

МОНОГРАФІЯ

ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА  
В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

# ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВІ ЗАСАДИ

МОНОГРАФІЯ

БУГА В. В.



ДОНЕЦЬКИЙ  
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

БУГА В. В.

**ЗАПОБІГАННЯ  
ПРАВОПОРУШЕННЯМ  
У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА  
В УКРАЇНІ:  
АДМІНІСТРАТИВНО-  
ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

*Монографія*

 ПРАВОВА  
ЄДНІСТЬ  
РЕДАКЦІЯ  
ЮРИДИЧНИХ  
ВИДАНЬ

Київ • Алерта • 2023

УДК 351.743(477)  
Б90

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
(протокол № 8 від 28 грудня 2023 року)*

**Рецензенти:**

**Константинов С. Ф.** – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу приватно-правових досліджень Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України;

**Шопіна І. М.** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Інституту права Львівського державного університету внутрішніх справ;

**Денисова А. В.** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права та процесу Одеського державного університету внутрішніх справ.

Б90

**Буга В. В.**

Запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Київ: Алерта, 2023. 336 с.

ISBN 978-617-566-831-3

У монографії на основі комплексного наукового аналізу доктрин вітчизняних і зарубіжних учених у галузі публічного адміністрування, національного законодавства та правозастосовної практики за умов воєнного стану запропоновано адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушення у сфері будівництва в Україні. Упорядковано наукові підходи до визначення сфери будівництва та її ознак. Надано адміністративно-деліктну характеристику правопорушень у сфері будівництва в умовах реформування національного законодавства. Систематизовано суб'єкти та визначено їх повноваження й завдання з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу та тенденцій розвитку такого стратегічного напрямку економіки. Окреслено концептуальні засади забезпечення безпеки у сфері будівництва, розроблено і впроваджено адміністративно-правові заходи попередження та припинення протиправних дій, а також шляхи вдосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення запобігання. Сукупність положень, висновків і рекомендацій створює новий напрям в адміністративному праві, що має важливе значення для безпеки у сфері будівництва.

Праця буде корисною для науковців, викладачів, аспірантів і студентів закладів вищої освіти юридичного профілю, практичних працівників правоохоронних органів, наглядових, контрольно-ревізійних органів, фахівців органів державної влади, суддів та всіх, хто зацікавлений в економічній безпеці.

УДК 351.743(477)

© Буга В. В. , 2023

© Донецький державний університет  
внутрішніх справ, 2023

© Видавництво «Алерта», оформлення 2023

ISBN 978-617-566-831-3

# **ЗМІСТ**

<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
-------------------	----------

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

1.1. Становлення і розвиток будівельної галузі та її вплив на економічну безпеку держави .....	10
1.2. Сучасний стан наукових досліджень запобігання правопорушенням у сфері будівництва .....	29
1.3. Методологія дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва.....	54
1.4. Будівельна галузь як об'єкт адміністративно-правового дослідження.....	68
1.5. Доктринальні підходи до визначення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва.....	90
Висновки до розділу 1 .....	103

## **РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

2.1. Нормативно-правове забезпечення сфери будівництва.....	108
2.2. Об'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва.....	130
2.3. Суб'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва .....	149
Висновки до розділу 2 .....	166

## **РОЗДІЛ 3. СУБ'ЄКТИ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

3.1. Система та повноваження суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва і місце в ній правоохоронних органів України .....	170
---	-----

3.2. Правове становище контрольно-ревізійних та наглядових органів у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва.....	189
3.3. Взаємодія суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва.....	214
Висновки до розділу 3 .....	233

#### **РОЗДІЛ 4.**

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

4.1. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва .....	238
4.2. Заходи адміністративного припинення порушень у сфері будівництва.....	265
4.3. Особливості адміністративної відповідальності у сфері будівництва.....	277
4.4. Зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері будівництва.....	297
Висновки до розділу 4 .....	314
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>320</b>

# ВСТУП

Будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання являє собою комплекс суспільних відносин, учасниками яких є фізичні та юридичні особи (у т. ч. органи державної влади та місцевого самоврядування), наділені цивільно-правовими і публічними правами, стратегічними напрямками діяльності яких є досягнення високоякісних, позитивних змін життєдіяльності суспільства, створення об'єктів нерухомості різного призначення та застосування заходів адміністративного впливу (в тому числі адміністративного стягнення) до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності. Таким чином, будівельна галузь – одна зі стратегічних галузей економіки, що має важливе соціальне значення, адже забезпечує основні потреби населення, серед яких житло, інфраструктурна мережа, транспортне сполучення і посідає в економіці країни одне з ключових місць за темпами розвитку і капіталізації, порівняно з іншими її сегментами. Згідно з офіційною статистикою в будівельному комплексі зайнято понад 40 тис. підприємств, на яких працюють майже 800 тис. осіб. Упродовж 2016–2021 рр. організації відповідного профілю збільшили обсяги робіт, порівняно з попереднім періодом, більш ніж на 20,0% (141,1 млрд. грн), зокрема будівництво інженерних споруд зросло на 26,3%, а житла – на 16,1%<sup>1</sup>.

Водночас будівництво об'єктів – складна технічна діяльність, в якій беруть участь фізичні та юридичні особи, органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Вони вступають у різноманітні суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного, трудового, земельного, цивільного, фінансового та інших галузей права. У зв'язку із зведенням об'єкта ці відносини виникають одночасно або послідовно. Учасники суспільних відносин у будівництві набувають спеціальних статусів замовника, забудовника, інвестора, особи, яка здійснює підготовку проектної документації, особи, яка виконує інженерні дослідження, експерта, особи, яка здійснює будівництво, органу державного будівельного нагляду, ліцензіата, ліцензуючого органу, уповноваженого органу виконавчої влади та місцевого самоврядування. Між ними виникають правові відносини з приводу

<sup>1</sup> Соціально-економічне становище України за 2021 рік. *Державна служба статистики України*. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

реєстрації юридичних осіб або індивідуальних підприємств; отримання ліцензії на здійснення відповідних видів діяльності в будівництві; укладення цивільно-правових договорів про виконання робіт, надання послуг, постачання матеріалів; трудових договорів з працівниками; забезпечення трудових прав працівників; розміщення державного і муніципального замовлення; бюджетного фінансування проєктів; отримання дозволів на будівництво; здійснення будівельного контролю; здійснення контролю за дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування законодавства про містобудівну діяльність; здійснення державного будівельного нагляду тощо.

Варто зауважити, що висока прибутковість будівельного бізнесу спричиняє підвищену тінізацію цієї сфери. За звітами Всесвітнього банку саме будівельну галузь, поряд з енергетикою та житлово-комунальним господарством, вважають найменш прозорою<sup>2</sup>. Зведення будинків і споруд нерідко супроводжується вчиненням різних видів господарських правопорушень, у тому числі адміністративних. Спостерігається висока корупційність службових осіб підрядних організацій та державних контролюючих органів, які пов'язані тіньовими схемами з комерційними структурами. Більшість «будівельних афер» мають прихованих «лобістів», які перешкоджають правоохоронним та іншим уповноваженим органам здійснювати якісні перевірки, блокують підготовку висновків, що змогли б припинити незаконні дії, як це передбачено законодавством. Тому порушення, які завдали значних збитків громадянам та інтересам держави, завжди викликають занепокоєння та стурбованість у суспільстві.

З метою реалізації будівельних проєктів у заплановані строки та в межах визначеної кошторисної вартості замовники зобов'язані дотримуватися правових положень, вимог та стандартів у процесі здійснення будівельних робіт. Правопорушеннями у сфері будівництва є протиправні діяння (недотримання обов'язкових вимог державних стандартів, технічних умов, будівельних норм і правил, проєктів, інших нормативних актів у сфері будівництва і промисловості будівельних матеріалів, що призводить до зменшення і втрати міцності, стійкості, надійності будівель, споруд, їх частин або окремих конструктивних елементів, силових параметрів будівельних матеріалів, конструкцій і виробів, а також дії, що порушують встановлений

---

<sup>2</sup> Organizational Information and Lending Data Appendixes. *Annual Report. 2023. The World Bank.* URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ua/about/annual-report>.

організаційно-правовий порядок будівництва об'єктів і приймання їх в експлуатацію) суб'єктів будівництва – юридичних осіб та фізичних осіб – суб'єктів господарювання, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами.

На сьогодні Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (1994 р.) у ст. 2 закріплює перелік дій, вчинення яких визнається правопорушенням у сфері містобудівної діяльності: передача замовнику проєктної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті будівництва, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проєктування об'єктів містобудування, будівельних норм, державних стандартів і правил; виконання будівельних робіт без отримання дозволу на їх виконання; надання недостовірних чи необґрунтованих висновків за результатами перевірок дотримання містобудівного законодавства тощо. Окрім того, в цій статті вказані суб'єкти, які притягаються до відповідальності у разі порушення ними зазначених законодавчих вимог (проєктна/експертна організація; замовники будівництва об'єктів або суб'єкти, що виконують функції замовника та підрядника одночасно; суб'єкти містобудування, які залучаються органами державного архітектурно-будівельного контролю до проведення перевірок та ін.). Однак важливо зауважити, що цей Закон встановлює відповідальність лише юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, не поширюючи свою дію на фізичних осіб.

Водночас відповідальність фізичних осіб за правопорушення у сфері містобудівної діяльності регламентується ст. 96, 96–1, 188–42 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) (1984 р.). Вказаними положеннями затверджено перелік дій, вчинення яких визнається правопорушенням: експлуатація об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію, а також наведення недостовірних даних в акті готовності об'єкта до експлуатації, вчинені щодо об'єктів відповідного класу наслідків; незабезпечення замовником здійснення авторського нагляду, якщо такий нагляд є обов'язковим згідно з вимогами законодавства; порушення строків надання замовникові містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорта забудови земельної ділянки; невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб

органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Також у цих положеннях міститься список суб'єктів, які притягуються до відповідальності у разі недотримання ними зазначених законодавчих вимог (замовники (громадяни), головний архітектор проекту, головний інженер проекту, експерт, посадові особи тощо).

Однак у будівництві відповідальність не обмежується порушенням лише вимог містобудівного законодавства, а може наставати також у разі недотримання законодавчих положень в інших сферах, що частково регламентують будівельну діяльність, залежно від статусу об'єктів, виду робіт, конкретних суб'єктів тощо, а в умовах хаотичної забудови спостерігається загрозна тенденція зростання кількості правопорушень у сфері будівельної діяльності, що пояснюється багатьма факторами, зокрема неузгодженістю окремих положень нормативно-правових актів, відсутністю належного контролю, бездіяльністю органів державної влади при порушенні вимог будівельного законодавства, відсутністю єдиної злагодженої та ефективної системи дозвільних процедур, а також стихійною забудовою великих міст без урахування їх історичних і географічних особливостей.

Таким чином, варто констатувати, що сьогоденні реалії будівництва в Україні вказують на те, що цей процес є дуже кропітким та затратним для замовників, що зумовлено наявністю достатньо складного правового регулювання цієї діяльності, який включає велику кількість дозвільних процедур та законодавчих обмежень, а тому існує гостра необхідність вжиття дієвих заходів для забезпечення неухильного виконання загальнообов'язкових приписів, які діють у цій важливій соціально-економічній галузі. Сучасні процеси державотворення в Україні свідчать про недостатнє врахування інтересів громадян органами влади. При цьому проблема полягає не тільки в слабкості впливу державних органів влади на прийняття державно-управлінських рішень у сфері будівництва, а й узагалі на ситуацію в країні. Державна політика в цій сфері має стати чіткою й дієвою, а державно-управлінські рішення оперативними й максимально ефективними.

Теоретичною основою монографії стали здобутки українських учених-представників адміністративно-правової науки й державного управління, а також конституційного й фінансового права, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, В.М. Бевзенка, Л.Р. Білої, В.Т. Білоуса, О.І. Безпалої, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, С.С. Вітвіцького, Л.К. Воронової, В.М. Га-

лунька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, О.Ю. Дрозда, О.М. Дубенка, Д.Г. Заброди, С.В. Ківалова, В.В. Коваленка, А.Т. Ковальчука, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константінова, О.А. Кузьменко, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, О.С. Лагоди, Д.М. Лук'янець, В.М. Малиновського, В.М. Марчука, Н.М. Матюхіної, О.І. Миколенка, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, В.А. Некрасова, Н.Р. Нижник, С.В. Петкова, О.П. Рябченко, В.М. Селіванова, Ю. Старілова, С.Г. Стеценка, О.Л. Соколенка, В.Я. Тація, О.Ю. Шишуги, Х.П. Ярмакі та ін.

За часів незалежності України питання державно-правового регулювання будівельної галузі досліджували: О.В. Гульчак, А.П. Запотоцький, О.В. Запотоцька, К.Ю. Зубко, В.М. Коссак, Є.Б. Кубко, О.Л. Марченко, А.В. Матвійчук, І.М. Миронець, М.Є. Околович, К.Р. Резворович, В.О. Резніченко, К.О. Рибак, А.В. Романенко, Б.М. Семенко, В.В. Слончак, О.В. Скригулець, О.В. Стукаленко, Ю.В. Тарасюк, О.С. Юнін та ін.

Доктринальні та прикладні напрацювання зазначених та інших учених мають важливе наукове і практичне значення, носять фундаментальний характер і становлять підґрунтя для подальшого наукового пошуку. Однак у нинішніх умовах, суттєво скоригованих воєнним станом, докорінних змін законодавства та правозастосовної практики, розроблення сучасних науково обґрунтованих засад запобігання правопорушенням у сфері будівництва, з урахуванням концептуальних підходів вітчизняних учених у галузі адміністративного права, національного законодавства, реформування органів державної влади та практики діяльності правоохоронних, наглядових та контрольно-ревізійних інституцій з вивченням досвіду зарубіжних країн, набуває особливого значення й потребує невідкладного комплексного адміністративно-правового дослідження.

# **РОЗДІЛ 1.**

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

### **1.1. Становлення і розвиток будівельної галузі та її вплив на економічну безпеку держави**

Провідне місце під час встановлення сучасних проблем адміністративно-правового запобігання правопорушенням у сфері будівництва займає вивчення історії відповідного законодавчого процесу на території України. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне виокремити основні етапи, визначити найбільш вагомі періоди на кожному з них, з урахуванням розвитку норм права, що регулювали питання адміністративно-правового забезпечення сфери будівництва в різні часи української державності<sup>3</sup>.

*Перший етап – період існування Київської Русі та феодальної роздробленості українських земель (IX ст. – поч. XIV ст.).*

Офіційні згадки про будівництво походять з палеолітної доби, де житлом були неглибоко вкопані в землю курені. У добу неоліту на території України з'явилися землянки зі стіжкуватим перекриттям із шкір або кори. Трипільська культура у свою чергу залишила цілі селища, які були відкритими і знаходилися переважно на узгір'ях або долинах (уздовж малих річок), а житла були прямокутної форми з ліпленою стовпвою конструкцією. За доби неоліту та бронзи поблизу військового типу городищ, які були розташовані на високих берего-

---

<sup>3</sup> Буга В.В. Становлення і розвиток будівельної галузі та її вплив на економічну безпеку держави. *Право і сусільство*. 2023. № 3. С. 433–439.

вих кручах будувались відкриті хліборобські поселення, де житла були з пруття та глини<sup>4:5:6</sup>.

Однак зародження вітчизняного адміністративного права пов'язують з існуванням Київської Русі, яка утворилася наприкінці IX століття<sup>7</sup>. Відзначимо, що визначною пам'яткою давньоруського права, яка найбільш повно регулювала порядок розгляду конфліктів, що виникали в суспільстві в означений історичний період, став кодифікований збірник «Руська Правда» у трьох редакціях: короткій, просторовій і скороченій. Саме в Просторовій Правді містилися норми процесуального права, сформовані законодавцем та ті, що були відомі практиці протягом кількох століть<sup>8:9:10</sup>. Поряд із законодавчим процесом у часи становлення Київської Русі формується тип давньоруського міста, складовими якого були: «дитинець», або «днешний град», у якому містилися князівські та боярські двори, «окольний град», де проживало міське населення, та «посади», або «кінці», заселені ремісничим і торговим людом. Важливого значення в економічному та культурному розвитку давньоруської держави набували міста, правила забудови яких були викладені в так званій «Кормчій книзі» – збірнику законів, що включав як давньоруські, так і візантійські законоположення про містобудування. За призначенням архітектура забудова поділялась на житлову, культурову та оборонну. Пам'яток житлової архітектури не збереглося, але археологічні знахідки свід-

<sup>4</sup> Енциклопедія Українознавства: Перевидання в Україні. Київ: Глобус, 1993. Репринтне видання вид. 1955–1984 рр. Т. 1: А Г. 1993. С. 181.

<sup>5</sup> Енциклопедія Сучасної України / ред. кол. І.М. Дзюба та ін. Т. 3: Біо-Бя. Київ, 2004. С. 536.

<sup>6</sup> Бондарева Н.В. Історичні етапи становлення будівництва на території України. XIV Міжнародна наукова інтернет-конференція ADVANCED TECHNOLOGIES OF SCIENCE AND EDUCATION. URL: <http://intkonf.org/bondareva-nv-istorichni-etapi-stanovlennya-budivnitsva-nateritoriyi-ukrayini/>

<sup>7</sup> Сабат П.В. Церковні устави князів Володимира Великого і Ярослава Мудрого рукописного Київського Требника (XV – поч. XVI ст.) Апостольської Ватиканської Бібліотеки з фонду Борджіо-Ілліріко № 15. *Науковий вісник Ужгородського нац. університету. Сер.: Історія*. 2011. Вип. 26. С. 242–246.

<sup>8</sup> Маляренко В.Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів. Київ: Юрінком Інтер, 2005. С. 53.

<sup>9</sup> Іващенко О.В. Історико-правові передумови виникнення та розвитку інституту інформування учасників кримінального провадження до судової реформи 1864 року: окремі аспекти. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2012. № 6. С. 114.

<sup>10</sup> Зеленький С.М. Історія та перспективи вирішення кримінальних справ у судовому порядку в Україні. *Часопис Нац. ун-ту «Астрофзька академія». Сер. Право*. 2011. № 2. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11zsm.pvu.pdf>

чать про багатий архітектурний декор будинків заможних верств населення<sup>11</sup>.

З початком XI ст. у Київській Русі розпочато кодифікацію будівельного законодавства. Саме в цей період було прийнято «Будівельний статут», який був кодифікованим документом, що визначав вимоги до виконання будівельних робіт. На той час характерними ознаками будівельного законодавства є пізнання античного та середньовічних світів, чому посприяла культура Візантії, християнство та відмова від язичницьких богів.

Отже, зазначений період характеризується появою цехової організації будівельної справи та формуванням правил будівництва, що відображаються в «Будівельному статуті» та «Руській Правді». Однак майже вся містобудівна діяльність мала оборонне значення та спрямування<sup>12</sup>.

*Другий етап – період перебування українських земель під владою Великого князівства Литовського та Польського королівства (XIV–XVI ст.).*

У часи перебування українських земель під владою Великого князівства Литовського та Польського королівства зберігався змагальний судовий процес, успадкований від давньоруського. Основним джерелом права, що регулював тогочасні відносини, були Литовські статuti<sup>13</sup> у трьох редакціях: 1529 року, 1566 року та 1588 року.

Для судового процесу в цьому періоді залишилася характерною єдність судочинства в цивільних і кримінальних справах. Збирання та представлення доказів під час судового розгляду покладалися на позивача, який на будь-якій стадії процесу міг відмовитися від позову або обвинувачення<sup>14</sup>. При цьому зауважимо, що судочинство на українських землях, що знаходилися під владою Польського королівства, здійснювалося на основі звичаєвого права, «Руської Правди», Литовських Статутів, магдебурзького права, королівських актів і судової практики<sup>15</sup>. Водночас на українські міста були поширені ко-

<sup>11</sup> Тарасюк Ю.В. Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2021. С. 27.

<sup>12</sup> Буга В.В. Становлення і розвиток будівельної галузі та її вплив на економічну безпеку держави. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 433–439.

<sup>13</sup> Ковальова С.Г. Судострій і судочинство на Українських землях Великого князівства Литовського. Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. С. 177.

<sup>14</sup> Статути Великого князівства Литовського: у 3 т. / ред.: С.В. Ківалов та ін. Одеса: Юрид. літ., 2004. Т. 3, кн. 1: Статут Великого князівства Литовського 1588 року. С. 186.

<sup>15</sup> Гетманцев О.В. Формування та розвиток цивільного процесуального законодавства в Україні: питання історичної періодизації. *Наук. вісн. Чернів. ун-ту: зб. наук. праць*. Чернівці, 2013. Вип. 644. С. 84.

ролівські грамоти, які дарували магдебурзьке право кожному місту. Грамоти поєднували в собі норми Саксонського зерцала, литовських статутів та місцевих звичаїв. Зокрема, Саксонське зерцало увібрало в себе норм кримінального та приватного права, ним регулювалися всі відносини, при цьому окремо встановлювалися правила щодо утримання будинків<sup>16</sup>.

Житло як самостійна правова категорія не визначалося, як і в римському праві, воно співвідносилося із загальним поняттям будівлі. Виокремлювалося окреме поняття маєтку, яке являло собою поєднання будівлі та землі. Володіння будівлею надавало право проживання. Визначалися елементарні норми утримання житлової нерухомості, що співвідносились з інтересами сусідів, правил безпеки проживання. Тобто, у XIV столітті виникають первинні елементарні правила щодо проживання в житлі, його безпеки, співвідношення інтересів власника житла та сусідів<sup>17</sup>.

За статутами та нормами магдебурзького права обмежені в процесуальній дієздатності були слуги та приватновласницькі піддані: вони не могли самостійно вести справи в повітових та центральних судах (копний суд, будучи позастановим органом, не знав таких обмежень). Звернення до суду, представництво в суді, взяття на поруки, ув'язнення, сплата штрафу тощо здійснювалися через їх власника. Інтереси сторони забезпечувалися присутністю на суді власника чи його представника<sup>18</sup>.

Отже, під впливом магдебурзького права на частині українських земель питання регулювання сфери будівництва вийшло на новий рівень, оскільки, по-перше, планування забудови здійснювалося не лише в містах, але й сільській місцевості; по-друге, під впливом західної культури почала приділятися увага питанням естетичного вигляду міста; по-третє, забудова велася не лише з міркування ефективного використання територій та забезпечення належного функціонування військових і адміністративних об'єктів, але й з урахування забезпечення необхідного рівня пожежної безпеки<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Аврамова О.Є. Формування житлових правовідносин. *Цивільне право і процес*. 2019. № 11. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/11/2.pdf>

<sup>17</sup> Аврамова О.Є. Формування житлових правовідносин. *Цивільне право і процес*. 2019. № 11. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/11/2.pdf>

<sup>18</sup> Сокальська О.В. Судоустрій та судочинство в Україні (XVI – початок XVII ст.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2006. С. 81.

<sup>19</sup> Тарасюк Ю.В. Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2021. С. 32.

*Третій етап – період існування Козацько-гетьманської держави (з XVI ст. по XVIII ст.).*

У середині XVI ст. на території України утворилася Запорізька Січ, в якій склалася своя судова система. Суд не відокремлювався від адміністрації, а вищою судовою інстанцією була загальна козацька рада. Судові функції виконували кошовий отаман і військовий суддя, а справи розглядалися на основі норм звичаєвого права та гарантувалася рівність сторін перед судом<sup>20</sup>.

У звичаєвому праві запорожців під поняттям правопорушення козаками розумілася шкода, заподіяна життю, здоров'ю, майну та честі всього запорізького війська<sup>21</sup>. Суд у Запорізькій Січі був доволі простий: всі справи повинні були вирішуватися за принципом справедливості<sup>22</sup>.

Надалі у результаті визвольної війни 1648–1657 рр. на території України утворилася козацька держава – Гетьманщина. Згідно з українсько-московським договором 1654 р. (більш відомим як «Березневі статті») в Гетьманщині була закріплена правова система, що засновувалася на нормах Литовського Статуту 1588 р., магдебурзького права, нормативних актах гетьманської влади, церковного та звичаєвого права<sup>23; 24</sup>. Процес здійснення судочинства в цей період не мав чіткого поділу на цивільне, адміністративне та кримінальне судочинство, а уособлював у собі поєднання різних галузей права<sup>25</sup>. Однак розвиток будівництва був пов'язаний суто із розбудовою і становленням військової сфери, отже, мав оборонне значення. Зазначений проміжок часу характеризується будівництвом виключно об'єктів українського козацтва.

---

<sup>20</sup> Зеленський С.М. Історія та перспективи вирішення кримінальних справ у судовому порядку в Україні. *Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Сер. Право.* 2011. № 2. С. 6. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11zsm.pvu.pdf>

<sup>21</sup> Макаренко О.В. Звичаєве право Запорозької Січі. URL: <http://intkonf.org/makarenko-ov-zvichaevе-pravo-zaporozkoyi-sichi/>

<sup>22</sup> Паньонко І. Злочини та покарання Козацької доби. *Наук. зап. Львів. ун-ту бізнесу та права.* 2010. Вип. 5. С. 161.

<sup>23</sup> Гетманцев О.В. Формування та розвиток цивільного процесуального законодавства в Україні: питання історичної періодизації. *Наук. вісн. Чернів. ун-ту: зб. наук. праць.* 2013. Вип. 644 : *Правознавство.* С. 85.

<sup>24</sup> Матвєєва Т.О. Законодавство Гетьманщини у 18 ст. *Форум права.* 2016. № 2. С. 114.

<sup>25</sup> Іващенко О.В. Історико-правові передумови виникнення та розвитку інституту інформування учасників кримінального провадження до судової реформи 1864 року: окремі аспекти. *Наук. – інформ. вісн. Івано-Франків. ун-ту права імені Короля Данила Галицького.* 2012. № 6. С. 116.

*Четвертий етап – період перебування українських земель під владою Австрійської (Австро-Угорської) та Російської імперій (з сер. XVIII ст. по поч. XX ст.).*

Упродовж XVIII ст. вплив російського законодавства на різні сфери суспільного життя значно посилювався. У 1710 році Петром I був виданий указ «Про будівництво типових житлових будинків», де були визначені стандарти будівництва жилих помешкань<sup>26</sup>. Надалі царською владою було видано ще низку указів з питань регулювання будівництва, в тому числі житлового. Так, указом від 1862 р. створено «Комісію про кам'яне будівництво», яка стала постійно діючим державним органом з упорядкування забудови міст.

Відповідно до Указу від 1763 р. були розпочаті роботи з перепланування міст на регулярній основі. Зазначена комісія складала плани місцевої забудови. Під час реалізації цього наказу були відзначені дві сфери застосування типізації – приватно-житлове та казенне будівництво. Застосовувалися типові проекти, або так звані «зразкові проекти», які затверджувалися одночасно з планами міст. У 1811 р. були прийняті «Урочні реєстри по цивільному будівництву та військовій охороні» (містили вимоги щодо затрат робочої сили і кількості матеріалів на будівництво). У 1832 р. був виданий загальний нормативний збірник «Урочне положення про будівельні роботи»<sup>27</sup>. Згадані та інші нормативно-правові акти значною мірою регулювали різні аспекти культового та палацового будівництва, яке активно почало відбуватись із середини XVIII ст.<sup>28</sup>

Надалі у 1840–1842 рр. на території України було введено в дію Звід законів російської імперії<sup>29</sup>. Управління будівництвом здійснювалося на основі виданого в 1857 р. будівельного статуту – складової частини «Зведення законів російської імперії», який із нагромадженням досвіду доповнювався та змінювався. В ньому містилися деякі технічні умови на виконання і приймання робіт, а також регламенту-

<sup>26</sup> Стукаленко О. Історичні та правові передумови виникнення і становлення будівельної галузі на території України. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2016. № 3 (19). С. 108.

<sup>27</sup> Квасніцька О. О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 12. С. 370–382.

<sup>28</sup> Тарасюк Ю. В. Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2021. 227 с.

<sup>29</sup> Резнік О. І. Система джерел українського права XVIII ст.: аналіз криз призму кодифікації права Гетьманщини. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183-171-6.pdf>.

валися взаємовідносини між особами та організаціями, які здійснювали будівництво<sup>30</sup>.

Техніко-будівельним комітетом було введено в дію «Урочне положення», яке регламентувало порядок розробки креслень і визначення вартості будівництва, здійснення виконання робіт і приймання готової будівельної продукції. Згідно з нормативними документами і практикою, що склалася, на будівництво об'єктів укладалися договори з підрядниками, які відповідали за вартість, терміни та якість будівництва. Вони також займалися розробкою проектною документації. Державних будівельних організацій (підрядників) не існувало. Натомість великі підрядники, одержавши підряди на будівництво з торгів, здавали їхні складові частини на підрядних умовах дрібним підрядникам, які займалися безпосередньою організацією будівельно-монтажних робіт, наймали будівельні артілі та проводили з ними розрахунки<sup>31</sup>.

Загалом позитивними напрацюваннями будівельного законодавства в цей період стало запровадження будівельних стандартів, створення спеціалізованих управлінь (будівельне управління Миської управи, технічний будівельний комітет внутрішніх справ), наділених повноваженнями щодо видачі дозволів на будівництво.

*П'ятий етап – період перебування України у складі СРСР (з поч. ХХ ст. по 1991 рр.).*

Із розвитком промисловості, у другій половині ХІХ ст., здійснюється будівництво робітничих селищ навколо заводів і шахт (Донецький та Криворізький басейни) з дуже занедбаним і примітивним виглядом. На початку ХХ ст. з'являються вокзали, банки, акціонерні товариства, великі магазини і багатоповерхові житлові будинки. У великих містах спостерігаються значні відмінності між окремими районами міста, яким намагались надати нестандартного вигляду. Це явище спостерігалось перед Першою світовою війною у найбільших містах України. В цей час починають будувати морські порти – Одеса, Херсон, Миколаїв, Маріуполь<sup>32,33</sup>. Тоді ж відбулись зміни законодавчого регулювання сфери будівництва, зокрема були прийняті

<sup>30</sup> Лубенець В.Г. Основи управління будівельним виробництвом: навч. посіб. Київ: Вища школа, 1995. С. 30.

<sup>31</sup> Лубенець В.Г. Основи управління будівельним виробництвом: навч. посіб. Київ: Вища школа, 1995. С. 31.

<sup>32</sup> Енциклопедія Українознавства. Київ: Глобус, 1993. Препринтне відтворення вид.1955–1984 рр. Т. 1: А – Г. 1993. С. 182.

<sup>33</sup> Дзюба М.І. Енциклопедія сучасної України. Т. 3. Київ, 2004. С. 537.

акти, спрямовані на урегулювання процедури забудови земельних ділянок фізичними особами та передбачались певні види відповідальності за правопорушення під час здійснення будівництва. Так, відповідно до закону «Про право забудови» від 23 червня 1912 року особі надавалося право користуватися земельною ділянкою строком від 36 до 99 років. При цьому забудовник міг із перебігом строків забудови або знести будівлю, або віддати її власнику землі. Слід звернути увагу й на відповідальність у досліджуваній сфері, зокрема Кримінальне уложення 1903 року передбачало окрему главу «Про порушення постанов про порядок про ведення будівельних робіт і про користування шляхом сполучення і засобами зносин», у якій був деталізований визначений перелік правопорушень у сфері будівництва<sup>34,35</sup>.

Упродовж 1917–1922 рр. (період існування Української Народної Республіки, Гетьманату Скоропадського та Директорії) органи влади фактично визнали увесь масив законодавства попереднього періоду та вносили постійно зміни, пов'язані з урегулюванням діяльності військово-судових установ та їхньої компетенції<sup>36</sup>. У розглядуваний період відбулося докорінне перетворення існуючої судової системи, зокрема всі діючі судові установи на території України були ліквідовані, ліквідовувалися також інститути прокурорського нагляду, слідчих, нотаріусів, судових приставів<sup>37,38</sup>.

Однак за часів Української Народної Республіки не відбулось суттєвих змін у нормативно-правовому регулюванні будівельної галузі. Цей проміжок часу здебільшого був спрямований на розвиток військової промисловості, стабілізацію громадського порядку в країні, захист приватної власності. Також відбувалося становлення профспілок на будівельних підприємствах, в установах та організаціях, виникали спілки будівельників, організовувалися будівельні профспілкові об'єднання, які відстоювали права працівників.

Період докорінних змін у законодавчому забезпеченні сфери бу-

<sup>34</sup> Історія держави і права України: підручник: у 2 т. / за ред. В.Я. Тація, А.І. Рогожина, В.Д. Гончаренко. Київ: Ін Юре, 2003. Т. 1. 2003. С. 594.

<sup>35</sup> Стукаленко О. Історичні та правові передумови виникнення і становлення будівельної галузі на території України. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2016. № 3 (19). С. 109.

<sup>36</sup> Землянська В. В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2002. С. 14.

<sup>37</sup> Татаренко В. Б. Державно-правовий процес розвитку судоустрою України у XX столітті. *Сerp. Політологія*. 2009. Т. 110. Вип. 97. С. 120.

<sup>38</sup> Українська бібліотечна енциклопедія. URL: <http://ube.nplu.org/List>

дівництва в Україні пов'язаний із встановленням та пануванням на території нашої країни радянського режиму. На розвиток державної політики щодо забезпечення прав громадян на житло суттєво впливала ідеологія політичного режиму. ЦВК СРСР було прийнято постанову «Про житлову кооперацію» від 19 серпня 1924 р., в якій зазначалося, що з метою боротьби з житловою кризою шляхом розвитку житлового будівництва та сприяння найбільш господарському використанню наявних житлових будівель на засадах самодіяльності широких мас трудящого населення Центральний Виконавчий Комітет і Рада Народних Комісарів Союзу РСР постановляють: громадянам Союзу РСР для задоволення житлової потреби дозволяється добровільно об'єднуватися в житлові кооперативні товариства, які поділялись на: а) житлово-орендні кооперативні товариства; б) робочі житлово-будівельні товариства; в) загально-громадянські кооперативні товариства.

Надалі у 1938 році РНК СРСР приймає постанову № 233 «Про покращення проектної та кошторисної справи та про упорядкування фінансування будівництва». До цієї постанови додавалися: «Інструкції зі складання проектів і кошторисів з промислового будівництва», «Правила фінансування будівництва промисловим банком», «Правила про підрядні договори з будівництва». Проте довоєнний період регулювання будівельної сфери у СРСР в цілому та Україні зокрема, зазначає О.О. Квасніцька, характеризувався значною кількістю відомчих норм і технічних умов, мало погоджених між собою і «засмічених» приватними рекомендаціями, практика проектування складалася хаотично, відповідальність залишалася не врегульованою<sup>39</sup>.

У післявоєнний період велика увага приділяється сільському житловому будівництву. В селах розпочато реконструкцію шкіл, споруджуються будівлі медичного, культурного та побутового обслуговування населення тощо<sup>40</sup>. У зв'язку із зростанням обсягів робіт у 1949 р. Наркобуд було розукрупнено і на його основі створено три міністерства. А до 1956 р. у країні функціонувало вже сім будівельних міністерств трьох типів: загальносоюзні, союзно-республіканські й республіканські. В основу управління було покладено галузевий

---

<sup>39</sup> Квасніцька О.О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 12. С. 370–382. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua\\_2012\\_12\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2012_12_39)

<sup>40</sup> Українська радянська енциклопедія: в 16 т. / гол. ред. М.П. Бажан. Київ, 1960. Т. 2: Богуслав – Волочиськ, 1960. С. 133.

принцип, тобто кожне міністерство спеціалізувалося на виконанні будівельно-монтажних робіт для окремих галузей<sup>41</sup>.

У 50-ті рр. ХХ ст. архітектурне планування спрямовувалося на якнайшвидше вирішення житлової проблеми. Значно скоротилися строки та вартість житлового будівництва завдяки використанню типових проєктів, впровадженню індустріального великоблочного, а потім великопанельного будівництва. При цьому у зв'язку з переселенням у капітальні будинки багатьох сімей, які раніше проживали в непридатних для життя приміщеннях та підлеглих зносу тимчасових помешканнях барачного типу, обсяг нового житлового будівництва перевищував приріст житлового фонду.

Отже, перша половина радянського періоду характеризується тим, що будівництво виділяється в самостійну сферу, організується загальносоюзний наркомат з будівництва (Наркобуд). До його основних завдань входило: подальший перехід на індустріальні методи будівництва; укрупнення будівельних організацій та їх спеціалізація по галузях; поліпшення проєктно-кошторисної справи; забезпечення зростання продуктивності праці та підвищення якості робіт<sup>42</sup>.

Нормативно-правовими актами, що визначали правові засади радянського житлового будівництва у 50–60 роки ХХ століття, були: постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 31 липня 1957 р. № 931 «Про розвиток житлового будівництва в СРСР» та постанови ЦК КП України і Ради Міністрів Української РСР від 24 серпня 1957 р. № 988 «Про розвиток житлового будівництва в Українській РСР», Постанова Ради Міністрів Української РСР від 30 квітня 1958 р. № 514 «Про затвердження Положення про житлово-будівельні колективи та індивідуальних забудовників у містах і селищах міського типу Української РСР»<sup>43</sup>. У відповідних нормативно-правових актах радянським керівництвом було поставлене завдання у найкоротші терміни ліквідувати нестачу житла, забезпечити гарні житлові умови всім трудящим<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Лубенєв В. Г. Основи управління будівельним виробництвом: навч. посіб. Київ: Вища школа, 1995. С. 32.

<sup>42</sup> Там само.

<sup>43</sup> Про затвердження Положення про житлово-будівельні колективи та індивідуальних забудовників у містах і селищах міського типу Української РСР: Постанова Української РСР від 30 квіт. 1958 р. № 514. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-58-%D0%BF#Text>

<sup>44</sup> Тарасюк Ю. В. Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2021. С. 44.

Акцентуємо увагу на тому, що територіальний принцип став основним принципом управління будівництвом у 50–60-ті роки. Цей період відповідав прийнятій у країні системі управління народним господарством через територіальні ради народного господарства (раднаргоспи). У раднаргоспах були об'єднані функції основних учасників будівельного процесу – замовника і підрядника, що призвело до зниження відповідальності кожного виконавця. Значним недоліком, який впливав на терміни, якість та вартість виконуваних обсягів будівельно-монтажних робіт, було те, що будівництву як сфері економічного виробництва належала другорядна роль. Саме тому в 1963 р. було створено республіканські міністерства, а в їх складі – територіальні головні управління будівництва<sup>45</sup>.

Наступні важливі зрушення в напрямку розвитку правових, зокрема адміністративно-правових засад, забезпечення житлового будівництва в Україні стали 80-ті роки ХХ століття. Так, у червні 1981 року були прийняті Основи житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік. У даному Законі, окрім іншого, були визначені засади розподілу компетенцій Союзу РСР та союзних республік у галузі регулювання житлових відносин, визначені інші засади управління житловим фондом, встановлені правила участі громадських організацій, трудових колективів і громадян в управлінні державним громадським житловим фондом та в забезпеченні його схоронності тощо<sup>46</sup>.

У 1983 р. був прийнятий Житловий кодекс Української РСР, завданням якого визначено регулювання житлових відносин з метою забезпечення гарантованого права громадян на житло, належного використання і схоронності житлового фонду, а також зміцнення законності в галузі житлових відносин<sup>47</sup>.

На початку 1986 р. в Україні функціонувало два загальних будівельних міністерства – будівництва підприємств важкої індустрії (Мінважбуд) та промислового будівництва (Мінпромбуд)<sup>48</sup>. Однак з цього ж року в УРСР розпочалися нові перетворення в управлінні

---

<sup>45</sup> Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України. *Вісник Таврійського національного економічного ун-ту*. 2013. № 4. С. 69–76.

<sup>46</sup> Основи житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік від 24 черв. 1981 р. № 5150-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5150400-81#Text>

<sup>47</sup> Житловий кодекс Української РСР від 30 черв. 1983 р. № 5464-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>

<sup>48</sup> Лубенець В. Г. Основи управління будівельним виробництвом: навч. посіб. Київ: Вища школа, 1995. С. 33.

економікою держави, що започаткувало наступний етап розвитку досліджуваної сфери<sup>49</sup>.

*Шостий етап – період незалежної України (з 24 серпня 1991 року дотепер).*

Розпад Радянського Союзу, прийняття Верховною Радою України у липні 1991 р. Декларації про державний суверенітет та проголошення у серпні 1991 р. України незалежною демократичною державою відкрили нову віху у становленні та розвитку сфери будівництва, в тому числі її адміністративно-правових засад. Будівельна галузь в Україні на початку 90-х років минулого століття перебувала у складній ситуації, яка була зумовлена занепадом економіки, фінансовою кризою, неефективним реформуванням органів державної влади та недоліками державної політики в галузі будівництва. Відтоді постало питання розвитку національного законодавства<sup>50</sup>.

12 вересня 1991 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про правонаступництво України»<sup>51</sup>. У ст. 3 цього законодавчого акта було передбачено, що закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності<sup>52</sup>. Так, значна кількість законодавчих актів радянського періоду продовжували використовуватись у молодій Українській державі, яка на той момент ще не встигла розбудувати власну систему законодавчих приписів. Зокрема, Декретом Кабінету Міністрів України № 46–93 «Про стандартизацію та сертифікацію» від 10 травня 1993 року норми соціалістичного періоду були прирівняні до державних стандартів України та посіли своє місце серед інших джерел будівельного законодавства.

Загальне управління будівництвом в Україні в 1991 р. покладалося на створений при Кабінеті Міністрів комітет, на основі якого на початку 1992 р. було створено Міністерство у справах будівництва і ар-

---

<sup>49</sup> Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України. *Вісник Таврійського національного економічного ун-ту*. 2013. № 4. С. 69–76.

<sup>50</sup> Калінніков О. В. Генеза законодавства щодо досудового розслідування за відсутності підозрюваного (in absentia) у період незалежності України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 1 (114). С. 89.

<sup>51</sup> Про правонаступництво України: Закон від 12 верес. 1991 р. № 1543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12#Text>

<sup>52</sup> Про правонаступництво України: Закон від 12 верес. 1991 р. № 1543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12#Text>

хітектури України. Початок 90-х рр. у розвитку будівництва характеризувався хаотичністю та не послідовністю. Після розпаду великих регіональних будівельних об'єднань з'явилося багато невеликих підприємств. Замість будівельно-монтажних трестів із значною виробничою потужністю у вигляді підприємств та цехів із виробництва будівельних конструкцій і матеріалів почали працювати невеликі й слабкі в технічному й організаційному контексті організації. Створені будівельні підприємства мали незначну чисельність працюючих і не були здатні будувати нові сучасні споруди, а також конкурувати зі закордонними фірмами<sup>53</sup>. Скорочення більш ніж у три рази попиту на продукцію будівельної індустрії, інфляція, що зменшувала обігові кошти, недосконала амортизаційна політика – характерний стан будівництва на початку 90-х рр. XX ст.<sup>54</sup> Надалі цей період характеризувався такими рисами: законодавче визначення державних (пізніше – національних) стандартів, формування технічних комітетів зі стандартизації у будівництві; законодавче визначення будівельних норм та системи їх утворення<sup>55</sup>. З огляду на зазначене, стає очевидно, що генезис нормативно-правового регулювання сфери будівництва пройшов складні історичні етапи становлення та розвитку. Утім численні трансформації відповідали вимогам часу та були нерозривно пов'язані із розвитком промисловості, станом законодавства й політико-правовою системою влади, яка панувала на українських землях як у часи відсутності державності, так і після її відновлення.

Сьогодні будь-яка суверенна держава пов'язана з усіма рівнями загроз національній безпеці – міжнародній, регіональній, державній, а також з усіма її проявами – політичними, економічними, соціальними, воєнними, екологічними та іншими.

Під небезпекою розуміють «об'єктивно існуючу можливість негативного впливу на соціальний організм, внаслідок якого може бути завдано йому суттєвої шкоди, що призведе до втрати здатності відтворювати свою соціально-економічну тотожність, надати своєму розвитку небажану динаміку або параметри (характер, темпи, форми

<sup>53</sup> Беззубко Л.В. Розвиток підприємництва в будівництві. *Будівництво України*. 2008. № 2. С. 5.

<sup>54</sup> Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України. *Вісник Таврійського національного економічного ун-ту*. 2013. № 4. С. 69–76.

<sup>55</sup> Марушева О.А. Розвиток політико-адміністративних процесів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в Україні у будівельній галузі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 12. С. 123–126.

тощо)»<sup>56:57</sup>. Небезпеки розрізняються за такими параметрами: 1) ступенем ймовірності: реальні, потенційні; 2) рівнем (розмаху та масштабом негативних наслідків): міжнародні, національні, локальні і приватні; 3) сферами суспільного життя; 4) видами людської діяльності.

Як синоніми небезпеки в різних джерелах вживаються такі поняття: виклик, ризик, загроза. Хоча це не є правильним, оскільки всі ці поняття близькі за значенням і є видами несприятливих умов, але відрізняються за характером адресної спрямованості і ролі суб'єктивного фактора. При чому за рівнями: ризик – загроза – виклик – небезпека<sup>58</sup>.

Вітчизняні науковці дають таке визначення «безпеки» – «конкретний стан і ступінь захищеності будь-якої держави та її спроможність протистояти змінам умов функціонування»<sup>59</sup>; «стан об'єкта в його оточенні з точки зору спроможності до виживання та розвитку в умовах діючих або при ймовірності дій внутрішніх і зовнішніх загроз, а також непередбачених і важкопрогнозованих загрозливих об'єктивних чи суб'єктивних факторів»<sup>60</sup>.

Іншими словами, безпека як результат діяльності щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і держави має складну, множинну предметність: в одному з аспектів це здатність системи попереджувати можливої шкоди інтересам особи, суспільства і держави, в другому – прояв стану захищеності їх інтересів, у третьому – прояв системи заходів безпеки.

Здатність правильно усвідомити і чітко виражати загальні національні економічні інтереси допомагає розпізнати державну мудрість від політичного авантюризму і корисливого слугування груповим інтересам. Важливо зауважити, що національні економічні інтереси невід'ємні від історії країни, культури, традицій, системи цінностей і духовного розвитку населення, що сформувалися протягом століть.

<sup>56</sup> Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навч. посіб. Ірпінь, 2000. 304 с.

<sup>57</sup> Національна безпека України, 1994–1996 рр.: наук. доп. НІДС / редкол О.Ф. Белов (голова) та ін. Київ : НГСД, 1997. 197 с.

<sup>58</sup> Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навч. посіб. Ірпінь, 2000. 304 с.

<sup>59</sup> Косевцов В.О., Бінько І.Ф. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів: монографія. Київ : НІДС, 1996. 61 с.

<sup>60</sup> Гончарова В.О. Вплив тіньової економіки на економічну безпеку держави. Харків : ХНУ, 2001. 194 с.

Національні економічні інтереси завжди виступали в найбільш явній і очевидній формі. Тому головною ідеєю внутрішньої і зовнішньої політики держави з моменту її створення було забезпечення нормальних умов виробництва, а вже потім – укріплення економічної могутності і процвітання. Підтримка і захист вітчизняного підприємництва, будівництва, землеробства, промисловості і торгівлі, незалежно від форм і типів господарювання, а також класових чи інших групових інтересів завжди вважались головними національними економічними інтересами. Згодом до них приєдналися розвиток вітчизняної науки й освіти як вирішальних факторів економічних досягнень.

У цьому контексті необхідно зазначити про загрозу національним економічним інтересам, яка виникає зсередини. Йдеться про пріоритетність у багатьох випадках вузько групових і егоїстичних інтересів: монополістичних груп і окремих регіонів, будівельно-торгівельно-посередницьких, а деякою мірою мафіозних структур, управлінського апарату тощо. Нині будівництво є складним бізнес-процесом, який включає постійну взаємодію забудовника, підрядника, інвестора, регулюючих органів, фізичних осіб у часі із залученням великих коштів та реалізує комплекс дій, метою яких є завершення будівництва та успішного введення об'єкта в експлуатацію. Для свого подальшого розвитку будівельна галузь потребує значних капіталовкладень, джерелами яких можуть бути як вітчизняні, так і закордонні інвестори. Процедура залучення інвестицій вимагає оцінювання ділової активності підприємств<sup>61</sup> та надійності економічної безпеки держави. З огляду на це поняття «економічна безпека» повинна ґрунтуватись на таких засадах:

1) економічна незалежність – спроможність самостійно розробляти і здійснювати власну економічну політику, а також визначати і реалізувати національні економічні інтереси; можливість здійснення контролю з боку держави за національними ресурсами і державною власністю; спроможність залучення і утримання капіталу на власній території; здатність приймати рівноправну участь у міжнародному розподілі праці і світовій торгівлі;

2) стабільність національної економіки – стійкість і надійність економічної системи в цілому і всіх її елементів; спроможність держави захищати всі форми власності; створення державних гарантій

---

<sup>61</sup> Методика інтегральної оцінки інвестиційної привабливості підприємств та організацій.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0214-98>

для підприємницької діяльності; стримування або подолання дії чинників, що дестабілізують функціонування економіки;

3) здатність до економічного саморозвитку – здатність економічної системи до стійкого розширеного відтворення, розвитку економічного, трудового та інтелектуального потенціалу країни; конкурентоспроможність національної економіки в міжнародних відносинах;

4) високий рівень самодостатності економіки – забезпечення її природними, трудовими, фінансовими, інтелектуальними, інформаційними ресурсами або безпечне заміщення за рахунок імпорту деяких із них;

5) похідність від завдань економічного зростання – залежність рівня забезпечення економічної безпеки від внутрішніх і зовнішніх умов, які складаються на даному етапі і національних інтересів у цей період<sup>62</sup>.

З огляду на предмет нашого дослідження загрози економічній безпеці доцільно розглядати в нашому випадку на таких ієрархічних рівнях:

- загрози безпеці економічної системи загалом;
- загрози економічній безпеці з боку окремих галузей (будівництва).

До внутрішніх економічних загроз системі загалом належать кризові явища, які зароджуються в середині господарчої системи у зв'язку з дефектами її економічної й інституціональної структури. До цієї категорії потрапляють більшість загроз, пов'язаних з нарощенням кризових тенденцій у виробничій, інвестиційній і фінансовій сферах. Ці загрози можна об'єднати, на нашу думку, в окремі групи проблем, до яких необхідно віднести:

- кризові явища, зумовлені обмеженою можливістю адаптації економіки до нових умов у зв'язку з «воєнним» етапом економічної системи;
- зростання «тіньової» економіки;
- невирішеність проблеми ресурсної, фінансової та технологічної залежності національної економіки від інших країн;
- деформована структура виробництва (домінування видобувних і базових галузей з низьким ступенем переробки сировини), застарілі технології у більшості галузей виробництва;
- неефективність пошуку власних інвестиційних ресурсів.

<sup>62</sup> Єрмошенко М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. Київ : Київ. нац. торг.- екон. ун-т, 2001. 309 с.

До слабкостей внутрішнього економічного характеру на груповому рівні, зокрема на прикладі сфери будівництва, відносимо:

- низький рівень інвестиційної діяльності;
- неефективність податкової та банківської систем;
- недосконала бюджетна система, неефективність системи контролю за витратами бюджетних коштів;
- правова, організаційна, інституціональна незавершеність реформування контрольно-ревізійної сфери.

Крім перерахованих загроз економічній безпеці України до них ще можна віднести наявність в Україні певного класу номенклатури, яка напередодні, в часи здобуття незалежності та протягом п'ятнадцяти років після, тобто в період накопичення первісного капіталу та приватизації, значною мірою свідомо створила ситуацію, яка дозволила їй безперешкодно квазілегітимно увічнити панівні соціально-економічні позиції, а також легалізувати накопичені капітали і нерухоме майно.

Спочатку правляча бюрократія була налякана загрозою створення ринку, що позбавляв її влади над економікою, яка в умовах комерціалізації командно-розподільчих відносин у радянські часи давала значний прибуток, але пізніше зрозуміла, що ринкові відносини бувають різного типу і підготовлена вона до них найкраще порівняно з рештою населення. В результаті почали здійснюватися реформи тією мірою, якою вони відповідали інтересам правлячої номенклатури. Вона пристосувала процеси перетворень до своїх економічних та політичних проблем. Використовуючи своє привілейоване становище розподільчача державної власності, номенклатура почала привласнювати державне майно, перетворюючи його на об'єкт свого приватного підприємництва. Невдовзі виявилося, що номенклатура передусім господарська, не бажає ринкових відносин західного зразка. Вона прагнула зберегти монопольне становище своїх підприємств та здійснювала протиборство спробам запровадити вільну конкуренцію, адже вона звикла до пільгового державного кредитування та безкоштовних дотацій, гарантій від банкрутства. Директорський корпус хотів отримувати прибуток як за капіталізму, але не відповідати власним капіталом за збитки і комерційний ризик як за соціалізму. Почав складатися номенклатурний капіталізм. Унаслідок було створено вельми своєрідну соціально-економічну модель державно-бюрократичного, олігархіч-

ного капіталізму, характерними рисами якого є: монополізований ринок з дуже обмеженою конкуренцією та низькою економічною ефективністю; криміналізація державної бюрократії, її злиття з паразитуючим на тісному зв'язку з владою підприємництвом, монополія номенклатури на державну владу.

Складність викорінення відповідного явища полягає в тому, що створений на старих підвалинах господарський механізм не можна просто так зруйнувати, при цьому не нашкодивши економічному розвитку країни. Нині доводиться констатувати, що будівництво промислових об'єктів практично відсутнє, тому що таке будівництво потребує великих інвестицій, держава не зацікавлена в будівництві великих промислових об'єктів, а інвестор (як зарубіжний, так і вітчизняний) в нинішній економічній ситуації в Україні не ризикує вкладати великі кошти. Будівництво соціальної інфраструктури (школи, садочки тощо) та комунальної інфраструктури (труби, мережі тощо) повністю залежить від фінансового наповнення місцевих бюджетів, бажання місцевої влади та економічної ситуації, яка б дозволяла розгорнути відповідну програму будівництва<sup>63</sup>.

На нашу думку, для протидії загрозам з боку економічної протиправної діяльності необхідно досить чітко визначити систему національних інтересів, на основі якої будуть базуватися дії держави. Серед них виділимо такі:

- усербічний захист економічної сфери держави від протиправних посягань;
- встановлення реального ревізійного контролю, локалізація та подолання деструктивних проявів;
- встановлення та притягнення до відповідальності осіб, які вчиняють правопорушення;
- усунення причин та умов існування протиправної діяльності (необхідний дієвий механізм запобігання правопорушенням);
- сприяння формуванню легальних господарсько-ринкових відносин в Україні;
- посилення ролі держави як гаранта економічної безпеки фізичних і юридичних осіб, суспільства;
- забезпечення гарантій прав громадян і юридичних осіб під час здійснення заходів боротьби з економічною протиправністю.

---

<sup>63</sup> Адамська І. Сучасний стан й тенденції розвитку будівельної галузі України. *Галицький економічний вісник*. 2019. № 5 (60). URL: [https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk\\_tntu2019.05](https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2019.05)

Для цього необхідно:

- створити правову основу (зокрема, сформулювати нову Стратегію запобігання правопорушенням у сфері економіки, що відповідає інтересам суспільства з ринковою економікою, зокрема в умовах воєнного стану; розробити і реалізувати стратегічну програму боротьби з правопорушеннями у сфері економіки тощо), організаційні, матеріально-технічні та інші умови для ефективної боротьби з економічною протиправністю (зазначимо, що у 2021 р. було затверджено Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року<sup>64</sup>, яка визначає шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів національних інтересів у сфері забезпечення економічної безпеки. Згідно з цим документом національним інтересам України відповідає сталий розвиток національної економіки, інтеграція України в європейський економічний простір, розвиток рівноправного взаємовигідного економічного співробітництва з іншими державами);
- створити необхідні механізми щодо забезпечення виявлення та усунення або нейтралізації негативних процесів і явищ, що породжують економічну протиправність чи їй сприяють;
- підтримувати запобігання «тінізації» економіки України;
- збільшити виявлення всіх видів правопорушень у сфері економіки (зокрема, в будівельній галузі) та осіб, які їх вчинили;
- забезпечувати пріоритетність у фінансовому забезпеченні механізму запобігання правопорушенням;
- вжити заходів, спрямованих на забезпечення діяльності суб'єктів підприємницької діяльності як резидентів, так і нерезидентів України;
- проводити постійний моніторинг протиправних процесів в економічній та пов'язаних з нею сферах держави й готувати відповідні інформаційно-аналітичні матеріали з питань боротьби з правопорушеннями;
- вжити заходів, спрямованих на забезпечення відшкодування шкоди державі, а також фізичним та юридичним особам;
- забезпечити викриття фактів встановлення корумпованих зв'язків з державними службовцями, а також посадовими особами всіх рівнів через втягнення їх у протиправну діяльність;

---

<sup>64</sup> Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року: Указ Президента України від 11 серп. 2021 р. № 347/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3472021-39613>

- здійснювати заходи щодо добору, розстановки, професійної підготовки та перепідготовки кадрів для правоохоронних та контрольно-ревізійних органів;
- забезпечити матеріальне і моральне заохочування громадян, які надають допомогу у виявленні правопорушень;
- постійно інформувати населення країни про стан, динаміку та результати боротьби з правопорушеннями у сфері економіки через висвітлення в засобах масової інформації.

Таким чином, при вивченні сучасних проблем адміністративно-правового забезпечення у сфері будівництва й приступаючи до розробки механізму запобігання адміністративним правопорушенням треба враховувати, що його нормативно-правова, технічна та організаційно-управлінська дієвість залежить від стану економічної безпеки в країні в цілому.

## **1.2. Сучасний стан наукових досліджень запобігання правопорушенням у сфері будівництва**

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 зазначеній сфері, тим паче, що стан здійснення господарських робіт і 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).

Наукове забезпечення є важливою складовою зусиль для покращення адміністративно-правового механізму запобігання правопору-

шенням у сфері будівництва. Однак питання правової регламентації будівельних відносин є предметом уваги представників різних галузей правової науки, в тому числі цивільного, господарського, екологічного, кримінального права тощо. Втім у загальному масиві науково-правових розробок з питань будівництва найбільшу частку становлять адміністративно-правові дослідження. Власне, це і не дивно, оскільки, з одного боку, переважна кількість аспектів будівельної діяльності регламентуються адміністративним законодавством, а, з іншого, саме в управлінській (адміністративній) площині криються витoki багатьох проблем сучасного будівництва. У свою чергу сутність реалізації наукових досліджень полягає в передачі їх результатів практиці, зокрема, законодавцеві, урядовим органам, підприємствам, установам, організаціям, що функціонують у сфері будівництва, а також громадськості, яка зацікавлена у безпеці та якості.

Насамперед зазначимо, що основи запобігання правопорушенням, ключові аспекти адміністративно-правового регулювання будівельних відносин, стан, проблеми, закономірності і перспективи розвитку досліджувались значною кількістю вітчизняних науковців-адміністративістів, кожен з яких певною мірою розширив тематику питань, пов'язаних із зазначеною сферою та зробив вагомий внесок у розвиток адміністративно-правової доктрини. Проте саме активізація досліджень правового регулювання будівельних відносин почалася з кінця ХХ ст. До цього періоду відповідні розробки вирізнялися узагальненим характером при висвітленні особливостей нормативного забезпечення в галузі будівництва. Натомість протягом останніх двадцяти років стан наукових досліджень відзначається спеціалізацією доктринальних правових розробок при однозначному пануванні кількох базових (умовно виділених) напрямків, спрямованих на з'ясування реального правового потенціалу адміністративних процедур, адміністративної відповідальності (зокрема щодо окремих сфер відносин та окремих суб'єктів), адміністративного судочинства та загальних напрямків адміністративно-правового регулювання сфери будівництва. На нашу думку, саме посилення спеціалізації варто вважати пріоритетним напрямком адміністративно-правових досліджень майбутнього, що і дозволить сформувати оновлений науковий базис для сучасного нормотворчого процесу, спрямованого на створення адміністративно-правових засад запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

На наш погляд, саме роботи О.В. Кузьменко<sup>65</sup>, О.І. Миколенка<sup>66</sup>, О.С. Лагоди<sup>67</sup>, С.Ф. Денисюка<sup>68</sup> та інших, щоправда з урахуванням специфіки будівельної діяльності, можна використовувати як базові при дослідженні адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням. Цілком можливим є також зосередження уваги на наукових працях, в яких висвітлюються питання адміністративно-правового регулювання аналогічних адміністративних процедур, зокрема стосовно діяльності інших суб'єктів (наприклад, щодо товариств з обмеженою відповідальністю – роботи Н.В. Галіциної<sup>69</sup>), які також дотичні до системи досліджуваного механізму. Однак саме спеціалізований характер наукового пошуку відрізняє роботи такого різновиду, і їх також слід використовувати, що дозволяє запозичити певні результати, а також методику дослідження.

Варто додати, що будівництво – це галузь, де існує великий ризик для працівників через використання важкої техніки, роботу на висоті, можливість зсувів ґрунту та інші небезпечні умови. Охорона праці в галузі будівництва – необхідна система заходів, які спрямовані на забезпечення безпеки та здоров'я працівників під час здійснення робіт. Ці заходи є одним із елементів запобігання правопорушенням. У цьому контексті зазначимо, що основні аспекти охорони праці в галузі будівництва розглянуто в навчальному посібнику О.Г. Вільсона «Охорона праці в галузі (на прикладі будівництва)» (2006 р.). Акцент, зокрема, зроблено на необхідності правильно спланувати будівельні процеси та забезпечити належну підготовку працівників, включаючи їх навчання щодо безпеки, встановлення правил та процедур для безпечної роботи; зазначено на важливості проведення оцінки ризиків для визначення потенційних небезпек та впровадження заходів для їх зменшення; вказується на значення забезпечення працівників необхідним захисним обладнанням, дотримання правил протипожежної безпеки – запобігання

<sup>65</sup> Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 404 с.

<sup>66</sup> Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.

<sup>67</sup> Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.

<sup>68</sup> Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. 2010. 36 с.

<sup>69</sup> Коломоєць Т.О., Галіцина Н.В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2010. 290 с.

пожежам та належний контроль за вогнем на будівельних майданчиках; наголошується на правилах поведінки в надзвичайних ситуаціях, вагоме місце серед яких займає розробка планів евакуації під час надзвичайних ситуацій<sup>70</sup>. Виконання цих заходів допомагає знизити ризик та забезпечити безпечні умови праці для робітників.

Аналіз практики здійснення контрольної діяльності територіальними підрозділами Державної архітектурно-будівельної інспекції свідчить, як зазначає в навчально-практичному посібнику «Розслідування шахрайств у сфері фінансування будівництва житла» С.С. Чернявський, що для сфери будівництва в нашій державі впродовж останніх років характерним є збільшення кількості порушень норм і правил під час розташування та будівництва нових об'єктів, зниження якості будівництва, застосування непридатних до використання матеріалів і виробів, уведення в експлуатацію незавершених будівель та споруд<sup>71</sup>. Водночас поряд із встановленням причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень у сфері будівництва, в наявності значна кількість наукових доробок з адміністративно-деліктної проблематики, в тому числі на рівні монографічних досліджень (наприклад, роботи В.К. Колпакова<sup>72</sup>, Д.М. Лук'янець<sup>73</sup>, А.Т. Комзюка<sup>74</sup>, О.І. Миколенка<sup>75</sup>, Є.С. Герасименка<sup>76</sup>, Я. Кінаш<sup>77</sup> та інших), які зосереджують домінуючі положення вітчизняної доктрини щодо феномена адміністративної відповідальності в цілому та щодо окремих сфер суспільних відносин зокрема. Водночас в аналізованій період комплексне дослідження феномена фінансового шахрайства та проблем розслідування правопорушень, пов'язаних з ним, у тому чис-

<sup>70</sup> Вільсон О.Г. Охорона праці в галузі (на прикладі будівництва): навч. посіб. Київ. «Основа». 2006. 204 с.

<sup>71</sup> Чернявський С.С. Розслідування шахрайств у сфері фінансування будівництва житла: навч.- практич. посіб. Київ, 2009. С. 3.

<sup>72</sup> Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 455 с.

<sup>73</sup> Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 410 с.

<sup>74</sup> Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 408 с.

<sup>75</sup> Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.

<sup>76</sup> Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2000. 221 с.

<sup>77</sup> Кінаш Я.І. Трансформація адміністративної відповідальності: правові та організаційні засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 182 с.

лі у сфері будівництва, здійснено вже згадуваним С.С. Чернявським та А.В. Микитчиком. На основі аналізу фінансової діяльності авторами визначено поняття фінансового шахрайства в галузі будівництва та обґрунтовано його класифікацію, розкрито співвідношення такого шахрайства з тіньовою економікою, організованою злочинністю та корупцією, наведено структурний аналіз механізму фінансового шахрайства, в основі якого виокремлено класифікаційні групи способу вчинення злочинів, а також ознаки застосування окремих технологій злочинної діяльності<sup>78</sup>. Поряд з цим визначенню особливостей будівництва як об'єкта адміністративно-правового регулювання й уточненню сутності будівництва як суспільно-корисної діяльності присвячено наукову статтю В.О. Ромасько (2008 р.). Автором зазначено, що вивчення об'єктів адміністративно-правового регулювання, які виникають, розвиваються та припиняються у сфері будівництва, має як теоретичне, так і практичне значення, оскільки чітке їх розуміння надасть змогу відмежувати відносин у цій сфері від правовідносин, урегульованих нормами інших галузей права<sup>79</sup>.

Для розвитку адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва вагоме значення мають праці А.В. Матвійчука. Позитивним елементом робіт автора стало те, що він проаналізував не тільки традиційні основні форми державного контролю, а й специфічні форми контролю: ліцензування видів господарської діяльності у будівництві; погодження або надання дозволів на здійснення будівельної діяльності; державний технічний нагляд; атестація та сертифікація відповідних фахівців; громадське обговорення<sup>80;81;82;83</sup>. Крім цього, було акцентовано увагу на тому, що

<sup>78</sup> Чернявський С.С., Микитчик А.В. Розслідування шахрайств у сфері фінансування будівництва житла: наук.-практ. посіб. Київ, 2009. 255 с.

<sup>79</sup> Ромасько В.О. Особливості будівництва як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Право і Безпека*. 2008. Т. 7. № 2. С. 127–131.

<sup>80</sup> Матвійчук А.В. Особливості здійснення державного архітектурно-будівельного контролю за індивідуальною будівельною діяльністю громадян. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 41. С. 213–219.

<sup>81</sup> Матвійчук А.В. Контрольні провадження в сфері капітального будівництва. *Право і безпека*. 2009. № 5 (32). С. 128–132.

<sup>82</sup> Матвійчук А.В. Щодо систематизації заходів здійснення державного контролю у галузі будівництва: матеріали всеукраїнської конференції з адміністративного права: *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених, роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави*: зб. тез доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 10 квіт. 2009 р.). Одеса, 2009. С. 222–223.

<sup>83</sup> Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 215 с.

значна кількість правовідносин щодо контрольної діяльності в галузі будівництва врегульована підзаконними нормативно-правовими актами, які відіграють ключову роль у правому забезпеченні даної діяльності<sup>84</sup>. Через це доцільними є зауваження автора, що дана ситуація призводить до того, що окремі правовідносини врегульовані тільки підзаконними актами і потребують подальшого врегулювання, але вже на рівні Закону України.

Не варто забувати і про дослідження феномена адміністративного судочинства<sup>85</sup> та контрольної-ревізійної діяльності у сфері будівництва, роль яких, у тому числі й у забезпеченні реалізації та захисту прав громадян, а також у процедурі припинення діяльності суб'єктів господарювання, є достатньо важливою. Однак, незважаючи на появу значної кількості наукових робіт з проблематики адміністративного судочинства взагалі (наприклад, праці Р.С. Мельника<sup>86</sup>, О.М. Пасенюка<sup>87</sup>, В.П. Тимощука<sup>88</sup>, І.В. Шруб<sup>89</sup> та ін.), нагальні питання щодо специфіки участі таких суб'єктів у механізмі запобігання правопорушенням у сфері будівництва майже не досліджені.

Зазначимо, що під правопорушенням у сфері будівництва О.В. Скригулець (2011 р.) розуміє недотримання обов'язкових вимог державних стандартів, технічних умов, будівельних норм і правил, проектів, інших нормативних актів у сфері будівництва і промисловості будівельних матеріалів, що призводить до зменшення і втрати міцності, стійкості, надійності будівель, споруд, їх частин або окремих конструктивних елементів, силових параметрів будівельних матеріалів, конструкцій і виробів, а також дії, що порушують встановлений організаційно-правовий порядок будівництва об'єктів і приймання їх в експлуатацію. Також автором вказано на подвій-

---

<sup>84</sup> Там само. С. 180.

<sup>85</sup> Музичук О.М. Зарубіжний досвід організації діяльності судів та можливості його використання в Україні. *Наука право*. 2022. № 3. С. 227–233.

<sup>86</sup> Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 211 с.

<sup>87</sup> Адміністративне судочинство України: підручник / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

<sup>88</sup> Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 214 с.

<sup>89</sup> Шруб І.В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 210 с.

ність характеру адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері будівництва<sup>90</sup>.

Особливості реалізації механізму притягнення до адміністративної відповідальності у сфері будівництва розглянуто у дисертації Б.М. Семенка (2011 р.). Автором досліджено поняття адміністративно-правових відносин у галузі будівництва, їх місце серед інших суспільних відносин, визначено поняття та класифікацію адміністративно-правових засобів охорони відносин у галузі будівництва, а також подано юридичну характеристику адміністративних правопорушень у зазначеній сфері, розглянуто особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в галузі будівництва, що у свою чергу надало можливість дисертанту вдосконалити розуміння змісту адміністративної відповідальності в галузі будівництва через виділення та аналіз стягнень, застосовуваних до осіб, які вчинили правопорушення. До них автором віднесено: попередження, штраф, пеню, конфіскацію предметів, що безпосередньо пов'язані зі вчиненням правопорушення й перебувають у власності правопорушника, вилучення незаконно отриманої виручки, анулювання дозволу чи ліцензії, зупинення всієї діяльності юридичної особи на певний строк, припинення юридичної особи (примусовий поділ (реорганізація) або ліквідація))<sup>91</sup>.

Шахрайство, пов'язане із залученням коштів громадян на будівництво житла як складову фінансового шахрайства, розглянуто в дисертаційному дослідженні І.М. Попової (2011 р.). Авторка визначає його як комплекс однорідних технологій заволодіння майном (фінансовими ресурсами) громадян, які інвестують кошти у фінансування будівництва житла, що вчиняють шляхом обману та зловживання службовим становищем. Особливостями цих діянь, на відміну від «традиційного» шахрайства у сфері обігу житла, полягають у наступному: 1) використанні правопорушниками фінансових інструментів залучення коштів громадян у будівництво житла; 2) на етапі підготовки до шахрайства винні особи використовують власний службовий статус або засоби доступу до керівництва фінансових установ, компаній-управителів коштів і забудовників; 3) алгоритм злочинної

---

<sup>90</sup> Скригулець О. Склад адміністративних правопорушень у будівництві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. Т. 2. С. 233–244.

<sup>91</sup> Семенко Б.М. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі будівництва: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 193 с.

поведінки (злочинні схеми) завжди приховані легальною фінансово-господарською діяльністю, що ускладнює своєчасне виявлення ознак правопорушення як потерпілими, так і правоохоронними органами; 4) у технологіях шахрайства поєднано різні (підпорядковані, супутні) правопорушення<sup>92</sup>.

Групи суб'єктів адміністративних правопорушень у будівельній діяльності за критерієм зв'язку вчиненого правопорушення з господарською діяльністю виділено в дисертації І. М. Миронець (2012 р.). До таких належать: 1) особи, які вчинили адміністративні правопорушення у сфері будівництва у зв'язку зі здійсненням господарської діяльності або виконанням професійних обов'язків, а саме: юридичні особи, фізичні особи-підприємці та посадові особи; 2) особи, які вчинили адміністративні проступки у сфері будівельної діяльності без зв'язку з підприємницькою або професійною діяльністю, а саме: громадяни України, іноземці та особи без громадянства, адміністративні правопорушення яких вчинені в ході будівельних або ремонтних робіт для власних потреб. Особливої уваги заслуговують запропоновані автором заходи адміністративного примусу, серед яких є заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративного примусу. До адміністративних стягнень, застосування яких є характерним для правопорушень у будівельній сфері, належать: 1) штраф; 2) конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 3) анулювання ліцензії на проведення будівельних робіт; 4) позбавлення кваліфікаційного сертифіката архітектора. Крім того, автором обґрунтовано доцільність віднесення анулювання ліцензії на будівельні роботи та позбавлення кваліфікаційного сертифіката архітектора до адміністративних стягнень<sup>93</sup>.

Варто додати, що поряд з дисертаційними дослідженнями встановленню питань щодо правового регулювання відносин на будівельному ринку, регламентації діяльності його суб'єктів, включно з аспектами дозвільної системи, дослідженню сукупності форм і засобів правового впливу держави на діяльність суб'єктів будівництва

---

<sup>92</sup> Попова І. М. Розслідування шахрайств, пов'язаних із залученням коштів громадян на будівництво житла: дис... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2011. 250 с.

<sup>93</sup> Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 235 с.

присвячена наукова стаття В.А. Ціленко (2014 р.)<sup>94</sup>. Майже водночас на основі сучасних методологічних підходів, доктринального аналізу теоретичних джерел адміністративно-правової науки, узагальнення нормотворчої та правозастосовної практики у сфері адміністративно-правового регулювання житлової та громадської забудови А.В. Романенко (2015 р.) у дисертації наголосив на тому, що питання необхідності вивчення сутності та змісту адміністративно-правового регулювання житлової та громадської забудови постає досить гостро, оскільки невирішеність питань із недобудованим будівництвом, самовільне будівництво будинків та споруд усупереч Генеральному плану населеного пункту, іншій містобудівній документації, самовільне відхилення від проєктів землеустрою, порушення прав і законних інтересів громадян тощо потребує державного впливу. Виходячи з цього, сформовано й обґрунтовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України в цій сфері<sup>95</sup>.

Дослідженню сучасних поглядів на адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі в контексті адаптації системи законодавства відповідно до *acquis communautaire* присвячена монографія О.В. Стукаленко (2016 р.), в якій виокремлено проблеми становлення, формування та подальшого розвитку будівельної галузі, визначено тенденції й напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення здійснення будівельної діяльності з урахуванням міжнародних стандартів. У монографії акцентовано увагу на необхідності оновлення змістовних положень адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі шляхом визначення теоретичних засад, елементів його механізму, системи суб'єктів будівельної діяльності, узгодження положень адміністративно-деліктного законодавства, а також пріоритетних напрямів гармонізації чинного законодавства з міжнародними положеннями. Розглянуто пріоритетні кроки з удосконалення адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі в Україні. Містяться пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, зокрема визначено комплексний підхід до побудови глави КУпАП, а також обґрунтовано структуру проєкту й розкрито основний зміст Будівель-

---

<sup>94</sup> Ціленко В.А. Правове регулювання будівельної діяльності: склад будівельних правовідносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 2 (17). С. 225–234.

<sup>95</sup> Романенко А.В. Адміністративно-правове регулювання житлової та громадської забудови: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 20 с.

ного кодексу України, сфера дії якого охоплює організаційно-правові засади містобудування, будівництва інженерно-технічних та інших об'єктів в Україні<sup>96</sup>.

Комплексним дослідженням адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва в Україні є дисертація К.Р. Резворович «Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва» (2016 р.), в якій авторкою визначено ключові елементи державної політики у сфері будівельної діяльності, проаналізовано ознаки адміністративно-правових відносин у сфері будівництва, з'ясовано питання правового регулювання, в тому числі нормативно-правових засад державної політики у сфері будівельної діяльності, здійснено аналіз нормативно-правового регулювання повноважень та компетенції органів виконавчої влади у сфері будівництва, розглянуто зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва тощо. Крім цього, в дисертації розкриті концептуальні положення забезпечення державного контролю у сфері будівництва як необхідного елемента системи адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності<sup>97</sup>.

Аналіз витрат та прибутку в будівництві, вивчення фінансових моделей для запобігання фінансовому шахрайству в будівельній галузі є дуже важливим завданням для забезпечення безпеки та надійності будівельних проєктів. Проблеми фінансового шахрайства в інвестиційно-будівельній сфері присвячено дисертаційне дослідження Г.М. Чернишова (2016 р.). Автором надано кримінально-правову характеристику фінансового шахрайства, здійснено аналіз його показників, розкрито механізм злочинної діяльності, виявлено та систематизовано характерні риси осіб, які вчинили ці злочини, встановлено особливості детермінації фінансового шахрайства в будівництві. За результатами дослідження запропоновано науково обґрунтовані напрями попередження фінансового шахрайства в інвестиційно-будівельній сфері на основі поєднання заходів соціального й кримінально-правового впливу та віктимологічної профілактики<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 376 с.

<sup>97</sup> Резворович К.Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 194 с.

<sup>98</sup> Чернишов Г.М. Фінансове шахрайство в інвестиційно-будівельній сфері: кримінологічне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2016. 255 с.

Дотичним до змісту нашого дисертаційного дослідження є також наукова праця Н. О. Шмігельської на тему: «Адміністративно-правове регулювання профілактики правопорушень у сфері економіки», в якій було розглянуто стан і загальний характер адміністративних правопорушень у сфері економіки в Україні. Визначено особливості реалізації адміністративно-правових заходів профілактики відповідних правопорушень. Розглянуто діяльність Національної поліції як суб'єкта забезпечення профілактики правопорушень у сфері економіки. Викремлено світовий досвід профілактики правопорушень у сфері економіки та можливість його адаптації до законодавства України в контексті асоціації України з Європейським Союзом (ЄС) та забезпечення достатнього рівня економічної безпеки держави. Окреслено теоретичні і правові основи вдосконалення профілактики економічних правопорушень суб'єктами профілактики. Запропоновано зміни та доповнення до законодавства України в частині профілактики правопорушень у сфері економіки<sup>99</sup>.

Аналізуючи правовідносини в будівельній галузі, не можна залишити осторонь уваги науковий доробок В. О. Резніченка, який об'єктом дослідження обрав суспільні відносини, що складаються у процесі здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Автор сформулював основні характеристики дозвільної діяльності у сфері містобудування та пропозиції щодо вдосконалення її адміністративно-правового регулювання<sup>100;101;102</sup>. Безсумнівно, ефективне правове регулювання дозвільної діяльності забезпечить розвиток як будівельної галузі економіки, так і суміжних галузей. З огляду на це науковець визначив поняття дозвільної діяльності у сфері містобудування як сукупність юридично значущих процедур, сутність яких полягає в розробленні та втіленні в життя комплексу заходів, спрямованих на недопущення можливої шкоди суспільним та державним інтересам, власності, особистій безпеці громадян унаслідок безконтр-

---

<sup>99</sup> Шмігельська Н. О. Адміністративно-правове регулювання профілактики правопорушень у сфері економіки: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 173 с.

<sup>100</sup> Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування.: дис. канд. юр. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 194 с.

<sup>101</sup> Резніченко В. О. Форми дозвільної діяльності у сфері містобудування: поняття та сутність. *Право і суспільство*. 2014. № 6–1. С. 202–207.

<sup>102</sup> Резніченко В. О. Правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2014. Вип. 28. Т. 2. С. 153–158.

ольного виготовлення, реалізації та використання будівельної продукції, котра може становити небезпеку для особи<sup>103</sup>.

В.О. Резніченко уточнив розуміння і види правової форми дозвільної діяльності з позицій державного управління, серед яких виділив чотири: 1) адміністративні індивідуальні акти (безпосередньо рішення про надання або відмову у видачі документа дозвільного характеру); 2) адміністративні нормативні акти (якими закріплюються процедурні моменти отримання документів дозвільного характеру у сфері містобудування); 3) адміністративні договори; 4) інші юридично значущі дії<sup>104</sup>.

Будівництво має значний вплив на середовище та суспільство, і цей вплив може бути як позитивним, так і негативним. Важливо розглядати ці два аспекти при розвитку будь-якого будівельного проєкту. Негативний вплив будівництва на навколишнє середовище, на думку К.Ю. Зубко, проявляється в тому, що під час будівельних робіт здійснюється відчуження земель, розчищення територій, зрізання рослинного шару і проведення земляних робіт; використовуються шкідливі будівельні матеріали; повітря забруднюється відпрацьованими газами будівельних машин тощо. Окрім того, продукція будівельної галузі може негативно впливати на людей (насамперед на мешканців житлових будівель). Забезпечення ефективного здійснення будівельних робіт неможливе без удосконалення нормативної бази з організації й матеріального забезпечення будівельних робіт, оптимізації витрат, пов'язаних із впровадженням природоохоронних технологій, тощо<sup>105</sup>. Урахування цих факторів, на думку науковця, вплине на зменшення вчинених правопорушень у сфері будівництва.

Дослідження у сфері управління будівельними проєктами охоплюють оптимізацію процесів управління, включаючи розробку стратегій планування, використання інформаційних технологій та методів контролю для запобігання затримкам і перевищенню бюджету. Крім того, управління будівельними проєктами відіграє важливу роль у запобіганні правопорушенням, якщо воно діє ефективно та систематично. Ефективне планування і ретельний контроль проєкту допомагають розвитку потенційних

---

<sup>103</sup> Резніченко В.О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування.: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. С. 7.

<sup>104</sup> Там само. С. 82.

<sup>105</sup> Зубко К.Ю. Оцінка і прогнозування еколого-економічних збитків впливу будівельної галузі на довкілля: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.06. Суми, 2016. 225 с.

ризиків та забезпечують поетапне виконання відповідно до законодавства та нормативно-правових актів. Це включає в себе ретельний аналіз, вимоги до розробки графіка та бюджету, а також постійний моніторинг виконання. Управління проектом може здійснювати контролюючу функцію з дотримання стандартів безпеки на будівлях. Усе зазначене допомагає в комплексі створити структурований, добре організований процес, який спрямований на запобігання правопорушенням шляхом ефективного планування, контролю, взаємодії та використання технологій.

Аналіз існуючих концепцій, моделей, методів управління інвестиційно-будівельними проектами здійснювалось І.Б. Азаровою. У межах дисертаційного дослідження авторкою надано характеристику поточного рівня успішності таких проектів; зазначено, що система менеджменту проектів із житлового будівництва потребує вдосконалення в її частині перенесення акцентів із забезпечення максимізації прибутку будівельників на спрямованість до досягнення цінності результату проекту для всіх його зацікавлених сторін та протягом усього життєвого циклу проекту<sup>106</sup>.

Питання забезпечення дієвого адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва розкрито в дослідженні П.П. Кривошеїна (2017 р.). Серед ознак адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва автор виділяє його соціальну значущість, оскільки торкається інтересів практично всіх громадян України. Слушним є зауваження щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання будівництва в Україні, яке, на думку науковця, полягає в комплексі засадничих та адміністративних інструментарних чинників (планування, децентралізації, контролю, дозвільних проваджень, адміністративної відповідальності тощо), квінтесенцією яких є створення умов для динамічного розвитку будівництва в Україні шляхом максимального використання декларативних адміністративних процедур і будівельних стандартів ЄС (Єврокоду), спрощення процедури початку будівництва на орендованій ділянці та усунення технічних бар'єрів<sup>107</sup>.

Урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають у сфері будівництва, стали об'єктом дослідження

---

<sup>106</sup> Азарова І.Б. Ціннісно-орієнтований підхід в управлінні інвестиційно-будівельними проектами житлового будівництва: дис... канд. техн. наук: 05.13.22. Харків, 2016. 146 с.

<sup>107</sup> Кривошеїн П.П. Адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 218 с.

і В.В. Слончака. Автором розкрито природу адміністративних правовідносин у будівництві з урахуванням процесів децентралізації влади та принципів публічного адміністрування, проаналізовано суб'єктний склад, юридичні ознаки об'єктів та зміст адміністративних правовідносин, а також розкрито особливості адміністративних послуг у сфері будівництва<sup>108</sup>.

Важливу роль у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва і забезпеченні ефективного виконання будівельних проектів відіграє фінансовий контроль. Дослідженню особливостей здійснення фінансового контролю у сфері інвестування у житлове будівництво присвячена дисертація Ю.О. Суркової (2017 р.). У роботі розкрито підхід до розуміння основних організаційно-структурних та прикладних проблем інструментів інвестування в житлове будівництво: цільових облігацій, фондів фінансування будівництва, фондів операцій з нерухомістю, інститутів спільного інвестування; встановлено, що ринкова трансформація контрольного середовища призводять до виникнення нових видів ризиків; обґрунтовано доцільність системних змін інституційних основ фінансового контролю та розроблено алгоритми контрольних дій щодо конкретних інструментів інвестування; окреслено етапи ризик-орієнтованого планування тематичного інспектування Державною аудиторською службою України на основі комбінування окремих модулів; запропоновано шляхи підвищення ефективності фінансового контролю держави на основі його приведення у відповідність до стандартів ЄС шляхом інституційної та методологічної модифікації; розроблено механізми забезпечення ефективності фінансового контролю інвестування у сфері житлового будівництва шляхом використання методичних рекомендацій щодо проведення ревізій та фінансового розслідування з метою протидії правопорушенням у цій сфері<sup>109</sup>.

Звернемо увагу на те, що сучасні рекомендації щодо безпеки праці на будівництві містяться, зокрема, в навчальному посібнику В.А. Шаповалова «Забезпечення охорони праці при організації будівельних майданчиків» (2017 р.). Основні вимоги охорони праці, що пред'являються до виробничих територій і робочих місць при орга-

---

<sup>108</sup> Слончак В.В. Адміністративно-правові відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 229 с.

<sup>109</sup> Суркова Ю.О. Фінансовий контроль у сфері інвестування в житлове будівництво: дис... канд. екон. наук: 08.00.08. Київ, 2017. 202 с.

нізації будівельних майданчиків, викладаються в комплексній ув'язці з технологією і організацією робіт та представлені наочними матеріалами<sup>110</sup>. Не змінюючи хронологічної послідовності висвітлення наукових публікацій, зазначимо, що з метою узагальнення теоретико-прикладного інструментарію в системі методології дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва науковий інтерес становить дисертаційне дослідження В.В. Юровської на тему: «Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти» (2018 р.)<sup>111</sup>.

Теоретико-правові засади адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері будівництва розглянув і К.О. Рибак у монографії «Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання» (2018 р.). Автор розкриває теоретичні та практичні питання адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності в Україні, обґрунтовує ідею про адміністративно-правову природу інституту містобудівної діяльності та доводить необхідність виділення як самостійного галузевого утворення містобудівного права, з його наступним розміщенням у межах Особливого адміністративного права, вивчає стан та перспективи розвитку адміністративно-правового забезпечення організації та здійснення окремих напрямків містобудівної діяльності в Україні<sup>112</sup>.

М.Є. Околович у дисертаційному дослідженні на тему: «Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування» (2018 р.) здійснила аналіз суб'єктів адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності системи органів місцевого самоврядування, способів та методів правового регулювання в цій сфері. На основі теоретичних напрацювань у галузі адміністративного права, вітчизняного й зарубіжного законодавства, результатів адміністративної практики місцевого самоврядування України авторкою з'ясовано сутність поняття містобудівної діяльності (містобудування) як адміністративно-правової категорії – це діяльність з формування і перетворення середовища поселень (житлового, виробничого, інших його видів), виходячи з інтересів

<sup>110</sup> Шаповалов В.А. Забезпечення охорони праці при організації будівельних майданчиків: навч. посіб. Кривий Ріг: Видавничий центр ДВНЗ «КНУ», 2017. 161 с.

<sup>111</sup> Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя. 2018. 38 с.

<sup>112</sup> Рибак К.О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання: монографія. Київ: Гельветика, 2018. 250 с.

населення, перспектив соціально-економічного розвитку, місцевих особливостей, з метою забезпечення сприятливих умов проживання, обмеження шкідливого впливу господарської та інших видів діяльності на навколишнє середовище містобудівними засобами, поліпшення екологічної ситуації, розвитку інженерної інфраструктури, формування естетичного життєвого простору населення, що у більш загальному вигляді можна охарактеризувати як організацію найбільш сприятливого середовища життя людей. Предметом містобудівної діяльності на місцевому та регіональному рівнях є територіальна організація розселення, планування та забудова поселень (населених пунктів), їхній стійкий розвиток, збереження і захист історико-культурної спадщини, охоронних зон, пам'яток містобудування, архітектури, природно-ландшафтних комплексів та інших цінних у містобудівному відношенні об'єктів<sup>113</sup>.

Вплив будівельних проєктів на навколишнє середовище, рівень недотримання екологічних вимог під час проєктування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд, правомірність забудови рекреаційних зон, місць відпочинку та дозвілля стали об'єктом дослідження Д.О. Чернишева. У його дисертаційному дослідженні «Науково-методологічний інструментарій організації будівництва на засадах біосферосумісності» (2018 р.) міститься вирішення науково-прикладної проблеми запровадження біосферосумісного будівництва, що реалізуються у форматі сучасного девелопменту, з урахуванням оновлених національних стандартів екологічного та енергоощадного будівництва у світлі новітньої парадигми, пов'язаної з біотектонічними концепціями формування екопростору. На думку автора, перехід до біосферосумісного будівництва в Україні слід оцінювати як важливу стратегічну перспективу, яка вплине на реформацію архітектурно-конструктивних, технічних та організаційно-технологічних стандартів будівництва. На переконання науковця, організація будівництва на засадах біосферосумісності є запорукою успішного залучення іноземних інвестицій до будівельної галузі країни та стратегічним пріоритетом подолання кризових явищ у галузі<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> Околович М.Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. 258 с.

<sup>114</sup> Чернишев Д.О. Науково-методологічний інструментарій організації будівництва на засадах біосферосумісності: дис. ... д-ра техн. наук: 05.23.08. Дніпро. 2018. 430 с.

О.Л. Марченко в статті «Проблеми притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва» (2019 р.) розглянула сучасну практику вирішення адміністративних проваджень щодо притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 96 КУпАП. З цією метою авторка проаналізувала статистичні дані, а також судову практику стосовно вирішення досліджуваної категорії адміністративних правопорушень, виокремлено ключові форми об'єктивної сторони: порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил, затверджених проєктних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд; виконання підготовчих робіт без подання повідомлення про початок виконання зазначених робіт, якщо подання такого повідомлення є обов'язковим; наведення недостовірних даних; експлуатація об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію; невиконання замовником вимог законодавства. З огляду на це О.Л. Марченко надала пропозиції щодо класифікації найпоширеніших порушень, яких припускаються під час винесення та оскарження постанов про адміністративні правопорушення<sup>115</sup>.

Важливою складовою будь-якого будівельного проєкту є дослідження якості будівельних матеріалів. Процедури та рекомендації, а також стандарти, які відповідають нормативним вимогам та проєктним специфікаціям, стали об'єктом дослідження В.В. Торби (2019 р.), робота якого присвячена питанням розроблення і впровадження системи екологічної оцінки будівельних матеріалів на етапах їх життєвого циклу та обґрунтуванню шляхів удосконалення національних нормативних вимог вітчизняних стандартів щодо оцінки екологічної якості будівельних матеріалів. Показано сучасні інструменти оцінки «екологічності» будівництва та представлено інструмент «Green Guide Calculator» (рейтингова система оцінки елементів будівель) для української системи екологічної сертифікації будівельних матеріалів<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> Марченко О.Л. Проблеми притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2019. № 4 (113). С. 97–98. URL: <https://elar.naiua.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/123be5e5-d989-4a06-83b9-2416b03e0d56/content>

<sup>116</sup> Торба В.В. Інструмент «GREEN GUIDE CALCULATOR» для української системи екологічної сертифікації будівельних матеріалів. 2019. 96 с. URL: <https://krs.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/264/1/%d0%a2%d0%be%d1%80%d0%b1%d0%b0-dref.pdf>

Комплексний аналіз адміністративно-правових відносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади проведено в монографії В.В. Слончака (2019 р.). Розкрита природа адміністративних правовідносин у сфері будівництва з урахуванням нових процесів та принципів адміністрування. Досліджений міжнародний досвід та можливості його застосування в Україні. Проаналізовано суб'єктний склад, юридичні ознаки об'єктів, а також розкрито особливості адміністративної послуги у сфері будівництва<sup>117</sup>.

Дослідженню проблем теорії та практики конституційно-правового забезпечення містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування, аналізу історико-правових аспектів становлення та розвитку містобудування як сфери муніципально-правового регулювання присвячено дисертаційне дослідження О.Г. Курчина (2020 р.). Автором зазначається, що певну роль у правовому регулюванні суспільних відносин відіграють техніко-юридичні норми, оскільки вони сприяють поглибленню знань про сутність норм права в цілому. Їх значення важливе, зокрема, при розробці загальнотеоретичних положень (учення про співвідношення, взаємодію та взаємозв'язок різних соціальних норм, учення про структуру правових норм та форму їх вираження, вчення про джерела права), воно може служити подальшому розвитку галузевих наук, а дослідження специфіки цих норм має і певне практичне значення, оскільки дає практичним працівникам знання про сутність і роль техніко-юридичних норм, сприяє правильному їх застосуванню до конкретних життєвих обставин і здійсненню контролю за їх виконанням. Окрім того, багато техніко-юридичних норм сприяють підвищенню рівня стандартизації суспільних відносин у найважливіших сферах соціального життя, що підвищує їх значущість у правовому регулюванні. В умовах міжнародної міждержавної інтеграції такі норми стають міжнародними техніко-правовими стандартами, що створює загальне правове та процесуальне поле їх застосування та використання. Звідси зростає роль і значимість технічних норм у правовому регулюванні різного рівня (локального, регіонального, національного, міжнародного, універсального), а також актуалізується доктринально-науковий інтерес до визначення їх правової природи<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> Слончак В.В. Адміністративно-правові відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади. Київ: Гельветика, 2019. 204 с.

<sup>118</sup> Курчин О.Г. Конституційно-правове забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності: проблеми теорії та практики: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2020. С. 34.

Значимо також і про дисертаційне дослідження Д.С. Неведрова (2020 р.), яке присвячено вирішенню науково-технічного завдання щодо зниження техногенного впливу на довкілля за рахунок розробки та впровадження методів, моделей та інструментів управління в проєктах будівництва та реконструкції об'єктів критичної інфраструктури. У роботі запропоновано систему критеріїв оцінки впливу на довкілля, сформовано структурні моделі, розроблено метод кількісної оцінки впливу на довкілля для управління природними та техногенними небезпеками у відповідних проєктах<sup>119</sup>.

Для запобігання недотриманню екологічних вимог під час проєкування, будівництва та експлуатації необхідно враховувати кращі закордонні практики, норми вітчизняного та зарубіжного законодавства, регуляторні вимоги та включати аналіз всіх можливих впливів на навколишнє середовище. Також важливо залучати в процес проєкування екологічних фахівців та спеціалістів з екологічного менеджменту для забезпечення дотримання екологічних вимог. Запобігання екологічним правопорушенням у сфері будівництва важливе для збереження навколишнього середовища і дотримання екологічних стандартів, тому це вимагає комплексного підходу й систематичного виконання норм.

Автори навчального посібника «Юридична відповідальність за екологічні правопорушення» Т.К. Оверковська та Н.М. Опольська (2020 р.) зазначають, що одним із заходів у вирішенні проблем охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки виступає встановлення юридичної відповідальності за правопорушення в екологічній сфері. Адже однією з першопричин екологічних проблем в Україні є незадовільний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення. Відтак застосування юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства, на думку авторів, слід вважати одним із юридичних чинників на шляху до забезпечення збалансованого природокористування та дотримання екологічного правопорядку<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Неведров Д.С. Методи і моделі оцінки впливу на довкілля в проєктах будівництва та реконструкції об'єктів критичної інфраструктури: дис. ... канд. техн. наук: 05.13.22. Київ, 2020. 210 с.

<sup>120</sup> Юридична відповідальність за екологічні правопорушення: навч. посіб. / Т.К. Оверковська, Н.М. Опольська. Вінниця: ТОВ «ТВОРИ», 2020. 252 с.

Варто виокремити і дисертаційне дослідження О.В. Сугак на тему: «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері господарської діяльності» (2020 р.). Зазначається, що як об'єкти адміністративно-правової протидії правопорушення у сфері господарської діяльності характеризуються такими ознаками: по-перше, варіативністю інтенсивності шкоди правопорушень даної групи – правопорушення у сфері господарської діяльності одночасно містять у своїй групі діяння як суспільно-шкідливі, так і суспільно небезпечні; по-друге, порушують соціально-господарські устої ведення підприємництва, що у свою чергу негативно впливає на бізнесклімат в Україні та економічне становище держави у світі; по-третє, охоплюють велике коло діянь адміністративно-управлінського, фінансово-економічного, господарського змісту; по-четверте, наносять значну шкоду бюджетному сектору держави, викликають обмеження надходжень до державного бюджету. Ключовими напрямками адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності названо: а) управлінський – застосування організаційних засобів оптимізації структури суб'єктів протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності з метою забезпечення найбільшої ефективності їх діяльності; б) реакційний, який передбачає використання визначених законодавством важелів адміністративного впливу для попередження, припинення та притягнення до відповідальності осіб, які вчинили відповідні протиправні дії; в) нормативний – виражається в нормотворчій роботі суб'єктів протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності, тобто у створенні підзаконної бази та закріплення у ній підходів, засобів, методів та заходів впливу на суспільні відносини з метою недопущення вчинення правопорушень у вказаному напрямі<sup>121</sup>.

Не можна оминати й роботу Р.М. Поліщука «Фінансово-правове регулювання відновлення платоспроможності страховиків або визнання їх банкрутами» (2021 р.)<sup>122</sup>, в якій автор запропонував визнати на законодавчому рівні право Національного банку України ініціювати процедуру банкрутства страховика шляхом подання заяви до господарського суду; сформулював визначення поняття «страховий фонд» – страхові резерви, які утворюються з метою, визначеною

---

<sup>121</sup> Сугак О.В. Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері господарської діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2020. 238 с.

<sup>122</sup> Поліщук Р.М. Фінансово-правове регулювання відновлення платоспроможності страховиків або визнання їх банкрутами: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2021. 234 с.

Законом України «Про страхування», та формуються за рахунок сплати платежів суб'єктами страхової діяльності та доходів від їх розміщення; обґрунтував, що відмова у відкритті провадження у справі про банкрутство страховика в повному обсязі залежить від дій/бездіяльності самого боржника, адже у разі зволікання такого страховика в суду будуть наявні всі формальні підстави для відкриття провадження у справі.

У свою чергу в тому ж році Ю.В. Тарасюк захистив дисертацію на тему: «Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні». У роботі визначено, що об'єктом адміністративно-правового забезпечення у сфері житлового будівництва є діяльність держави та суб'єктів містобудівної діяльності щодо спорудження будівельних конструкцій, призначених для проживання людини і створення умов для реалізації громадянами гарантованого Конституцією України права на житло. Автором запропоновано створити у структурі Державної архітектурно-будівельної інспекції України підрозділ протидії корупції та іншим корупційним правопорушенням, що вчиняються суб'єктами містобудівної діяльності та посадовими особами публічної адміністрації у сфері будівельної галузі, зокрема житлового будівництва. Водночас обґрунтовано необхідність розробки й ухвалення окремого підзаконного нормативно-правового акта, яким будуть регулюватися порядок і процедури взаємодії органів публічної адміністрації у сфері житлового будівництва, а також необхідність ухвалення інших законодавчих актів з метою вдосконалення підстав притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за незаконне будівництво, скорочення строків розгляду справ за позовами органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду<sup>123</sup>.

Під час окреслення сучасного стану наукових досліджень запобігання правопорушенням у сфері будівництва слід звернути увагу на низку інших розробок, які були підготовлені в останні роки. Так, наприклад, становить науковий інтерес стаття О.В. Запотоцької (2022 р.), в якій авторка зазначає, що адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва є видом юридичної відповідальності, що полягає у впливі уповноважених органів державної влади,

---

<sup>123</sup> Тарасюк Ю.В. Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2021. 227 с.

викликаному порушенням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд, що виявляється в цілеспрямованому застосуванні адміністративних стягнень передбачених ст. 96 КУпАП. Такий вид юридичної відповідальності сприяє якомога швидшому притягненню винної особи до відповідальності шляхом накладення на неї в установленому порядку адміністративного стягнення, що дає змогу стримувати поведінку правопорушника в майбутньому, а також запобігати вчиненню правопорушень іншими особами. Виходячи із запропонованого визначення, авторка виокремлює такі характерні ознаки адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері будівництва: 1) є наслідком учинення особою адміністративного правопорушення та формою адміністративного примусу; 2) має публічний обов'язковий характер, особливий процесуальний порядок реалізації та виховний вплив; 3) спрямована на охорону суспільних відносин<sup>124</sup>.

Водночас комплексному дослідженню проблем адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва в Україні присвячена дисертація О.Л. Марченко (2022 р.). У роботі розкрито теоретико-методологічні засади дослідження адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. Авторка зауважує, що порушення будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва – склад правопорушення, визначеного ст. 96 КУпАП. Зазначене адміністративне правопорушення може бути вчинене як шляхом дії, так і бездіяльності, адже охоплює перелік діянь, які можна кваліфікувати як порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. Також у дисертації розглянуто поняття об'єкта правопорушення та їх види за ст. 96 КУпАП, висвітлено сутність суб'єктів, яких залежно від порядку створення класифіковано на такі категорії: 1) посадові особи – юридичні особи; 2) фізичні особи – населення. Порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва, як зауважує авторка, є збірним адміністра-

---

<sup>124</sup> Запотоцька О.В. Адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 554–558. URL: [http://www.lsej.org.ua/7\\_2022/134.pdf](http://www.lsej.org.ua/7_2022/134.pdf).

тивним правопорушенням, а його склад зумовлений порушенням заборон, вимог, приписів визначених нормативно-правових актів<sup>125</sup>.

Теоретико-прикладний інтерес становить і дисертаційне дослідження Х.Ю. Тарасенко на тему: «Охорона прав інтелектуальної власності у сфері будівництва» (2022 р.). У роботі зазначено, що в процесі будівельної діяльності створюються найрізноманітніші результати інтелектуальної (творчої) діяльності: проектна документація, програмне забезпечення проєктування будівництва (окремих його етапів), дизайнське оформлення інтер'єру, екстер'єру, ландшафтний дизайн, система розумного будинку тощо. Відсутність належного правового регулювання, колізії між правовими нормами, а відтак зумовлена ними неоднакова судова практика у вирішенні спорів щодо захисту прав суб'єктів інтелектуальної власності у сфері будівництва безпосередньо вказують на необхідність пошуку шляхів вирішення існуючих проблем. Дисертанткою зроблено висновок, що архітектурне рішення слід розглядати як ідею, яка авторським правом не охороняється. Водночас архітектурне рішення, якому надано певну форму, набуває режиму твору архітектури або малюнків, креслень і схем, що стосуються архітектури. Авторка обґрунтовує необхідність внесення змін до ч. 4 ст. 29 Закону України «Про архітектурну діяльність», зважаючи на той факт, що група проєктантів може складатись не лише з осіб, які мають статус архітектора чи інженера з відповідним кваліфікаційним сертифікатом, для забезпечення можливості цих осіб набути нарівні з архітектором авторських прав<sup>126</sup>.

Слід додати, що загальний огляд засадничих положень публічного будівельного права України як однієї з галузей адміністративного права викладено у посібнику В.М. Бевзенко «Публічне будівельне право України» (2022 р.). Існування цієї галузі, на думку автора, зумовлюється національним законодавством, об'єктивно існуючими будівельними адміністративно-правовими відносинами, дозвольно-втручальною практикою адміністративних органів, здійсненням фізичними та юридичними особами їхніх прав, свобод, інтересів у будівельній галузі. Крім загальних положень публічного будівельно-

---

<sup>125</sup> Марченко О.Л. Адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва в Україні: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2022. 211 с.

<sup>126</sup> Тарасенко Х.Ю. Охорона прав інтелектуальної власності у сфері будівництва: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Львів, 2022. 243 с.

го права його зміст і систему утворюють, безперечно, й інші положення, норми, інститути. Як зазначає науковець, необхідно говорити про перспективну систему публічного будівельного права, зокрема: 1) право просторового (земельного) планування; 2) право планування забудови (будівельного планування); 3) будівельне нормотворення; 4) дозвільне право (дозвільні процедури); 5) право містобудування; 6) право просторового впорядкування (землеустрою); 7) розмежування просторового впорядкування (землеустрою)<sup>127</sup>.

Крім цього, аналіз міжнародного досвіду і новацій щодо містобудівного законодавства України в частині будівництва захисних споруд цивільного захисту здійснили В.М. Махнюк та В.І. Самойлова у статті «Забезпечення вимог цивільного захисту населення України в умовах війни під час планування та забудови територій» (2023 р.). Авторами обґрунтовано доповнення до переліку об'єктів, для яких передбачаються інженерно-технічні заходи цивільного захисту, об'єктами за класом наслідків СС1 (до яких відноситься більшість індивідуальних житлових будинків, 1–2 поверхова багатоквартирна житлова забудова тощо) на прикладі ізраїльського досвіду; визначено проблемні питання щодо забезпечення цивільного захисту населення в умовах війни, які потребують вирішення на рівні місцевих органів самоврядування та територіальних громад, а саме: розроблення новітньої містобудівної документації, що стосується питання проектування і будівництва захисних споруд цивільного захисту з прив'язкою до генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій, комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади з урахуванням міжнародного досвіду; запропоновано вдосконалення механізму взаємовідносин органів державної влади та суб'єктів господарювання у питаннях використання існуючого фонду захисних споруд цивільного захисту для підвищення ефективності реагування на надзвичайні ситуації та кризові явища в країні<sup>128</sup>.

Також зазначимо, що одним із небагатьох дослідників адміністративного процесуального статусу Державної інспекції архітектури та містобудування України є О.В. Гульчак, яка здійснила комплексний аналіз стану наукової думки щодо визначення адміністративного про-

---

<sup>127</sup> Бевзенко В.М. Публічне будівельне право України. Київ: Дакор, 2022. 112 с.

<sup>128</sup> Махнюк В.В., Махнюк В.М., Самойлова В.І. Забезпечення вимог цивільного захисту населення України в умовах війни під час планування та забудови територій. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Публічне управління та адміністрування*. 2023. Т. 34 (73) № 1. С. 63–67.

цесуального статусу Державної інспекції архітектури та містобудування України як органу центральної виконавчої влади та суб'єкта публічної адміністрації. Авторкою обґрунтовано тезу, що Державна інспекція архітектури та містобудування володітиме загальним статусом центрального органу виконавчої влади, галузевим статусом – суб'єкта владних повноважень у межах адміністративного процесуального права та займатиме правове положення, опосередковане статусом учасника конкретної адміністративної справи<sup>129</sup>.

Отже, стан наукових досліджень щодо зазначеної проблематики є доволі активним. Встановлено, що основна увага вчених та юристів-практиків у частині адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва зосереджена на питаннях щодо: 1) адміністративно-правового регулювання правовідносин та реалізації державної політики у сфері будівництва; 2) визначення шляхів та методів протидії правопорушенням; 3) розробки і вдосконалення методів екологічної оцінки впливу, яка допомагає передбачати та оцінювати можливі негативні впливи будівельних проєктів на довкілля; 4) соціального впливу будівництва на місцеві громади та способи забезпечення етичної практики в будівельних проєктах; 5) методів взаємодії з громадськістю та спільної участі у прийнятті рішень, щоб забезпечити більшу відкритість і врахування думок громадськості в плануванні та виконанні будівельних проєктів; 6) розробки нових методів та підходів до будівництва, які сприяють сталості та довкіллю (включає планування зелених будівельних проєктів та використання відновлюваних джерел енергії); 7) удосконалення будівельних процесів за рахунок використання сучасних технологій (смарт, штучний інтелект тощо) для підвищення ефективності будівництва та контролю екологічних стандартів.

Безумовно, зазначені наукові дослідження сприяють удосконаленню практики запобігання правопорушенням у сфері будівництва, однак здебільшого допомагають вирішувати лише завдання кримінального провадження, технічні, господарські, екологічні, економічні та соціальні виклики в різних галузях будівельної діяльності, що зумовлює необхідність подальшого наукового пошуку, зокрема щодо визначення стратегічних напрямів для суб'єктів запобігання протиправним діям з урахуванням як тенденцій реалій суспільства, так

---

<sup>129</sup> Гульчак О.В. Адміністративний процесуальний статус Державної інспекції архітектури та містобудування України: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Одеса, 2023. 199 с.

і масштабного плану майбутньої післявоєнної відбудови. У цьому контексті важливим кроком є концептуалізація наукових ідей і підходів до створення якісно нового адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки, аналізу складових організації та здійснення будівельної діяльності, виявлення й профілактика порушень у зазначеній діяльності, вдосконалення регулятивного законодавства і правозастосовної практики.

### **1.3. Методологія дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва**

Останніми роками в методології юридичної науки науковці та юристи-практики відзначають кризові явища, акцентуючи увагу на поширеності досліджень суто описового характеру, які зводяться до коментування правових актів, через що не мають відповідної наукової та праксеологічної цінності. Однією з причин такої негативної тенденції визнається відсутність уявлень про методологічний інструментарій теоретико-правових досліджень.

Методологія – це комплекс прийомів, що використовується в науці. Щодо змістовного наповнення цього комплексу, то вчені виділяють різні підходи до його тлумачення. Так, наприклад, згідно з позицією Д.М. Стеценка та О.С. Чмир, методологію є сукупність методів науки, тобто способів дослідження явищ, що визначають підхід до її вивчення, планомірний шлях її пізнання та встановлення істини, а також сфера їх застосування<sup>130</sup>.

Методологія відіграє фундаментальну роль у пізнанні змісту, сутності й характеру особливостей предмета дослідження, визначає тенденції вивчення питань, що досліджуються, а також механізм їх розкриття та повною мірою забезпечує комплексність та системність дослідження, дозволяє розробити такі висновки і рекомендації, які б дійсно відігравали вагоме значення для наукової й практичної діяльності.

---

<sup>130</sup> Стеченко Д.М., Чмир О.С. Методологія наукового дослідження: підручник. Київ: Знання, 2007. С. 82.

В.Є. Юринець зазначив, що методологія наділена апаратом дослідження, до якого відносять: 1) принципи організації та проведення наукового дослідження; 2) різні методи наукового дослідження та способи його проведення; 3) понятійно-категоріальну основу наукового дослідження, зокрема: актуальність, проблематика, об'єкт, предмет, мета, завдання, наукова новизна, евристична цінність, теоретична і практична значущість<sup>131</sup>.

Методологічні принципи можна розглядати як розумові передумови теоретичного осмислення предмета – вони служать допустимими умовами проникнення в предмет згідно з висунутими концептуальними ідеями<sup>132</sup>. Вибір методологічних принципів значною мірою зумовлює результат дослідження. При цьому принципи, що належать до конкретної методології, є неоднорідними, а тому їх можна поділити на такі ієрархічні групи: 1) принципи, що дають змогу виділити в об'єкті конкретний предмет пізнавального інтересу та відображають специфіку інтелектуального підходу до предмета, а саме: принцип історизму, системний підхід та ін.; 2) принципи, за допомогою яких можна визначити зв'язок предмета конкретної теорії з іншими предметами, що належать до одного об'єкта (спрямовані на виявлення міждисциплінарної залежності): принцип єдності матеріальної, соціальної і духовної сторін життя суспільства, принцип соціальної детермінованості права та ін.; 3) принципи, закони самого мислення безвідносно до предмета дослідження, що відображають: принципи актуалізму, раціоналізму, редукаціонізму тощо; 4) принципи, що пов'язані з формуванням адекватності предмета форми мислення: філософські узагальнення, принцип саморефлексії та ін.

Методологією юридичної науки вважають систему підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх застосування для вивчення державно-правових явищ<sup>133</sup>. Відомий український теоретик і філософ права П.М. Рабинович зазначив, що для юридичної науки звернення до методологічних підходів, пов'язаних з тими або іншими науковими сферами, – це питання залучення до методологічного арсеналу юриспруденції тих або інших систем

<sup>131</sup> Юринець В.Є. Методологія наукових досліджень: навч. посіб. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2011. С. 23.

<sup>132</sup> Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні: монографія. Харків: Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. С. 55.

<sup>133</sup> Рабинович П.М. Методологія юридичної науки. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 618.

і схем наукового мислення, що забезпечують поглиблене, усебічне пізнання явищ<sup>134</sup>.

Як зазначає С.А. Фаренік, кожен метод безумовно важливий і необхідний. Однак не слід вдаватися до таких крайнощів, як: а)»методологічний негативізм» – недооцінювати методи і методологічні проблеми, вважаючи їх незначною справою, яка «відволікає» від справжньої роботи, науки тощо; б)»методологічну ейфорію» – перебільшувати значення методу, вважаючи його більш важливим, ніж той предмет, до якого його застосовують, перетворювати метод у щось на зразок «універсальної відмички» до всього і вся, у простий і доступний «інструмент» наукового відкриття<sup>135</sup>.

Однак, як уже було зазначено, саме поняття «методологія» в юридичних науках зазвичай характеризується як одне із найбільш складних та багатозначних<sup>136</sup>. Така ситуація, на думку С.І. Бевз, спричинена постановкою питання про необхідність вивчення наукових методів як складно організованої системи, яка взаємодіє з усіма іншими компонентами теоретичного знання, значного розширення предметного поля методологічної проблематики на сучасному етапі розвитку науки. При цьому методологія – явище інтегральне, що об'єднує декілька компонентів: світорозуміння і фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони і категорії, загально- і конкретно-наукові методи. Тому методологію не можна зводити до одного із зазначених компонентів, зокрема методу чи до вчення про методи, оскільки за її межами залишаються інші компоненти<sup>137</sup>.

Для пізнання об'єктивних знань у правовому вимірі, як зазначає О.М. Костюк, застосовуються різнорідні методи, засоби, способи і принципи. Відповідно методологія дослідження нормативного тлумачення повинна орієнтувати суб'єкта пізнання, як і в якій послідовності необхідно здійснювати процедури, які аспекти цієї проблематики слід вивчати, а від яких можна абстрагуватись, яким чином слід застосовувати в пізнанні теоретико-поняттєвий апарат, а тим самим

---

<sup>134</sup> Рабинович П.М. *Методологія юридичної науки. Юридична енциклопедія*: в 6 т. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 618.

<sup>135</sup> Фаренік С.А. *Логіка і методологія наукового дослідження: наук. – метод. посіб.* Київ: Вид-во УАДУ, 2000. С. 38.

<sup>136</sup> Бевз С.І. *Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні*: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. С. 38.

<sup>137</sup> Там само.

визначати найдоцільніший шлях досягнення об'єктивної істини<sup>138</sup>. Зважаючи на цю думку, все ж варто зауважити, що методи – це і є засоби й способи, які вказують на оптимальний курс (напрямок) дослідження конкретної сфери. Тому розглядати їх як окремі складові частини методології, пов'язаної зі створенням наукової концепції з формування процесу дослідження того чи іншого питання, нема потреби.

На думку Д.І. Голосніченка, методологія дослідження в юридичній науці – це не простий набір певних основоположних понять та категорій, не просто сукупність прийомів і методів. Це більш ємне поняття. Методологія є теоретичним обґрунтуванням доцільності застосування відповідних підходів і способів, які використовуються для проведення певного теоретико-юридичного дослідження, а також дібрана на науковій основі для означеної мети система прийомів і способів, тобто відповідних методів<sup>139</sup>.

Як зазначає Ю.М. Туровець, встановлення наукових джерел щодо методології досліджень дає підстави констатувати складність цієї категорії, зважаючи на те, що юридична наука не характеризується однотайністю у тлумаченні та змісті поняття «методологія», як і більшість правових категорій, що можемо пояснити різноманітністю галузей правової науки, підходами до формулювання методології дослідження в кожній із них, а також науковими баченнями, яких дотримуються фахівці в межах теорії права та теорії, зокрема, адміністративного права<sup>140</sup>.

Використання методів пізнання пов'язано не тільки з теорією, а й практичною стороною тієї сфери суспільного життя, проблеми якої досліджуються. В юридичній науці, з огляду на її галузеву специфіку та особливості поставлених наукових цілей і завдань, використовують різні методи дослідження. Горизонтальну структуру методології, на думку вчених, утворюють види методів певного рівня (загальнонаукові, конкретно-наукові), а вертикальну – її рівні в напрямку від вищого до нижчого шляхом виділення компонентів за ступенем їх іє-

---

<sup>138</sup> Костюк О. М. Методологія дослідження нормативного тлумачення. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 55.

<sup>139</sup> Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія. Київ: Г.А.М., 2009. С. 10.

<sup>140</sup> Туровець Ю.М. До питання про методологію дослідження адміністративних послуг у сфері будівництва. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/07/40.pdf>

рархічної залежності (підпорядкованості). Вчені виокремлюють такі рівні (компоненти) вертикальної організації методології: домінуючий світогляд, тип правового мислення, парадигми, методологічні підходи, методи та процедури<sup>141</sup>.

Узагальнюючи наведені позиції, погляди та наукові концепції вітчизняних науковців, доходимо висновку, що методи вивчення адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні – це сукупність спеціальних способів, прийомів і засобів дослідження процесів, пов'язаних із: 1) ретельним аналізом стану правопорушень у сфері будівництва, виявлення їх конкретних причин та умов; 2) розробкою та прийняттям загальнодержавних програм запобігання цим правопорушенням; 3) організацією та здійсненням комплексу різноманітних заходів із запобігання правопорушенням у сфері будівництва; 4) вжиттям заходів із виявлення суб'єктів правопорушень тощо.

Складність, різнобічність і міждисциплінарний підхід до наукового дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва зумовлюють необхідність використання різних методів і прийомів наукового пізнання. Методологічний підхід дає змогу відтворити генезис цього процесу: проектування будівництва, відповідність стандартам якості, будівельним нормам та правилам; теоретичні підходи до понять, які застосовуються при дослідженні цієї сфери; законодавчі аспекти тощо. Методи наукового дослідження мають бути використані комплексно, у взаємодії один з одним, доповнюючи один одного.

Фундаментальні принципи досліджень, за визначенням О.С. Доценко, ґрунтуються на узагальнених, філософських положеннях, які відображають найсуттєвіші ознаки об'єктивної дійсності та свідомості з урахуванням досвіду, набутого в процесі пізнавальної діяльності людини. До таких принципів можна віднести принцип діалектики, який відбиває взаємозумовлений і суперечливий розвиток явищ дійсності. Діалектичне пізнання стало універсальним для всіх наук під час дослідження будь-яких питань теорії та практики<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> Гусарев С.Д., Тихомиров О.Д. Юридична деонтологія (основи юридичної діяльності): навч. посіб. Київ: Знання, 2008. С. 66.

<sup>142</sup> Доценко О.С. Методологія дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. Вип. 6. С. 132.

*Діалектика* як метод пізнання, в єдності з логікою та теорією пізнання, є фундаментальним науковим принципом дослідження багатопланової та суперечливої дійсності в усіх її проявах. Діалектичний підхід дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, суперечливість між сутністю та явищем, змістом і формою, дотримуватися об'єктивності під час оцінювання дійсності. Досвід і факти за такого підходу виступають джерелом, основою пізнання, а практика – критерієм істинності теорії. Заразом діалектика як фундаментальний принцип і метод пізнання не підмінює конкретно наукові методи, пов'язані зі специфікою досліджуваної сфери. Діалектика виявляється в них і реалізується через них відповідно до вимог спадкоємності й не суперечності в методології<sup>143</sup>.

Діалектичний метод, на думку О.М. Бандурки, визначає підхід до досліджуваних об'єктів, явищ, факторів як певної підсистеми складної системи забезпечення правопорядку, обґрунтовує методологічну основу для застосування інших загальнонаукових і спеціальних методів дослідження<sup>144</sup>. На переконання академіка М.В. Костицького, діалектичний метод є універсальною логічною формою мислення, в якій відображені ті загальні властивості, відношення і зв'язки, які існують в об'єктивній реальності. Без понять і категорій, констатує вчений, пізнання дійсності було б неможливим<sup>145</sup>. Погоджуючись із видатними вітчизняними науковцями, зазначимо, що діалектичний метод пізнання адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва, який передбачає погляд на проблематику у взаємозв'язку з формами і складниками, а також урахування його здійснення залежно від певного історичного часу, загального рівня розвитку українського суспільства, політичної ситуації в державі, стану правового розвитку загалом, рівня правосвідомості суспільства, шкали цінностей тощо<sup>146</sup>, дозволяє розглянути зазначені правопорушення у розвитку та взаємозв'язку, виявити усталені напрями та закономірності в цілому.

---

<sup>143</sup> Шейко В.М., Кушнарєнко Н.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності: підручник. Київ. Знання, 2006. С. 58.

<sup>144</sup> Адміністративне право України / за заг. ред. О.М. Бандурки: підручник. Харків: Вид-во НУВС, 2004. С. 16–17.

<sup>145</sup> Костицький М.В. Про діалектику як методологію юридичної науки. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2012. № 1. С. 13.

<sup>146</sup> Білас Ю.Ю. Вітчизняне правозастосування: методологія дослідження. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 88–89.

Передусім зазначений метод слід використати для побудови понятійно-категорійного апарату й формулювання пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Через сформовані категорії та пізнавальні засади діалектичного методу можна визначити межі будівельної галузі як об'єкта адміністративно-правового регулювання та зміст адміністративних правовідносин у сфері будівництва, розглянути заходи адміністративної відповідальності за порушення законодавства під час планування і забудови території у єдності їх фактичного змісту та юридичної форми. Отже, застосування цього методу дозволить обрати основний вектор дослідження, сформулювати висновки й законодавчі новели.

Змістовно пов'язаний з діалектичним *герменевтичний* метод, що забезпечує зв'язки між нормами, їх тлумачення, єдине розуміння змісту офіційних текстів в адміністративно-правовому регулюванні. Герменевтичний метод, як зауважує І.І. Онищук, є посередником між загальною та абстрактною нормами прав і конкретними життєвими ситуаціями, до яких застосовуються ці норми<sup>147</sup>. В доктринальних дослідженнях цей метод набуває все більшого поширення, адже відкриває нові можливості для тлумачення норм законодавства, в тому числі й щодо забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Правова герменевтика – метод наукового дослідження, призначений для виявлення смислу юридичного тексту, виходячи з його об'єктивних (значення слів та їх історично обумовлені варіації) і суб'єктивних (наміри автора) підстав, інтерпретації та роз'яснення змісту юридичного тексту, зафіксованого в документі. Застосування цього методу в контексті нашого дослідження має місце під час з'ясування змісту та тлумачення текстів джерел права, законодавчих та інших нормативно-правових актів як основи правового закріплення та адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

*Формально-юридичний* метод дає можливість засвоїти внутрішні форми правових явищ та процесів на основі узагальнення і виявлення їх характеристик з метою формулювання визначень досліджуваних понять. Цей метод допомагає з'ясувати дух законодавця, виражений в юридичному тексті. За допомогою різних логічних операцій окремі правові положення перетворюються на загальні поняття, з яких також

---

<sup>147</sup> Онищук І.І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах: монографія. Івано-Франківськ: Лабораторія академічних досліджень, 2004. С. 38.

виводять певні логічні висновки та інтерпретують розглянуті категорії<sup>148</sup>, наприклад, такі як «адміністративно-правовий механізм», «правопорушення у сфері будівництва», «склад правопорушення» тощо. Також використання цього методу дає можливість проаналізувати структуру, формальну визначеність ст. 96 КУпАП, її відповідність правилам юридичної техніки, взаємозв'язку з іншими нормами законодавства щодо адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Один з найбільш поширених пізнавальних методів є *екстраполяція*. Екстраполяція полягає в перенесенні знань з однієї предметної сфери на іншу, не спостережувану і не вивчену, на підставі деякого виявленого відношення між ними – подібності, аналогії, тенденції<sup>149</sup>. Використання цього методу доцільне для визначення можливості імплементації проаналізованого наявного досвіду різних наук та зарубіжних держав у вітчизняну практику щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Поряд з цим акцентуємо увагу на тому, що нехтування історичним досвідом, його здобутками і прорахунками, сильними та слабкими місцями правових норм минулих часів призводить до односторонності при конструюванні сучасного законодавства, повторення старих помилок або ж повторного «відкриття» вже відомих положень<sup>150</sup>. Саме тому в роботі необхідно звертатись до *історико-правового* методу пізнання шляхом аналізу історичних джерел, оскільки відповідний метод націлює на виявлення конкретних форм прояву закономірностей державно-правового розвитку, а також з'ясування історичної послідовності та генетичних зв'язків між державно-правовими об'єктами. Так, за допомогою історико-правового методу правове регулювання аналізується з боку виникнення та розвитку правової категорії, поступового набуття нею тих властивостей, які характеризують сучасний її зміст та специфіку функціонування<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> Бондаренко О.С. Концепція кримінально-правової протидії корупції: монографія. Суми: Сумський державний університет, 2021. С. 33.

<sup>149</sup> Драпогуз В. Екстраполяція як метод наукового пізнання. *Гуманітарний вісник*. 2012. № 28. С. 606–607.

<sup>150</sup> Новосад Ю.О. Про деякі історичні аспекти становлення та розвитку прокуратури, як суб'єкта запобігання злочинам. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 5. С. 112–116.

<sup>151</sup> Тарахонич Т.І. Методологічні аспекти дослідження правового регулювання. *Держава і право*. 2009. Вип. 45. С. 21–26.

При цьому необхідною умовою застосування цього методу є принцип єдності історичного та логічного, який полягає в тому, що, ґрунтуючись на принципі історизму, логічне дослідження права розкриває історичну повторюваність його явищ і процесів, їх загальні принципи розвитку безвідносно до тих конкретних форм, у яких вони виражаються. Водночас логічне дослідження розкриває сутність правових явищ і процесів, відволікаючись від своєрідності їх конкретних історичних проявів. Історичний аналіз спрямований на виявлення специфічних рис, що відбуваються в праві, оскільки правові явища і процеси, як правило, розгортаються не в тій послідовності, яка «передбачається» попередньою логікою розвитку права. Якщо логічне виражає масові й масштабні правові явища і процеси, виявляє загальні тенденції їх розвитку, то історичне може обмежити своє завдання вивченням локальних правових утворень<sup>152</sup>. Це дає змогу досліднику отримати знання про генезис правопорушень у сфері будівництва й адміністративно-правові заходи щодо запобігання їм на різних стадіях, а також можливість визначити прогалини, помилки й упущення та здійснити пошук шляхів для їх оптимізації.

*Компаративний* метод, що традиційно застосовують для визначення змісту та сутності адміністративно-правових інститутів, характеристик політики держави у сфері управління, правової догми і закономірностей її розвитку, а також для виявлення можливих шляхів удосконалення законодавства у сфері будівництва та практики його застосування. Метод юридичної компаративістики покладено в основу виявлення актуальних питань адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва та для проведення комплексного порівняльного наукового дослідження, вивчення зарубіжного досвіду у сфері запобігання таким правопорушенням.

М.І. Хавронюк наголосив, що «особливістю будь-якого компаративного дослідження є те, що для досягнення його мети і вирішення його завдань переважно застосовується порівняльний метод»<sup>153</sup>. Дійсно, *порівняльно-правовий* метод є значущим для предмета нашого дослідження, оскільки в межах методології порівняльно-правових досліджень

---

<sup>152</sup> Рябчинська О.П. Система покарань в Україні: поняття, значення та принципи побудови: монографія. Запоріжжя: Акцент Інвест-Трейд, 2013. С. 33–34.

<sup>153</sup> Хавронюк М.І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації: монографія. Київ: Юрисконсульт, 2006. С. 26.

пошук і визначення міжнародних концептуальних підходів приведе до більшого зближення національної правової системи до стандартів ЄС. На думку Т.С. Подорожної, з якою ми погоджуємось, порівняльно-правовий метод дає змогу більш рельєфно представити специфіку функціонування правової системи України порівняно з іншими сучасними країнами. Такий підхід видається обґрунтованим і правильним, адже характер глобалізаційних процесів впливає й на розвиток національних систем. І взагалі врахування такого фактора є невід'ємною частиною будь-яких сучасних теоретико-правових досліджень<sup>154;155</sup>.

Отже, зазначений метод сприяє визначенню місця адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва у вітчизняній правовій системі, надає можливість порівняти з правовими системами інших країн та розглянути основні закономірності й подальші шляхи вдосконалення. Адже напрацювання пропозицій та ідей стосовно вдосконалення нормативно-правових актів щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва може бути отримане в результаті вивчення зарубіжного досвіду, міжнародних правових норм, стандартів, правил та механізмів, з використанням комплексу засобів та прийомів порівняльного методу.

Проте застосування порівняльно-правового методу потребує правильного вибору об'єктів порівняльного аналізу й рівнів правового порівняння. В іншому разі неправильне виявлення ознак порівняльних систем, норм, інститутів тощо може призвести до суперечливих або сумнівних висновків, що може потягнути за собою прийняття хибного адміністративно-правового рішення і вплинути на неефективне використання сил, засобів та державних коштів.

*Системно-структурний* метод наукового пізнання доцільно застосувати для комплексної характеристики проблемних питань практичного застосування адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає систему як сукупність будь-яких елементів, одиниць, частин, об'єднувальних за спеціальною ознакою, призначенням<sup>156</sup>.

<sup>154</sup> Подорожна Т.С. Особливості використання порівняльно-правового методу в дослідженні правової системи України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013 № 2. С. 48.

<sup>155</sup> Бехруз Х.Н. Удосконалення методології порівняльно-правових досліджень. С. 111. URL: <http://www.apdp.in.ua/v45/20.pdf>.

<sup>156</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2004. С. 1126.

Елементом системи є її складова частина. Сукупність окремих частин, які утворюють ціле, є його складом, а взаємозв'язок утворюють його структуру, організацію. Організаційна єдність є тією основою, що дає змогу об'єднати розрізнені частини цілого в систему. У відповідній структурі методу закладено програму системного аналізу, яка передбачає два аспекти: пізнавальний (описовий) і конструктивний (використовується при створенні систем). У кожного з цих аспектів – свій алгоритм реалізації.

При описовому підході зовнішні прояви системи (доцільні властивості, а також функції як способи досягнення мети) пояснюються через її внутрішній пристрій – склад і структуру. При проектуванні системи процес йде за наступними категоріями: проблемна ситуація – мета – функція – склад і структура – зовнішні умови. Водночас конструктивний та описовий аспекти системного підходу тісно пов'язані і взаємодоповнюють один одного. Так, у правотворчій діяльності, де проектується нормативні моделі правовідносин, на перший план вноситься конструктив. При дослідженні ж правовідносин як «готової» конструкції, реально існуючої та діючої в правовому механізмі, слід починати з опису їх складу і структури. Тільки таким чином цей метод дає можливість досліджувати проблему впорядковано, нерозривно й комплексно.

У контексті дослідження системний підхід передусім сприяє формуванню відповідного розуміння суті та змісту адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням та дає можливість трактувати адміністративно-правове забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва як систему адміністративних засобів та способів, що застосовуються безпосередньо державою і спрямовані на ефективне функціонування (тобто на запобігання правопорушенням). Крім того, використання системного методу дозволить проаналізувати стадії провадження у справах про правопорушення у сфері будівництва та охарактеризувати адміністративно-процесуальний статус суб'єктів провадження в даних справах, розглянути певні співвідношення між складовими елементами таких правопорушень, а також їхні зв'язки з іншими соціальними явищами і процесами.

Як доповнення до системного методу, доцільним є використання вже згаданого *логічного* методу, що передбачає засоби й способи логічного вивчення правової проблематики. Заснований на поняттях, категоріях, правилах і законах формальної логіки, цей метод дозволяє

досліджувати правові питання у взаємозв'язку з іншими соціальними феноменами (політики, економіки, моральності тощо)<sup>157</sup>.

На наш погляд, використання логічного методу дозволяє здійснити аналіз адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в логічній послідовності й у взаємозв'язку з попередньо встановленою структурою дослідження, що сприятиме належному розкриттю сутності кожного елемента, забезпечить взаємозв'язок між ними й допоможе уникнути суперечностей у науковій позиції автора.

Для дослідження проблемних питань запобігання правопорушенням у сфері будівництва доцільним є використання також *функціонального* методу, основним призначенням якого є виявлення найбільш важливих умов існування, функціонування тих чи інших механізмів. Завдяки цьому методу створюються можливості для встановлення функціонування всього механізму та його окремих елементів, тобто правових норм. Використання функціонального методу дає змогу зосередитися на функціях конкретного елемента механізму правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. Це дозволяє виявити ознаки кожного елемента, ураховуючи результати його функціональності й порядку взаємодії з іншими елементами.

Серед комплексу методів, які використовуються в юридичних науках, особливе місце посідає *прогностичний* (сукупність прийомів, що дають змогу скласти науково обґрунтовані прогнози про майбутній стан правових явищ). Передбачення майбутнього результату дії певних норм значною мірою зумовлює зміст і якість їхнього ухвалення й дозволяє здійснювати теоретичний прорахунок ймовірних наслідків. Відповідний метод слід використовувати під час розробки рекомендацій та пропозицій до адміністративно-правового законодавства з визначенням подальших шляхів удосконалення механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Звернемо увагу на те, що застосування прогностичного методу з-поміж іншого дозволить оцінити ефективність діяльності контрольно-ревізійних та правоохоронних органів щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва, включаючи тенденції судової практи-

---

<sup>157</sup> Луцький А.І. Загальнонаукові та конкретно наукові методи пізнання правової ідеології. *Наше право*. 2014. № 2. С. 189–193.

ки та сформувати стратегію і комплексний цільовий план-дій щодо підвищення рівня ефективності застосування запобіжних заходів.

За допомогою упорядкування хаотичної маси різновимірних елементів досліджуваного правового явища, як зазначив С.С. Калинюк, модель дає змогу відкинути другорядні чинники та зосередитися на сутнісних властивостях досліджуваної системи, стимулюючи таким чином комплексне осмислення об'єкта<sup>158</sup>. Специфіка об'єкта, що досліджується, передбачає застосування цілої низки наукових підходів: фундаментального, органічної єдності теорії і практики, поєднання критичного і раціонального, порівняльно-ретроспективного, єдності логічного та системного підходу. Використання синергетичного наукового напрямку та комплексне застосування методів наукового пізнання сприяє дослідженню організаційно-правових питань адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності в сукупності всіх елементів, єдності соціального змісту та юридичної форми, що підвищує наукове й практичне значення отриманих результатів.

Під час дослідження питань, пов'язаних із запобіганням правопорушенням, поширеним є *статистичний* метод, котрий передбачає різні підходи щодо визначення стану правопорушень, підрахунку тих чи інших показників, наприклад, їх кількості, способів їх учинення, суми завданих збитків та іншу статистичну інформацію. Аналіз таких закономірностей дозволяє як законодавцю, так і правозастосовному органу вживати більш ефективних заходів виявлення та запобігання подібним негативним явищам. Варто зауважити, що статистичний метод використовують стосовно даних, отриманих за допомогою методів анкетування, спостереження, аналізу письмових джерел, з метою виявлення загального й особливого, що в поодиноких подіях, фактах вуалюється багатьма другорядними, побічними обставинами<sup>159</sup>.

Вказаний метод дозволяє прослідкувати динаміку адміністративних правопорушень у галузі будівництва, визначити частоту застосування певних видів адміністративних покарань. Статистичний метод сприяв опрацюванню нами емпіричної бази як джерела надходження

---

<sup>158</sup> Калинюк С.С. Інститут адвокатури в механізмі реалізації права людини і громадянина на правову допомогу: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2015. С. 26–27. URL: <http://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/8485>.

<sup>159</sup> Марченко О.Л. Адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва в Україні: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2022. С. 41.

відомостей про предмет дослідження, в тому числі у взаємодії із соціологічним, який було використано під час здійснення опитування та інтерв'ювання. Системно ці два методи нами було поєднано із методами наукового аналізу та узагальнення щодо юридичної практики застосування заходів запобігання правопорушенням у сфері будівництва та з'ясування недоліків, які при цьому мають місце, а також формулювання висновків та пропозицій щодо їх усунення. Водночас зауважимо, що для поглибленого дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва повинні застосовуватися кореляційний та вибірковий аналіз, розрахунок сил і засобів, моделювання, системний аналіз тощо. У підсумку продукт аналізу передбачає пояснення та узагальнення фактів, пов'язаних з адміністративною відповідальністю за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва та може бути представлений у формі статистичних даних (аналітичної довідки (звіту)), що розкривають кількісну сторону виявлених адміністративних правопорушень.

Метод *синтезу* дає можливість здійснити аналіз фрагментів цілісної системи адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, які впливають одні на одних, перебуваючи в безперервній взаємодії; виокремити особливості застосування різних видів юридичної відповідальності за правопорушення у сфері будівництва, з'ясувати сутність і зміст такого правопорушення як підстави юридичної відповідальності.

Методи *індукції* та *дедукції* дозволяють здійснити аналіз правових категорій, пов'язаних з адміністративно-правовим механізмом запобігання правопорушенням від цілого до окремого (і навпаки) з метою всебічного й детального розкриття наявної проблематики.

Отже, методологія дослідження є багаторівневою системою і передбачає застосування методів різної складності, які узгоджуються між собою та зорієнтовані на вирішення визначених автором завдань. Доведено, що не існує універсального методу дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва, а всі перераховані вище повинні використовуватися в їх діалектичному взаємозв'язку і дозволяють вийти на нові наукові знання та алгоритми дій щодо запобігання правопорушенням. Тобто запропонована методологія не тільки створює ефективні та оптимальні умови для пізнання змісту об'єкта і предмета дослідження, але і є не-

обхідною для проведення такого дослідження та впровадження його результатів на практиці<sup>160</sup>.

Специфіка структури предмета правового регулювання не може не зумовлювати системного характеру його загального методу. Системна природа об'єкта регуляторного впливу методу права свідчить про притаманність йому однієї з трьох визнаних філософською наукою ознак, іманентних будь-якому системному явищу взагалі, а саме: чіткої функціональної спрямованості його компонентів на системному рівні<sup>161</sup>.

## 1.4. Будівельна галузь як об'єкт адміністративно-правового дослідження

Останніми роками, після значного спаду ділової активності, в нашій країні спостерігається прискорене економічне зростання. Це виявляється і в такій специфічній галузі економічного виробництва, як будівництво. Будівлі, побудовані в радянський період, руйнуються, одночасно росте потреба в нових, сучасних, офісних і виробничих, «квартирне питання», що завжди було проблемним для українських громадян, загострилося до межі. На тлі фінансового благополуччя на будівельний ринок вливаються все нові учасники, і далеко не всі готові чітко дотримуватися вимог, встановлених нормативними правовими актами, будівельними нормами і правилами. Ігнорування цих вимог деколи приводить до трагічних наслідків. Наслідки безвідповідальної поведінки учасників будівельного ринку – тисячі людських трагедій.

Такі тенденції свідчать про нагальну необхідність запобігання правопорушенням щодо вимог, норм і правил та стати одним із пріоритетних напрямів діяльності правоохоронних, контрольно-наглядових і ревізійних органів.

Будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання являє собою комплекс суспільних відносин, учасниками яких є фізичні та юридичні особи (у т.ч. органи державної влади та органи міс-

---

<sup>160</sup> Буга В.В. Методологія дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Право та державне управління*. 2022. № 2. С. 362–368.

<sup>161</sup> Там само.

цевого самоврядування), наділені цивільно-правовими й публічними правами, призначенням діяльності яких є досягнення високоякісних, позитивних змін життєдіяльності суспільства, створення об'єктів нерухомості різного призначення та застосування заходів адміністративного впливу (зокрема адміністративного стягнення) до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності.

Будівельна галузь – одна зі стратегічних галузей економіки, що 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 офіційними даними, у будівельній галузі зайнято близько 25 тис. підприємств, на яких працюють майже 800 тис. осіб. Упродовж 2016–2021 рр. організації відповідного профілю збільшили обсяги робіт, порівняно з попереднім періодом, більш ніж на 30,0% (155,1 млрд. грн), зокрема будівництво інженерних споруд зросло на 27,2%, а житла – на 18,1%<sup>162</sup>.

Адміністративно-правове дослідження будівельної галузі спрямоване на аналіз правового регулювання, вдосконалення законодавства й процедур для покращення управління будівельної індустрії, а також вивчення інших організаційно-правових аспектів, пов'язаних з будівництвом та будівельною діяльністю. Узагальнення результатів такого дослідження шляхом обробки та інтерпретації даних становитиме комплекс теоретичних та праксеологічних напрацювань у зазначеній сфері<sup>163</sup>.

З огляду на колосальну суспільну та економічну значущість будівельної галузі державні інституції приділяють велику увагу регулюванню відносин, які в ній складаються. Дослідження державної політики у сфері будівництва передбачає простеження множинних зв'язків між багатьма індивідами, групами та організаціями. І хоча накопичення рішень протягом певного часу може скласти певну мозаїку політики, майже завжди впровадження тієї чи тієї з них має цілеспрямований характер<sup>164</sup>. Л. А. Пал визначає державну політику як «на-

<sup>162</sup> Соціально-економічне становище України за 2021 рік. *Державна служба статистики України* : URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>163</sup> Буга В.В. Будівельна галузь як об'єкт адміністративно-правового дослідження. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики*: III міжнар. наук.–практ. конф. (м. Дніпро, 14 трав. 2021 р.). Дніпро, 2021. С. 78–80.

<sup>164</sup> Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 42 с.

прям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем»<sup>165</sup>. Інші дослідники зазначають, що державну політику необхідно відрізнити від щоденних рішень, які приймають державні органи<sup>166;167</sup>. По-перше, державна політика має більший масштаб, ніж рішення, вона (політика) є суттю послідовності рішень. По-друге, якщо рішення можуть виробляти самі організації, окремі агенти, то державна політика зазвичай передбачає взаємодію багатьох агентів і організацій та встановлення складних взаємозв'язків між ними<sup>168</sup>.

Варто також зазначити, що державна політика не завжди поширюється на все суспільство, вона часто регулює лише певні сфери, тобто передбачає вплив на визначену суспільну групу. Отже, державною називається вона передовсім завдяки своєму походженню. До речі, Л.А. Пал<sup>169</sup> зауважує, що «законодавча влада не є нині єдиним джерелом державної політики», «майже кожен політику можна пов'язати з певним законодавчим актом, але справжній зміст політики часто визначається агентством із делегованими повноваженнями»<sup>170</sup>.

Інші науковці визначають державну політику як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому<sup>171;172;173</sup>. На думку дослідників, у цьому процесі потрібно: а) чітко сформулювати державне бачення майбутнього (ідеал, ідея, ідеологія); б) формалізувати дієві механізми реалізації; в) визначити цілі (довгострокові, середньострокові, короткострокові); г) здійснити стратегічне планування; д) розробити різні варіанти по-

---

<sup>165</sup> Пал Л.А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюби. Київ: Основи, 1999. С. 22.

<sup>166</sup> Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / пер. А. Олійник. Київ: Основи, 2004. С. 34–35.

<sup>167</sup> Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.

<sup>168</sup> Лопушанська О.В. Адміністративно-правове регулювання мовної політики в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 222 с.

<sup>169</sup> Пал Л.А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюби. Київ: Основи, 1999. 422 с.

<sup>170</sup> Лопушанська О.В. Адміністративно-правове регулювання мовної політики в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 222 с.

<sup>171</sup> Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. URL: <http://www.viche.info/journal/2566/>.

<sup>172</sup> Лопушанська О.В. Адміністративно-правове регулювання мовної політики в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 222 с.

<sup>173</sup> Музичук О.М., Димидюк К.Д. Адміністративно-правові методи реалізації державної політики у сфері підприємницької діяльності. *Наше право*. 2022. № 2. С. 243–249. [http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-2/NP\\_2022\\_2\\_243.pdf](http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-2/NP_2022_2_243.pdf)

літики; ж) прийняти політичне рішення; провести кампанію на підтримку політики; з) реалізувати політику відповідно до зазначених термінів; к) оцінити вплив певної природи політики на загальноекономічне відродження різних видів економічної діяльності та суспільної практики в державі<sup>174</sup>.

Таким чином, вироблення державної політики є послідовним процесом викреслення складових гуманітарної, соціальної, економічної мозаїки, які логічно поєднуються і доповнюють одна одну. На наш погляд, ефективність державної політики, як і державного управління, полягає в поліпшенні якості життя громадян, у гарантуванні соціальної стабільності, забезпеченні національної безпеки країни. Водночас засвідчено, що державна політика являє собою запропонований урядом курс діяльності для використання можливостей та задоволення потреб. При цьому очікувані результати такої діяльності мають бути чітко сформульовані, а також визначений їх вплив на існуючий стан справ і конкретне розв'язання проблем<sup>175</sup>.

Критично аналізуючи різні підходи науковців до визначення сутності державної політики, доходимо висновку, що їх можна поділити на такі три основні групи інтерпретаційних підходів:

1) *пояснення сутності державної політики через діяльнісний аспект вияву державної політики (формальний підхід)*.

Науковець у сфері державного управління І.В. Застрожнікова вважає, що державна політика є «діяльністю органів влади з реалізації виробленого політичного курсу для досягнення встановлених цілей»<sup>176</sup>. Натомість Н.Д. Шульга зауважує, що державна політика – це діяльність державної влади з розв'язання наявних проблем завдяки впровадженню комплексу відповідних процедур<sup>177</sup>. Причому, з огляду на той факт, що будь-яка діяльність суб'єкта права має активну та пасивну форму вияву, слід погодитись з тим, що «держав-

<sup>174</sup> Титаренко Т.Г. Поняття та сутність і зміст державної політики регулювання земельних відносин. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=873>

<sup>175</sup> Титаренко Т.Г. Поняття та сутність і зміст державної політики регулювання земельних відносин. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=873>

<sup>176</sup> Застрожнікова І.В. Державна політика у галузі аграрної вищої освіти. *Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, менеджменту, обліку та права: матеріали міжнар. наук.–практ. конф. (м. Полтава, 14 серп. 2018 р.): у 3 ч.* Полтава, 2018. Ч. 3. С. 36.

<sup>177</sup> Шульга Н.Д. Характеристика базових понять феномена державна освітня політика. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 2. С. 156.

на політика – це не завжди дії, це також утримання від певних дій. Адже не всі сфери суспільного життя потребують активного втручання з боку держави, це може бути пов'язане з певним історичним періодом»<sup>178, 179</sup>.

Наукове осмислення наведеного підходу до розуміння сутності державної політики дає змогу стверджувати, що в цьому сенсі державна політика постає як управлінська діяльність (дій чи бездіяльності) державних органів (також суб'єктів громадськості в мірі, в якій вони можуть бути долученими до формування та реалізації відповідного виду державної політики в конкретній сфері), що в дійсності виявляється в прийнятті рішень (учиненні дій), або ж в утриманні від прийняття таких актів (вчинення дій) суб'єктами, котрі можуть діяти відповідним чином з огляду на їх повноваження, компетенцію, використання причому способи, а також достатні умови для такої діяльності<sup>180</sup>. Отже, розглядуваний контекст є досить широким та суто адміністративно-правовим підходом до розуміння відповідного явища в його динамічному вияві;

2) *пояснення сутності державної політики через реагувальний аспект вияву державної політики (змістовий підхід)*. Вітчизняна вчена В.І. Андріяш вважає, що державною політикою слід вважати «реакцію держави на конкретні проблеми суспільства або груп у цьому суспільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій. Вона покликана погоджувати інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабільності суспільства»<sup>181</sup>.

Аналізуючи такий підхід, можемо дійти висновку, що в його межах розкривається змістовий аспект попереднього підходу до тлумачення сутності державної політики, котра ігнорується в межах попереднього підходу. Саме тому попередній підхід нами названо «формальним», а розглядуваний – «змістовим», адже в контексті нього державна політика постає не лише як певна діяльність державного органу, а й

---

<sup>178</sup> Дзевелюк М.В. Державна політика та функції сучасної держави: до проблеми взаємозв'язку. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. Т. 20. № 4. Р. 23.

<sup>179</sup> Шумейко Т.А. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2022. С. 39–40.

<sup>180</sup> Буга В.В. Галузь будівництва як об'єкт державного регулювання. *Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики*: матеріали Міжнар. конф. (в авторській редакції) (м. Маріуполь, 24 вересня 2021 р.). Маріуполь: ДонДУВС, 2021 С. 200–202.

<sup>181</sup> Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>.

управлінська діяльність, що об'єктивується тоді, коли в цьому виникає об'єктивна потреба (так звана «суспільна нагальність»)<sup>182</sup>;

3) *пояснення сутності державної політики через планово-стратегічний аспект вияву державної політики (прогностично-стратегічний підхід)*. Вітчизняні науковці А.В. Мерзляк і Т.В. Кравченко звертають увагу на те, що державною політикою є «певний стратегічний курс, що спрямований на розвиток держави та якого дотримується уряд»<sup>183</sup>. Таким чином, в окресленому контексті державна політика постає в якості обраного повноважними суб'єктами публічної адміністрації напрям дій (чи бездіяльності) у певній сфері суспільних відносин і процесів. Причому більшого наповнення цей підхід до тлумачення державної політики можна помітити в позиції щодо сутності цього явища, яку окреслює вітчизняна правниця Н.В. Коршунова, на думку якої «державну політику слід тлумачити як цілеспрямовану, порівняно стабільну, свідомо-вольову форму діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, що за допомогою спеціальних засобів, методів і процедур спрямована на розроблення стратегічного курсу розвитку найважливіших сфер життєдіяльності суспільства й тактичного управління ними з метою оптимального узгодження інтересів соціальних суб'єктів»<sup>184</sup>.

Відтак, саме в контексті позиції Н.В. Коршунової державна політика є не лише суто управлінською діяльністю державних органів чи діяльністю-відповіддю на те, що вимагає реакції держави, а також – стратегічною діяльністю державних органів, й постає як складний соціально-правовий, політичний та економічний феномен, що:

1) має чітку юридичну форму, наповнену конкретним змістом;

2) об'єктивується на підставах й умовах, визначених законодавством;

3) передбачає існування адміністративно-правового механізму її формування й реалізації відповідно до певних стратегій і програм, а також нагальних потреб суспільства й держави.

Слід зауважити, що відповідне розуміння державної політики, котре логічно поєднує її формальне, змістове та прогностично-стратегічне

<sup>182</sup> Буга В.В. Будівельна галузь як об'єкт адміністративно-правового дослідження. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 5. С. 60–65.

<sup>183</sup> Мерзляк А.В., Кравченко Т.В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація. *Держава та регіони*. 2011. № 1. С. 178.

<sup>184</sup> Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. С. 141.

тлумачення, ми використовуємо в цьому науковому дослідженні як базовий для подальшого наукового осмислення та концептуалізації державної політики у сфері регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства в Україні, а також різних аспектів формування та реалізації цієї політики в нашій державі.

Отже, приходимо до того, що державна політика, зокрема, у сфері будівництва (в тому числі регіонального розвитку та житлово-комунального господарства) повинна мати принаймні три такі характерні ознаки: 1) політика має бути когерентною, тобто всі складові заходи в межах однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні «дійові особи» взаємодіють між собою у процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, відповідно до своїх власних прагнень та інтересів; 2) політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх «вниз» для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів адміністрування політики, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи. В ідеалі дії управління різних рівнів повинні бути скоординованими й мати чіткий зворотній зв'язок<sup>185</sup>; 3) політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідковування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики<sup>186</sup>.

Особливістю публічних правовідносин є те, що в більшості випадків вони мають вертикальну спрямованість і є субординаційними, оскільки суб'єкти державно-владних повноважень займають чітко визначене місце в ієрархії державного механізму і мають визначене коло владних повноважень. Поведінка суб'єктів державно-владних повноважень визначається нормами законодавства, що мають імперативний характер<sup>187</sup>. У випадку порушення вимог законодавства, будівельних

---

<sup>185</sup> Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. Київ, 2000. Т. 18: *Політичні науки*. С. 32.

<sup>186</sup> Там само. С. 32.

<sup>187</sup> Коверзнев В.О. Сутність приватних і публічних правовідносин та принципи їх розмежування. URL: [https://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=508%3A270413-13&catid=66%3A1-0513&Itemid=82&lang=en](https://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=508%3A270413-13&catid=66%3A1-0513&Itemid=82&lang=en)

норм, стандартів і правил під час будівництва в державі в особі уповноважених посадових осіб виникають юридичні і фактичні підстави в установленому законом порядку притягнути винну особу до адміністративної відповідальності з метою осудження перед суспільством її протиправної поведінки. Зрозуміло, що у разі, коли уповноважена посадова особа згідно з чинним адміністративно-деліктним законодавством упереджено буде ставитися до винної особи, вона також може бути притягнута до певного виду юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків. Публічний обов'язковий характер розглядається як обов'язок посадової особи діяти в установленому процесуальному порядку з метою позбавлення винної особи матеріальних благ шляхом накладення на неї штрафу за вчинення адміністративного правопорушення.

За роки незалежності в Україні було прийнято десятки законодавчих та підзаконних актів з питань порядку інвестування в будівництво, господарсько-виробничих відносини, інжинірингової діяльності, державного контролю під час будівництва, дозвільної діяльності у сфері містобудування, відповідальності суб'єктів будівельних правовідносин за невиконання чи неналежне виконання зобов'язуючих та порушення забороняючих правових норм у галузі будівництва тощо<sup>188</sup>.

Розглядаючи відносини в цій сфері як предмет регулювання правових норм, необхідно відзначити їхню неоднорідність. Тож вони й регулюються нормами різних галузей права: цивільного (підрядні та субпідрядні відносини, постачання та транспортування будматеріалів тощо); адміністративного (отримання дозвільних документів на проведення будівельних робіт, погодження проектної документації тощо); фінансового (фінансування та інвестування будівництва); земельного (виділення земельних ділянок під будівництво); трудового (праця будівельників, архітекторів та інших спеціалістів); кримінального (відповідальність за злочини у сфері будівництва); екологічного (врахування впливу на навколишнє середовище) тощо.

На сьогодні можна стверджувати, що будівельна галузь відображає рівень розвитку країни в цілому. Важливість цього комплексу пояснюється низкою причин. По-перше, будівельний комплекс створює велику кількість робочих місць і споживає продукцію багатьох галузей народного господарства. По-друге, заслуговує на увагу еко-

<sup>188</sup> Резніченко В.О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. С. 29.

номічний ефект від розвитку цього комплексу, сутність якого полягає в мультиплікаційному ефекті від будівельної діяльності щодо суспільних галузей та видів виробництв.

«Будівництво» в нормативно-правових актах тлумачиться як спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добудова, реставрація і ремонт об'єктів, виконання монтажних робіт<sup>189</sup>; усі види будівельних робіт, серед яких земляні роботи і спорудження, конструктивні зміни, реставраційні роботи, капітальний і поточний ремонт та знесення усіх видів будинків чи будівель, а також цивільне будівництво, монтаж та демонтаж будов і конструкцій<sup>190</sup>; складова частина комплексу робіт, пов'язаних зі створенням об'єкта архітектури<sup>191</sup>; нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт об'єкта будівництва<sup>192</sup>.

Згідно з окресленим ракурсом нормативного підходу розуміння поняття будівництва конструюється законодавцем у форматі одного з основних складових елементів архітектурної діяльності, яка визнається діяльністю щодо створення об'єктів архітектури та включає творчий процес пошуку архітектурного рішення і його втілення, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проєктів з планування, забудови і благоустрою територій, будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю і авторського нагляду за їх будівництвом, а також здійснення науково-дослідної та викладацької роботи в цій сфері.

Поняття «будівництво», підкреслює О.П. Віхров, у законодавстві охоплює широке коло робіт, пов'язаних зі створенням нових, відновленням, розширенням та вдосконаленням існуючих об'єктів виробничого і невиробничого призначення, що належать до основних фондів<sup>193</sup>. Згідно з п. 1 Порядку виконання будівельних робіт будівельні

---

<sup>189</sup> Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти»: наказ Міністерства фінансів України від 28.04.2001 р. № 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0433-01#Text>

<sup>190</sup> Рекомендація щодо безпеки та гігієни праці у будівництві № 175. Міжнародний документ від 20 черв. 1988 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_094#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_094#Text)

<sup>191</sup> Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>

<sup>192</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

<sup>193</sup> Віхров О.П. Правове регулювання господарських відносин в окремих галузях економіки: курс лекцій. Чернівці: КП «Чернігівські обереги», 2003. С. 120.

роботи – це роботи з нового будівництва, реконструкції, технічного переоснащення діючих підприємств, реставрації, капітального ремонту<sup>194</sup>.

Звертаючись до поняття «будівництво», І.М. Миронець зазначає, що воно розуміється в декількох значеннях: як процес спорудження будівель; як галузь матеріального виробництва (створення підприємств, розширення, реконструкція та технічне переобладнання діючих підприємств та інших об'єктів виробничої та невиробничої сфери, капітальний ремонт будівельних об'єктів; як об'єкт будівництва, будови<sup>195</sup>. Зазначене розуміння процесу будівництва охоплює правовідносини, які стосуються інтересів органів державної влади, фізичних та юридичних осіб.

У зміст сфери будівництва включаються різні види економічної діяльності, пов'язані з проектуванням, інженерними пошуками, зведенням будівель і споруд, а також з іншими видами діяльності, спрямованими на створення об'єктів нерухомості. Різноманіття видів будівельної діяльності та суб'єктів владних повноважень, які беруть у ній участь, зумовлює специфіку будівельного комплексу. У зміст зазначеного поняття включаються суспільні відносини, що формуються під впливом відповідних управлінських, координаційних, наглядових та інших повноважень органів виконавчої влади<sup>196</sup>.

Аналізуючи трактування будівництва, Н.Д. Бондарєва пропонує комплексне визначення його суті, зазначаючи, що будівництво – це процес спорудження будівель і споруд, який полягає у створенні нових підприємств, здійснює розширення, реконструкцію і технічне переозброєння діючих підприємств та інших об'єктів виробничої сфери, а також невиробничої сфери, або іншими словами – це економічна діяльність, яка включає прогнозування, планування, проектування, спорудження об'єктів містобудування, впорядкування територій, розширення, технічне переобладнання підприємств та забезпечує зведення, реконструкцію житлових, громадських і виробничих буді-

<sup>194</sup> Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF#Text>

<sup>195</sup> Миронець І.М. Поняття будівництва і капітального будівництва. *Вісник господарського судочинства*. 2009. № 3. С. 169.

<sup>196</sup> Стукаленко О.В. Теоретичні аспекти визначення дефініцій «будівництво» та «капітальне будівництво». *Підприємництво і господарське право*. 2016. № 3. С. 105.

вель, споруд та створює базу для розвитку всіх інших сфер народного господарства<sup>197</sup>.

Отже, будівництво під кутом адміністративно-правового дослідження становить діяльність суб'єктів публічної адміністрації, юридичних та фізичних осіб, яка включає взаємозумовлені процедури атестаційного, дозвільного та ліцензійного спрямування, пов'язані з плануванням, проектуванням, будівництвом та реконструкцією будівель, благоустроєм та створенням інженерної та транспортної інфраструктури прилеглої території, здійсненням державної експертизи та будівельного контролю та нагляду й застосуванні адміністративно-примусових заходів. У свою чергу публічне адміністрування в будівельній галузі поєднує в собі здійснення узгодженої державної політики через адміністративно-процесуальну діяльність компетентного суб'єкта та шляхом впровадження організаційно-правових засад, спрямованих на ефективність будівництва, організацію його наукового, кадрового, інформаційного та фінансового забезпечення, здійснення будівельного контролю та нагляду<sup>198</sup>.

О.О. Квасніцька пропонує будівельну діяльність розглядати через призму управлінської діяльності, будівельних норм, ліцензування, стандартизацію та сертифікацію продукції на всіх етапах будівництва. Крім того, вчена зауважує, що подібну діяльність також можна розглядати як процес створення, спорудження об'єктів. Будівельна діяльність відноситься до технологічної діяльності і у свою чергу передбачає проходження певних стадій, комплексно пов'язаних між собою, що мають відповідну правову регламентацію та встановлений законодавством порядок<sup>199</sup>.

Будівельна діяльність, підкреслює В. А. Ціленко, охоплює комплекс робіт, які визначаються через нормативний термін «будівництво»<sup>200</sup>:

- будівельні роботи, а саме: земляні роботи і спорудження, конструктивні зміни, реставраційні роботи, капітальний і поточ-

---

<sup>197</sup> Бондарева Н. Д. Термінологічне дослідження поняття «будівництво» в економіці України. *Вісник Львів. ун-ту. Серія екон.* 2008. Вип. 40. С. 49.

<sup>198</sup> Стукаленко О. В. Нотатки до розуміння місця будівельного права в системі права. [https://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1282%3A200416-21&catid=149%3A2-0416&Itemid=185&lang=en](https://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1282%3A200416-21&catid=149%3A2-0416&Itemid=185&lang=en)

<sup>199</sup> Квасніцька О. О. Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 413–423.

<sup>200</sup> Ціленко В. А. Питання системності господарсько-правового забезпечення будівельної діяльності. *Правова доктрина основа формування правової системи держави*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20–21 листоп. 2013 р.). Харків, 2013. С. 994–998.

ний ремонт (куди входять чистка й пофарбування) та знесення всіх видів будинків чи будівель;

- цивільне будівництво, куди входять земляні роботи й спорудження, конструктивні зміни, капітальний і поточний ремонт та знесення, наприклад аеропортів, внутрішніх водних шляхів, гребель, захисних споруд на берегах річок і морів поблизу зон обвалів, автомобільних доріг і шосе, залізниць, мостів, тунелів, віадуків та об'єктів, пов'язаних з наданням послуг, таких як комунікації, дренаж, каналізація, водопостачання й енергопостачання;
- монтаж демонтаж будов і конструкцій з елементів заводського виробництва, а також виробництво збірних елементів на будівельному майданчику<sup>201</sup>.

Таким чином, застосовуючи різні критерії, будівельну діяльність можна класифікувати. Якщо за основу взяти критерій призначення створюваного у процесі такої діяльності продукту, то можна виокремити будівельну діяльність щодо створення об'єктів виробничого призначення, а також будівельну діяльність щодо створення об'єктів невиробничого призначення. При цьому очевидно, що перший вид пов'язаний із створенням матеріальних благ у формі об'єктів архітектури, які призначені для подальшого використання у сфері виробництва чи сфері нематеріального обслуговування (різні об'єкти промислового значення, як-то: склади для зберігання товарів, адміністративні офіси тощо), а другий – об'єктів архітектури, які призначені для використання у сфері особистого споживання (житлові об'єкти тощо). Однак будь-яка діяльність за критерієм її змісту знаходить свій тісний зв'язок з договірними конструкціями. Зокрема, оскільки виконання робіт прийнято пов'язувати зі створенням, зміною чи ліквідацією матеріальних речей (об'єктів будівництва), то і договори, якими регулюються питання виконання відповідних робіт (договори підяду тощо) прийнято поділяти на договори щодо створення нових речей, а також договори, скеровані на відтворення, зміну або покращення споживчих (експлуатаційних) властивостей уже існуючих речей<sup>202</sup>.

<sup>201</sup> Ціленко В. А. Питання системності господарсько-правового забезпечення будівельної діяльності. *Правова доктрина основа формування правової системи держави*: матеріали міжнар. наук. – практ. конф. (м. Харків, 20–21 листоп. 2013 р.). Харків, 2013. С. 994–998.

<sup>202</sup> Цивільне право України. Особлива частина: підручник / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнєцової, Р. А. Майданика. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 538.

У контексті зазначеної системи класифікації варто зазначити, що під новим будівництвом прийнято розуміти комплекс будівельних робіт, виконання яких спрямоване на створення нових (первинних) архітектурних об'єктів виробничого та/або невиробничого призначення, а також лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, в тому числі добудова зупинених об'єктів незавершеного будівництва.

*Реконструкція* – це перебудова введеного в експлуатацію в установленому порядку об'єкта будівництва, що передбачає зміну його геометричних розмірів та/або функціонального призначення, в наслідок чого відбувається зміна основних техніко-економічних показників (кількість продукції, потужність тощо), забезпечує вдосконалення виробництва, підвищення його техніко-економічного рівня та якості продукції, що виготовляється, поліпшення умов експлуатації та якості послуг. Реконструкція передбачає повне або часткове збереження елементів несучих і огорожувальних конструкцій та призупинення на час виконання робіт експлуатації об'єкта в цілому або його частин (за умови їх автономності)<sup>203</sup>.

*Реставрація* є комплексом будівельних робіт, виконання яких своїм наслідком має повне або часткове відновлення пошкоджених або втрачених архітектурних об'єктів виробничого та/або невиробничого призначення та/чи їх окремих показників і характеристик<sup>204</sup>.

*Капітальний ремонт* – комплекс будівельних робіт, виконання яких своїм наслідком має відновлення або поліпшення споживчих (експлуатаційних) та інших показників і характеристик уже створених та реально існуючих (первинних) архітектурних об'єктів виробничого та/або невиробничого призначення без зміни їх просторових параметрів (виробничих чи невиробничих площ)<sup>205</sup>. Капітальний ремонт передбачає призупинення на час виконання робіт експлуатації будинку загалом або його частини.

Слід додати, що нерідко в юридичній літературі окремо виокремлюють консервацію (або ж включають її до складу реставрації) як комплекс будівельних робіт, призначених для зберігання архітек-

---

<sup>203</sup> Державні будівельні норми А.2.2–3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво»: наказ Міністерства регіонального розвитку України від 04.06.2014 р. № 163. URL: <https://diam.gov.ua/normativno-pravovi-akti/derzhavni-budivelni-normi>

<sup>204</sup> Там само.

<sup>205</sup> Державні будівельні норми А.2.2–3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво»: наказ Міністерства регіонального розвитку України від 04.06.2014 р. № 163. URL: <https://diam.gov.ua/normativno-pravovi-akti/derzhavni-budivelni-normi>

турного об'єкта виробничого та/або невиробничого призначення протягом певного періоду часу<sup>206</sup>. Відповідно до «Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва» консервація об'єкта – це комплекс робіт та заходів, пов'язаних із забезпеченням зберігання на визначений довготривалий час об'єкта, на якому припинено будівництво, що включає тимчасові та постійно діючі захисні або конструктивні заходи, які запобігають руйнації об'єкта; розконсервація об'єкта – комплекс робіт та заходів, пов'язаних із забезпеченням відновлення будівництва законсервованого об'єкта<sup>207</sup>.

Консервація може відбуватися під час таких видів будівельних робіт: 1) нове будівництво; 2) реконструкція; 3) капітальний ремонт. Для консервації об'єкта мають бути певні передумови, до яких належать: 1) незабезпечення фінансуванням будівництва та прийняття в експлуатацію об'єкта; 2) невідповідність технічного рівня об'єкта сучасним вимогам<sup>208</sup>.

При цьому, відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», до об'єктів будівництва не належать нафтові і газові свердловини та об'єкти їх влаштування (облаштування), включаючи необхідні інженерні лінійні комунікації від свердловин для транспортування нафти і газу в місця підготовки продукції та промислові трубопроводи для транспортування продукції, включаючи необхідні інженерні лінійні комунікації від свердловин для транспортування нафти і газу в місця підготовки продукції, а також прикордонні інженерно-технічні та фортифікаційні споруди, огорожі, прикордонні знаки, прикордонні просіки, комунікації<sup>209</sup>.

У ст. 10 Закону України «Про архітектурну діяльність» визначено, що для забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, вимог вихідних даних, а також з метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції здійснюється в установленому за-

<sup>206</sup> Вінник О.М. Господарське право: навч. посіб. Київ: Правова єдність, 2009. С. 533.

<sup>207</sup> Про затвердження Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 21.10.2005 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1582-05#Text>

<sup>208</sup> Скригулець О.В. Склад адміністративних правопорушень у будівництві. *Науковий вісник Львівського державного університету*. 2011. № 2. С. 233–244.

<sup>209</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print>

конодавством порядку державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд<sup>210</sup>.

Управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю здійснюється шляхом:

1) планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях;

2) моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях;

3) визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації;

4) проведення ліцензування і професійної атестації;

5) розроблення і затвердження будівельних норм, кошторисних норм, нормативів і правил, запровадження одночасної дії застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, приведених у відповідність до вимог ЄС;

6) контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування (далі – вихідні дані), проектної документації;

7) надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (крім анулювання (скасування) документів, що засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів);

8) здійснення державного архітектурно-будівельного контролю щодо об'єктів, розташованих у межах та за межами населених пунктів, на території кількох адміністративно-територіальних одиниць<sup>211</sup>.

Основні наглядові функції у сфері дотримання вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва виконує Державна інспекція архітектури та містобудування (ДІАМ) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра з відновлення України – Міністра розвитку громад, тери-

---

<sup>210</sup> Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14/print>

<sup>211</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print>

торій та інфраструктури і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

ДІАМ відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України 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 проєктувальниками, підрядниками, експертами, експертними організаціями та відповідальними виконавцями робіт, інженерами-консультантами, власниками будівель та лінійних споруд і замовниками;

2–1) 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 проєктувальниками, 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 КУпАП та подальшим оприлюдненням такої інформації на офіційному вебсайті 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 по-

вернення 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;

8) ініціює в установленому порядку притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до дисциплінарної відповідальності;

9) вносить в установленому порядку подання про звільнення посадової особи об'єкта нагляду до органу, який здійснив її призначення;

10) вносить в установленому порядку подання про позбавлення посадової особи об'єкта нагляду права виконувати певні види робіт до органу, яким таке право надавалося;

11) забороняє за вмотивованим письмовим рішенням експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію;

12) здійснює контроль за виконанням виданих приписів у визначених законодавством випадках;

13) здійснює нагляд за дотриманням на відповідність вимогам законодавства будівельних норм, стандартів і правил, рішень, прийнятих територіальними органами ДІАМ;

14) організовує проведення або проводить навчання, підвищення кваліфікації, підготовку та перепідготовку фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, обстеження та інших функцій, виконання яких належить до передбачених законодавством повноважень ДІАМ;

15) бере участь у підготовці міжнародних договорів України з питань державного архітектурно-будівельного контролю, укладає відповідно до законодавства міжнародні договори України міжвідомчого характеру та здійснює міжнародне співробітництво з питань, що належать до її компетенції;

15–1) реєструє повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення про початок виконання будівельних робіт, здійснює внесення змін до них, а також скасовує право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуто на підставі поданого повідомлення;

15–2) видає дозволи на виконання будівельних робіт, реєструє повідомлення про внесення змін до них, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт;

15–3) приймає в установленому порядку в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає сертифікати про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта або відмовляє в їх видачі, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації, внесення змін до них, а також повертає такі декларації та скасовує їх реєстрацію);

15–4) розглядає в порядку нагляду рішення органів державного архітектурно-будівельного контролю про реєстрацію або повернення декларації про готовність об'єкта до експлуатації (без права реєстрації декларацій), рішення про видачу або анулювання дозволу на виконання будівельних робіт (без права видачі дозволу), рішення про відмову у видачі сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (без права видачі сертифіката);

16) здійснює інші повноваження, визначені законом<sup>212</sup>.

З огляду на те, що будівельна галузь є масштабною нішею суспільних відносин, яка перебуває в постійній трансформації, оновленні та вдосконаленні, здійснюючи її аналіз як об'єкта адміністративно-правового дослідження, звернемо увагу, що останнім часом усе більш нагальним та актуальним стає питання щодо основного змісту та правових наслідків самочинного будівництва. Це зумовлено швидким зростанням кількості самовільно збудованих приміщень та інших житлових будинків. Правове регулювання самочинного будівництва та відповідальності за дане явище є недосконалим та вимагає усунення відповідних прогалин у національному законодавстві.

Самочинне будівництво є досить поширеним об'єктом як правової, так і будівельної сфери, як наслідок, регулюється низкою нормативно-правових актів, які містять превентивні норми щодо його вчинення (створення) та спрямовані на максимальну регламентацію та усунення його наслідків. За своєю природою самочинне будівництво має ознаки делікту, оскільки суб'єкт такого будівництва порушує адміністративну процедуру, зокрема погодження з відповідними державними органами при проведенні забудови. Водночас у КУпАП немає правового закріплення зазначеного делікту, а діючими нормативно-правовими актами передбачається занадто вузьке розуміння цієї понятійної категорії. З огляду на це пропонуємо сформулювати зміст терміна як будівництво об'єктів без отримання відповідних дозволів,

---

<sup>212</sup> Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 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%0%BD%D1%8F.pdf>

ліцензій чи з використанням недозволених матеріалів і методів будівництва, що включає в себе будівництво житлових будинків, господарських споруд, альтернативних об'єктів тощо, є протиправним, винним діянням (дією чи бездіяльністю), що посягає на встановлений порядок управління та містобудівну діяльність і за яку законом передбачається адміністративна відповідальність.

Самочинним також вважається будівництво, хоча і на підставі проекту, але за наявності істотних порушень зазначених норм та правил як у самому проекті, так і при будівництві, за наявності рішень спеціально уповноважених органів про усунення порушень. Будівництвом об'єкта нерухомості на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, вважається спорудження таких об'єктів на земельній ділянці, що не віднесена до земель житлової й громадської забудови, зокрема, наданій для ведення городництва, сінокосіння, випасання худоби тощо, цільове призначення або вид використання якої не змінено в установленому законом порядку.

Будівництвом, яке здійснюється з істотним порушенням будівельних норм і правил, вважається в тому числі будівництво, яке хоча і здійснюється за наявності проекту, але з порушенням державно-будівельних норм та санітарних правил, що загрожують життю та здоров'ю людини у разі невиконання приписів інспекції державного архітектурно-будівельного контролю про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил тощо.

Під істотним порушенням будівельних норм і правил слід розуміти недодержання архітектурних, санітарних, екологічних, протипожежних та інших вимог і правил, а також зміну окремих конструктивних елементів житлового будинку, будівлі, споруди, що впливає на їх міцність і безпечність. Соціальна шкідливість правопорушення полягає в тому, що воно завдає шкоди суспільним відносинам. Шкода – це сукупність негативних наслідків правопорушення. Соціальною суттю шкоди є зменшення чи знищення будь-якого блага, цінності, суб'єктивного права тощо<sup>213</sup>.

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, перебудова якого з метою усунення істотного відхилення від проекту або усунення порушень законних прав та інтересів інших

<sup>213</sup> Адміністративне право України / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2011. С. 167.

осіб, істотного порушення будівельних норм є неможливою, посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю видає особі, яка здійснила (здійснює) таке будівництво, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил з визначенням строку для добровільного виконання припису<sup>214</sup>. Знесення самочинного будівництва є крайньою мірою і можливе лише тоді, коли використано всі передбачені законодавством України заходи щодо реагування та притягнення винної особи до відповідальності<sup>215</sup>.

Як вбачається із зазначеного, основні аспекти самочинного будівництва включають: 1) відсутність легальної дозвільної документації, тобто відповідних дозволів та ліцензій від органів місцевого самоврядування чи інших контролюючих органів; 2) безпеку та якість конструкцій, оскільки в самочинному будівництві часто відсутня професійна експертиза, що може призводити до неякісного будівництва і нести загрозу оточуючому середовищу; 3) самочинне будівництво може впливати на громаду в цілому, особливо якщо об'єкт будівництва порушує місцеві будівельні норми, стандарти чи зонування; 4) у багатьох випадках самочинне будівництво може призводити до проблем із легітимністю власності. Наприклад, об'єкт, побудований без необхідних дозволів, може бути визнаний нелегальним, і його власник може стикнутися з правовими наслідками; 5) самочинне будівництво є порушенням закону, а отже, передбачає правові наслідки (штрафи, знесення нелегальних об'єктів або інших правових санкцій).

*Підсумовуючи викладене, зазначимо, що будівельна галузь – одна зі стратегічних галузей економіки з важливою соціальною складовою, яка спрямована на будівництво, реконструкцію, реставрацію, ремонт житла, інфраструктурної мережі, транспортного сполучення й посідає одне з ключових місць за темпами розвитку і капіталізації в економіці країни, порівняно з іншими її сегментами. Водночас така галузь є комплексом суспільних відносин, в яких беруть участь як фізичні, так і юридичні особи (органи державної влади та органи місцевого самоврядування), які наділені цивільно-правовими й публіч-*

<sup>214</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

<sup>215</sup> Буга В. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення в будівництві та житлово-комунальному господарстві. *Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану*: матеріали Всеукр. наук.– практ. конф. (м. Кропивницький, 1 лип. 2022 р.). Кропивницький, 2022. С. 29–51.

ними правами, а їх призначенням є досягнення високоякісних, позитивних змін життєдіяльності суспільства, створення об'єктів нерухомості, їх охорона й захист, у тому числі й застосуванням заходів адміністративного впливу до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності<sup>216</sup>.

З'ясовано, що особливостями будівельної галузі є такі: 1) будівництво є комплексним явищем, яке має важливе соціальне, економічне та політичне значення; 2) наявність спеціального кола суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, кожен з яких реалізує свою діяльність у відповідному напрямі на певному рівні державного управління та будівельного процесу; 3) у зв'язку з нормами адміністративного права регулюються фактично всі правовідносини, які виникають у процесі будівництва, зокрема, щодо: нормування, ліцензування, управління у відповідній сфері, регламентації діяльності як самих суб'єктів будівництва, так і органів державної влади, що відповідають за реалізацію державної політики у досліджуваній сфері тощо; 4) відповідна діяльність забезпечується через сукупність визначених заходів та засобів; 5) залежно від виду будівництва (наприклад: індивідуального житлового будівництва; будівництва багатопверхових житлових будинків, будинків спеціального призначення) залежить і його нормативне забезпечення<sup>217</sup>.

Адміністративно-правове дослідження будівництва включає в себе розгляд різних правових блоків, які стосуються цієї галузі. Серед основних виділено такі: 1) аналіз законів, постанов, нормативів та правил, які визначають порядок та умови будівництва; 2) дослідження механізмів отримання ліцензій та дозволів для будівництва, включаючи процедури звернення, видачі та умови ліцензування, а також вимог до проєктно-кошторисної документації; 3) нагляд та контроль; 4) права та обов'язки учасників будівельного процесу; 5) вивчення нормативів та стандартів, спрямованих на забезпечення безпеки будівельних об'єктів та якості будівельних матеріалів і конструкцій; 6) аналіз механізмів вирішення конфліктів у сфері будівництва, а також заходів щодо правового захисту учасників будівельного процесу.

<sup>216</sup> Буга В.В. Будівельна галузь як об'єкт адміністративно-правового дослідження. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 5. С. 60–65.

<sup>217</sup> Буга В.В. Будівельна галузь як об'єкт адміністративно-правового дослідження. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 5. С. 60–65.

## **1.5. Доктринальні підходи до визначення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва**

Адміністративному праву належить особлива роль у механізмі правового регулювання – воно виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами в суспільстві. Іншими словами, адміністративне право – це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурними особливостями.

Запобігання правопорушенням передбачає вироблення та закріплення комплексу заходів, інструментів та процедур, необхідних для створення ефективного механізму, який буде здатен забезпечити дотримання норм права усіма учасниками правовідносин.

Будь-яке дослідження ґрунтується насамперед на з'ясуванні термінології та її місця в науці, співставленні з іноземними дослідженнями та визначенні, яке місце для неї відведено в суспільному житті<sup>218</sup>. Існування загально визначених дефініцій свідчить про певний рівень наукового прогресу в тій чи іншій науковій галузі на сучасному етапі розвитку. А з'ясування значення певної термінологічної одиниці та визначення її сутності дає можливість уникнути нечіткості й неоднозначності під час характеристики останньої, а також умовно відмежувати її від інших, зокрема й подібних за змістом. Очевидно, це буде сприяти несуперечливості, логічній упорядкованості й єдності термінології, адже аналогічні випадки неузгодженостей неодноразово ставали підставами для активних дискусій серед представників наукової, експертної та фахової спільнот.

Термін «механізм» походить від грецького слова, що означає знаряддя, пристрій та подається у двох значеннях: 1) як пристрій (сукупність ланок або деталей), що передає чи перетворює рух; 2) сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ<sup>219</sup>. В Академічному тлумачному словнику української мови під «механізмом» розуміється, зокре-

---

<sup>218</sup> Черней А.В. Адміністративна відповідальність під час здійснення державних закупівель : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2015. С. 12.

<sup>219</sup> Словник української мови: в 11 томах. Київ : Наук. думка, 1973. Т. 4. (І–М). С. 695.

ма, внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів процесів, з яких складається певне явище<sup>220</sup>. В Енциклопедичному словнику зазначено, що механізм – система тіл, які слугують для перетворення руху одного чи кількох тіл у потрібні рухи інших твердих тіл<sup>221</sup>. У Короткому економічному словнику категорія «механізм» визначена як послідовність станів, процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; система, пристрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності<sup>222</sup>.

Окрім цього, під терміном «механізм» розуміють спосіб функціонування, систему елементів впливу<sup>223</sup>; певна функціональна характеристика об'єкта, тому його потрібно застосовувати не для структурного опису системи органів, а для з'ясування функціональної специфіки різних частин<sup>224</sup>; сукупність методів, форм, прийомів, способів, завдяки правильному використанню яких можливо буде досягти оптимальної організації всіх елементів системи, їх ефективного функціонування, що в результаті повинно привести до отримання бажаного результату<sup>225</sup>.

Слід погодитись із тим, що осмислення слова «механізм» (у широкому значенні цього слова) передбачає: 1) складність його внутрішньої будови; 2) системність, узгодженість організації його елементів (компонентів); 3) здатність до динаміки, визначеного цілеспрямованого функціонування; 4) його схильність до самоорганізації або зовнішнього управління<sup>226</sup>. Як справедливо зазначає О.Г. Боднарчук, фахівці для визначення взаємодіючих частин цілого застосовують термін «механізм», який також широко використовують правознавці в різних галузях юриспруденції<sup>227</sup>.

---

<sup>220</sup> Там само.

<sup>221</sup> Енциклопедичний словник української мови. URL: <http://ukrlit.org/slovnky/%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BA%D0%BB%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9>

<sup>222</sup> Короткий словник економічних термінів. URL: [https://pidru4niki.com/1429011445406/politekonomiya/politichna\\_ekonomiya\\_korotkiy\\_slovník\\_ekonomichnih\\_terminiv](https://pidru4niki.com/1429011445406/politekonomiya/politichna_ekonomiya_korotkiy_slovník_ekonomichnih_terminiv)

<sup>223</sup> Державне управління: проблеми адміністративно правової теорії та практики / заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. С. 383–384.

<sup>224</sup> Лях В.В. Адміністративно правові засади оптимізації діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансової безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. С. 37.

<sup>225</sup> Безпалова О.І. Адміністративно правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. Справ, 2014. С. 37.

<sup>226</sup> Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. С. 18.

<sup>227</sup> Боднарчук О.Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України: монографія. Київ, 2017. 462 с.

В адміністративно-правовій доктрині під поняттям «механізм» розуміється сукупність юридичних засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини. Так, наприклад, А. М. Денисова зауважує, що механізм правового впливу являє собою сукупність специфічних правових засобів, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на свідомість і поведінку людей, метою якого є втілення змісту правових норм у можливу правомірну поведінку особи шляхом усвідомлення індивідом ціннісних орієнтацій про право та формування позитивних мотивів активної правової поведінки<sup>228</sup>.

Натомість, О. І. Безпалова зазначає, що в юридичному аспекті під терміном «механізм» слід розуміти сукупність методів, форм, прийомів, способів, завдяки правильному використанню яких можливо буде досягти оптимальної організації всіх елементів системи, їх ефективного функціонування, що в результаті повинно призвести до отримання бажаного результату<sup>229</sup>. Однак кожне визначення, що пропонується науковцями, охоплює різні елементи, такі як законодавство, судову систему, правоохоронні та адміністративні органи, а також інші інституції, які сприяють реалізації правового порядку.

Отже, поняття «механізм» широко використовується в юридичній літературі під час розгляду багатьох правових проблем, тому що суб'єктивні права майже завжди забезпечуються в певному порядку при прямому або опосередкованому впливі факторів правового й неправового характеру. Загалом при визначенні механізму різних правових проблем застосовують два підходи до з'ясування сутності досліджуваного явища.

По-перше, структурно-функціональний підхід, який дає змогу зосередити увагу не тільки на організаційній основі побудови об'єкта, а й на його динаміці, на реальному його функціонуванні. По-друге, структурно-організаційний підхід, який дозволяє характеризувати механізм як сукупність певних елементів, що створюють організаційну основу певних явищ або процесів<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup> Денисова А. М. Механізм правового впливу: напрями прояву. *Держава і право*. 2012. Вип. 55. С. 60–61.

<sup>229</sup> Безпалова О. І. Адміністративно правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2014. С. 37–38.

<sup>230</sup> Боднарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України: монографія. Київ, 2017. 462 с.

Як уточнює О.А. Лавреннікова<sup>231</sup>, у Словнику української мови термін «зміст» визначається як те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується (у книзі, статті і т. ін.)<sup>232</sup>. З філософського погляду, зміст – це сукупність елементів, процесів, зв'язків, які становлять певний предмет чи явище. Воно відбиває внутрішній і вирішальний зв'язок, проте не в його найзагальнішому вигляді, а в такому, що реалізується в кожному окремому предметі (групі предметів) на певному етапі розвитку, за певних умов<sup>233</sup>. Фактично зміст є подальшою конкретизацією сутності явища<sup>234;235</sup>. Тому вважаємо логічним присвятити окрему увагу змісту адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Адміністративно-правовий механізм за своєю сутністю є дуже об'ємним та розгалуженим, це динамічний процес, а юридично-правові засоби, які складають систему такого механізму, безумовно, повинні регулювати відповідну сферу діяльності. Загалом, цей механізм є певною системою адміністративно-правових засобів і факторів, що виконують низку функцій держави, які покладаються на неї адміністративним законодавством (чи конкретизуються нормативно-правовими актами цієї галузі права); передбачені нормами адміністративного законодавства (та суміжних галузей права) і відповідно підпорядковані загальній меті, завданням та загальноправовим і галузевим принципам цієї галузі права<sup>236</sup>.

Згідно з висновкам С.М. Алфьорова, адміністративно-правовий механізм – це система правових засобів, інтегрованих і організованих так, що вони дозволяють послідовно й ефективно забезпечити правове регулювання суспільних відносин нормами адміністративного права. Тобто, за своєю сутністю – це врегульоване нормами адміністративно-

<sup>231</sup> Лавреннікова О.А. Публічне адміністрування будівництва в Україні: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2020. 206 с.

<sup>232</sup> Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 3: 3. 744 с.

<sup>233</sup> Щерба С., Заглада О. Філософія: підручник. 5-е вид. Київ: Кондор, 2011. С. 218.

<sup>234</sup> Данильян О. Філософія: підручник. 2-ге вид., допов. і переробл. Харків: Право, 2012. С. 170.

<sup>235</sup> Рябець О. Публічне адміністрування діяльності юридичних компаній в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2020. С. 44–45.

<sup>236</sup> Коваленко Ю.О. Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика* 2018. № 2 (36). С. 105.

го права правове регулювання певної сфери адміністративного права, яке є комплексним та спрямованим на досягнення єдиної мети. Тому можна зробити висновок, що адміністративно-правовий механізм є складовою більш загального механізму правового регулювання<sup>237</sup>.

Функціональна ціль адміністративно-правового механізму полягає в використанні нормативних інструментів суб'єктами правовідносин. Предметні цілі відображають кінцеві результати, які мають бути досягнуті при використанні юридичних засобів на практиці, конкретні наслідки правового регулювання, виражені у змінах системи соціальних відносин, яких не існувало до використання правового інструментарію<sup>238</sup>.

До характерних для адміністративно-правового механізму ознак О.І. Безпалова відносить такі: а) системність; б) виконання кожним елементом механізму свої специфічної функції; в) особливий склад суб'єктів, на які покладено обов'язок реалізації правоохоронної функції держави; г) зв'язок суб'єктів реалізації між собою єдиними цілями та засадами діяльності; ґ) застосування даного механізму за допомогою адміністративно-правових норм; д) плановий характер; е) безперервність функціонування; є) здійснення взаємодії між суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави на засадах субординації та координації тощо<sup>239</sup>.

Для з'ясування суті адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва необхідно також звернути увагу на зміст поняття «запобігання».

Запобігання слід розуміти як діяльність держави, її органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян, яка спрямована на виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень та перешкоджає їх вчиненню, не допускає їх, а також вплив на осіб, котрі належать до групи ризику щодо вчинення правопорушень з метою зниження ймовірності вчинення ними протиправних діянь<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> Алфьоров С.М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 38 с.

<sup>238</sup> Левчук А.О. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2021. С. 54.

<sup>239</sup> Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: нац. ун-т внутр. справ, 2014. С. 49.

<sup>240</sup> Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2008. С. 66.

*Запобігання правопорушенням у сфері будівництва як системи заходів, спрямованих на виявлення та припинення порушень законодавства в галузі та забезпечення дотримання правил і норм, пов'язаних із будівництвом. Окремими аспектами запобігання правопорушенням у цій сфері є забезпечення безпеки та легальності будівельних проєктів і процесів, підвищення якості будівельних робіт, сприяння ефективному використанню ресурсів у галузі будівництва<sup>241</sup>.*

Слушною є думка К.Л. Бугайчука, який зазначає, що термін «запобігання» доцільно застосовувати до окремих адміністративних проступків та їх груп. Запобігати можна адміністративним проступкам, які ще не вчинені, але можуть бути вчинені. Тому про профілактику адміністративних проступків може йтися відповідно до всієї їх сукупності<sup>242</sup>.

*Метою запобігання правопорушенням у сфері будівництва є: 1) обмеження дії негативних явищ та процесів, що мають місце в галузі; 2) усунення або взагалі нейтралізація причин правопорушень та умов, що їм сприяють; 3) вирішення конфліктів та суперечок між учасниками будівельних процесів; 4) посилення відповідальності за вчиненні учасниками будівельної галузі правопорушення<sup>243</sup>.*

*Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням – це сукупність адміністративно-правових засобів, які організовані відповідно до свого нормативного закріплення та спрямовані на врегулювання суспільних відносин у діяльності суб'єктів запобігання. Розглядаючи структуру цього механізму, відзначимо, що він складається з невід'ємних елементів, без яких його існування позбавлене змісту (основні) та з елементів, без яких його функціонування не буде достатньо ефективним (факультативні)<sup>244</sup>.*

*Основними елементами адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва є: 1) норми права, які регламентують специфіку будівельних відносин та запобіжну діяльність; 2) акти реалізації норм права; 3) правовідносини; 4) адміні-*

---

<sup>241</sup> Буга В.В. Доктринальні підходи до визначення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Правова позиція*. 2022. № 2 (35). С. 151–155.

<sup>242</sup> Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. С. 10.

<sup>243</sup> Буга В.В. Доктринальні підходи до визначення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Правова позиція*. 2022. № 2 (35). С. 151–155.

<sup>244</sup> Там само.

*стративна відповідальність як засіб попередження правопорушень. Проте функціональними складниками механізму можуть уважатися й ті, які значною мірою впливають на механізм, його вираженість та ефективність, водночас вони не є обов'язковими елементами*<sup>245</sup>.

Адміністративно-правова норма як один з елементів адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва – це формально визначене, загальнообов'язкове правило, що встановлюється та охороняється державою в процесі запобігання правопорушенням, яке надає учасникам адміністративно-правових суспільних відносин юридичні права та покладає на них юридичні обов'язки.

Адміністративно-правова норма так само, як і норми інших галузей права, має свою структуру (внутрішню будову) і може складатися з гіпотези (умови дії адміністративно-правової норми), диспозиції (власне правила поведінки, сформульованого у формі припису, дозволу або заборони) і санкції (міри впливу держави на порушника). Особливість адміністративно-правових норм полягає в тому, що не в усіх випадках чітко виражена гіпотеза й санкції (можуть бути передбачені окремим актом чи будуватися на засадах дисциплінарної відповідальності у межах інституту державної служби). Зокрема, норми адміністративного права можуть замість санкції містити заохочення як публічне визнання заслуг юридичної або фізичної особи за належне виконання адміністративно-правових обов'язків<sup>246</sup>.

На думку В.Б. Авер'янова, впливаючи на організаційно-структурні та організаційно-функціональні відносини, норми адміністративного права як цілісна підсистема управлінської волі держави забезпечують ефективність реалізації, оптимізацію та кореляцію функцій державного управління<sup>247</sup>.

За змістом адміністративно-правові норми, спрямовані на запобігання правопорушенням, можуть бути матеріальними, тобто такими, що безпосередньо визначають сутність механізму запобігання правопорушенням, та процесуальними – які закріплюють певний порядок реалізації норми. Слід зауважити, що одна матеріальна нор-

---

<sup>245</sup> Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук., проф. І.П. Голосніченка. Київ, 2005. С. 64–66.

<sup>246</sup> Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 752 с.

<sup>247</sup> Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці. Київ: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2011. С. 91.

ма для її повноцінної реалізації забезпечується групою процесуальних норм<sup>248</sup>.

Забезпечене державою втілення положень правових норм у фактичній правомірній поведінці суб'єктів суспільних відносин відповідає визначенню терміна «реалізація права», до ознак якого належать: правомірність дій, тобто їх відповідність нормам права; соціальна корисність дій; процедурний характер дій, регламентованість нормами права процесу діяльності суб'єктів права; вольовий характер дій, тобто їх усвідомлення, знаходження аргументів на користь балансу між суб'єктивними інтересами і нормами; настанова на дії, що відповідають нормам і принципам права; забезпеченість державою процесу і результату реалізації права.

Акти реалізації норм права у сфері будівництва – це нормативні акти, які визначають специфічні заходи, процедури, права та обов'язки для забезпечення виконання або застосування норм законодавства; регулюють будівельну діяльність, встановлюють права та обов'язки сторін, спрямовані на забезпечення порядку та безпеки в будівельній галузі, а також передбачають відповідальність за порушення законодавства в цій сфері, процедури розгляду справ та накладення санкцій у разі виявлення правопорушень. Ці акти можуть прийматися різними органами на різних рівнях та ієрархічних структурах. Акти реалізації норм права є важливими для забезпечення дотримання правопорядку, оскільки вони конкретизують норми права і забезпечують їх застосування в практиці.

У межах відповідних правовідносин відбувається переведення приписів, що містяться в нормативно-правових актах, у практичну площину. Тобто правовідносини – це складний за структурою та спрямуванням, з чітко визначеним складом різновид соціальних відносин, урегульованих нормами права. Адміністративне право регулює широкий діапазон правовідносин, які складаються між фізичними і юридичними особами, з одного боку, та державою – з іншого. Такі відносини, як правило, носять імперативний характер.

Д.В. Задихайло, В.М. Пашков, Р.П. Бойчук, досліджуючи правовідносини, зазначають, що вони виникають на підставі норм права індивідуалізованого суспільного зв'язку між особами, який характе-

---

<sup>248</sup> Левчук А. О., Пастух І. Д. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією: монографія. Київ, 2023. С. 86.

ризується наявністю суб'єктивних прав та обов'язків і гарантується державою<sup>249</sup>.

Є.О. Шевченко визначає категорію як врегульовані нормами права взаємовідносини (взаємозв'язок) суб'єктів права, які виражаються у реалізації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків або взаємовідносин (взаємозв'язки) суб'єктів права, які мають правову форму<sup>250</sup>.

На думку О.І. Харитонова, поняття правовідносин є багатоплановим, визначення та характеристика його можливі на кількох рівнях – на рівні загальної теорії права (приватне та публічне право); на рівні теорії (методології) тієї чи іншої галузі права; 3) на рівні застосування конкретної норми відповідної галузі права<sup>251</sup>.

Ю.Ю. Кліменко, Т.О. Коломоєць, О.І. Харитонова, Р.М. Аюпова, А.В. Макаренко, розглядаючи адміністративно-правові відносини як врегульовані нормами адміністративного права, окремо уточнюють про те, що:

- одна зі сторін наділена правом вимагати від іншої сторони у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності здійснення поведінки, вказаної в адміністративно-правовій нормі<sup>252</sup>;
- складаються в галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носієм владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави<sup>253</sup>;
- їх суб'єкти наділені правами й обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного

---

<sup>249</sup> Задихайло Д.В., Пашков В.М., Бойчук Р.П. Господарське право: підручник. Харків: Право, 2012. С. 22.

<sup>250</sup> Шевченко Е.О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1117.

<sup>251</sup> Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. С. 28.

<sup>252</sup> Кліменко Ю.Ю. Поняття та особливості правових відносин, що виникають у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері праці. *Topical issues of law: theory and practice*. 2018. № 1 (35). С. 191.

<sup>253</sup> Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. С. 22.

й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку<sup>254</sup>;

- перебувають під охороною держави, виступають формою реалізації діяльності в галузі державного управління і мають організаційний або виконавчо-розпорядчий характер, один з учасників яких є носієм державно-владних повноважень, а інші учасники володіють суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, реалізація яких спрямована на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у галузі державного управління<sup>255</sup>;

5) їхні сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й взаємодіють унаслідок здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами<sup>256</sup>. У цьому контексті сформульовано більшість авторських визначень досліджуваного поняття.

Адміністративно-правові відносини у сфері будівництва, як підкреслюють науковці, слід розглядати як результат регулюючого впливу на суспільні відносини. Пріоритетною тут є теза про те, що адміністративно-правової форми можуть набути різні види суспільних відносин у будівельній галузі, насамперед акцент робиться на тих правовідносинах, котрі становлять вагому частку в змісті предмета адміністративного права<sup>257</sup>.

Як зазначає О.В. Стукаленко, у зв'язку з оновленням змісту системи державного управління в будівельній галузі адміністративні правовідносини у цій сфері слід визначити, як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини управлінського, юрисдикційного, сервісного та договірною спрямування, що виникають та трансформуються у процесі діяльності органів публічної влади, пов'язаної з плануванням території, моніторингом та визначення державних інтересів у процесі оформлення будівельної документації, здійсненням ліцензування і професійної атестації суб'єктів будівельної діяльності, розробленням будівельних норм, державних

---

<sup>254</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративне право: навч.-метод. посіб. Запоріжжя, 2001. С. 43–44.

<sup>255</sup> Аюпова Р.М. Адміністративно-правові відносини за участі господарських судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. С. 32–33.

<sup>256</sup> Макаренко А.В. Адміністративне право: навч.-метод. посіб. Київ, 2008. С. 44.

<sup>257</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. Т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. С. 171–172.

стандартів і правил, проведенням реєстрації будівельної документації на стадіях здійснення будівельної діяльності, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та притягнення винних до відповідальності за порушення в будівельній галузі<sup>258</sup>.

Водночас будівельні правовідносини, як підкреслює О. М. Вінник, можна характеризувати як урегульовані правом господарські відносини з організації, управління та безпосереднього здійснення будівництва. Ці правовідносини є комплексними, що зумовлено складністю господарської діяльності в будівництва. Комплексність будівельних правовідносин полягає в тому, що вони включають: 1) підрядні відносини щодо здійснення і виробництва вишукувальних і проектних робіт; 2) відносини щодо будівельних підрядів; 3) відносини щодо будівельних поставок; відносини щодо надання послуг, пов'язаних із будівництвом. Комплексність таких правовідносин передбачає наявність у них основної діяльності, що регулюється правом. Це проектна та будівельна діяльність (проектні та будівельні підряди). Матеріальний зміст цих правовідносин полягає у виконанні і здачі організацією-підрядником замовленої роботи, а також прийнятті та оплаті її замовником<sup>259</sup>.

Система правовідносин розкривається через їх структуру, яка включає такі елементи, як суб'єкти, об'єкти та зміст. До суб'єктів правовідносин у сфері будівництва належать: 1) організації, предметом діяльності яких є виконання будівельних робіт; 2) фізичні особи підприємці, які здійснюють діяльність з будівництва, маючи статус офіційно зареєстрованого підприємця і відповідні ліцензії та сертифікати, необхідні для реалізації такої діяльності; 3) держава, яка діє в особі вищих органів державної влади (Кабінет Міністрів України) та спеціально уповноваженого органу у сфері будівництва (Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України); 4) галузеві та інші органи державного управління; 5) державні будівельні корпорації; 6) управління будівництва; 7) органи місцевого самоврядування з повноваженням у сфері будівництва.

---

<sup>258</sup> Стукаленко О.В. Предмет адміністративного права в контексті будівельної діяльності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 1. URL: [http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/8809/1/6\\_%D0%A1%D1%82%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE\\_%D0%9E.%D0%92.\\_%D0%9F%D0%BE%D1%80%D0%B2%D0%BD%D1%8F%D0%BB\\_%D0%BD%D0%BE-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B5\\_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE\\_\\_1\\_2016.pdf](http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/8809/1/6_%D0%A1%D1%82%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE_%D0%9E.%D0%92._%D0%9F%D0%BE%D1%80%D0%B2%D0%BD%D1%8F%D0%BB_%D0%BD%D0%BE-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE__1_2016.pdf)

<sup>259</sup> Вінник О. М. Господарське право: навч. посіб. Київ: Правова єдність, 2009. С. 534–535.

Стосовно сутності об'єкта правовідносин група науковців вважає, що об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка людей, а саме їх дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників даних відносин. Ці дії можуть бути пов'язані із здійсненням завдань державного управління, особистими нематеріальними благами, реалізацією суб'єктивних обов'язків і прав, матеріальними предметами<sup>260</sup>. Інші вважають, що об'єктом адміністративних правовідносин може бути тільки відповідна поведінка суб'єктів правовідносин. Наприклад, Я.В. Лазур зазначає, що об'єкт (він же часто – і предмет) правовідносин – це фактична поведінка його учасників, на яку спрямоване правове регулювання<sup>261</sup>.

Визначаючи об'єкт адміністративних правовідносин у сфері будівництва, зауважимо, що до них належать: самі будівлі, споруди, інженерні мережі та інші об'єкти нерухомості, які створюються в процесі будівництва; земельна ділянка, на якій розташований будівельний об'єкт; майно у вигляді власності на будівельні матеріали та земельні ділянки, обладнання та інші майнові цінності, які використовуються під час будівництва; фінансування проєктів, укладення договорів на будівництво та фінансові зобов'язання; укладені між різними суб'єктами договори щодо виконання будівельних робіт і надання послуг у сфері будівництва тощо.

Під змістом адміністративних правовідносин розуміється сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків<sup>262</sup>. Фактичний зміст – це фактичні соціальні, економічні, культурні, політичні та інші відносини, які отримали через опосередкування адміністративно-правових норм свою юридичну форму. Вони зберегли фактичний зміст, але завдяки адміністративно-правовим нормам набули нових якостей. Юридичний зміст – це взаємозв'язок зафіксованих в адміністративному праві суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративно-правових відносин<sup>263</sup>.

---

<sup>260</sup> Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богуцький та ін. Харків, 2013. С. 58.

<sup>261</sup> Лазур Я.В. Деякі особливості правовідносин у сфері реалізації прав і свобод громадян в публічному управлінні. *Часопис КУП НАН України*. 2010. № 4. С. 130.

<sup>262</sup> Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття, види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104.

<sup>263</sup> Галуцько В.В. Адміністративне право України: навч. посіб. Херсон, 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. С. 44–47.

Першорядна роль у визначенні змісту адміністративно-правових відносин належать їх сторонам. Такими сторонами виступають суб'єкти – носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків у сфері будівництва, котрі здатні ці права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати.

Підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин у сфері будівництва є юридичні факти (дії, події), основною особливістю яких є здатність викликати правові наслідки. Правомірні дії відповідають вимогам адміністративно-правових та інших норм: акти управління – укази і розпорядження Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України тощо. Для сфери будівництва характерними є юридичні акти, які мають індивідуальний характер, оскільки вони безпосередньо породжують конкретні адміністративно-правові відносини.

Неправомірні дії – це правопорушення, проступки, які тягнуть за собою застосування заходів примусу. Вчинення правопорушення викликає виникнення певного кола відносин, пов'язаних із застосуванням норм матеріального і процесуального адміністративного права<sup>264</sup>.

Звідси під правопорушеннями у сфері будівництва пропонуємо розуміти недотримання обов'язкових вимог державних стандартів, технічних умов, норм і правил, проектів, інших нормативних актів, що призводить до зменшення і втрати міцності, стійкості, надійності будівель, споруд, їх частин або окремих конструктивних елементів, силових параметрів будівельних матеріалів, конструкцій і виробів, а також дії, що порушують встановлений організаційно-правовий порядок будівництва об'єктів і приймання їх в експлуатацію.

Однак, як показує практика, організація діяльності суб'єктів запобігання протиправним діям у сфері будівництва малоефективна, оскільки здебільшого зводиться лише до фіксації факту вчинення правопорушення, без здійснення комплексних профілактичних заходів, спрямованих на усунення причин і умов, які сприяють їх вчиненню. У цьому контексті варто зауважити, що новітній період формування законодавства про профілактику правопорушень розпочався з прийняттям низки Концепцій профілактичної діяльності в Україні, який продовжується і донині.

Широке розуміння профілактики адміністративних правопорушень передбачає здійснення загальносоціальних заходів, спрямо-

---

<sup>264</sup> Адміністративне право України: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-тє вид. Київ : Акад. адмін.– прав. наук, 2020. 466 с.

ваних на скорочення проступків, нейтралізацію, локалізацію й усунення негативних чинників, що сприяють учиненню правопорушень, підвищення рівня правової культури населення тощо. Профілактику адміністративних правопорушень у вузькому розумінні можна розглядати як діяльність державних органів, підприємств, установ та організацій, їх трудових колективів, громадських організацій та окремих громадян, що спрямована на попередження окремих проступків, застереження конкретних осіб або груп людей від вчинення ними адміністративно караних протиправних дій<sup>265</sup>. Детальніше зазначені рівні профілактичної діяльності в адміністративно-правовому механізмі запобігання правопорушенням у сфері будівництва буде розкрито в наступних розділах дисертаційного дослідження.

Отже, дієвість адміністративно-правового механізму забезпечується через специфічні заходи, засоби, форми, методи адміністративно-правового характеру, які спрямовані на запобігання правопорушенням у будівельній сфері шляхом: 1) упорядкування суспільних відносин у сфері будівництва через створення та вдосконалення відповідної нормативно-правової бази; 2) розроблення стратегії державної політики, програм, планів з питань сталого розвитку тощо; 3) впровадження нових та вдосконалення наявних адміністративно-правових інструментів запобігання правопорушенням у сфері будівництва; 4) інституційне забезпечення ефективного запобігання та здійснення контрольно-наглядової діяльності, яка проявляється у виявленні проблем, недопущенні їх учинення в майбутньому та в підтримці дотримання всіх норм і приписів; 5) удосконалення системи запобіжних заходів та забезпечення здійснення комплексу заходів реагування на правопорушення<sup>266</sup>.

## Висновки до розділу 1

1. Сфера будівництва з виникненням держави, розвитком її правової системи отримала імплементацію в господарських, адміністративних, процесуальних та інших нормах галузевого й міжгалузевого законодавства. Аналіз історичних правових джерел свідчить про

<sup>265</sup> Подлінев С.Д. Адміністративна деліктологія. Одеса: Юрид. літ., 1999. С. 6.

<sup>266</sup> Буга В.В. Доктринальні підходи до визначення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Правова позиція*. 2022. № 2 (35). С. 151–155.

те, що певні елементи стандартизації досліджуваної сфери почали використовуватись на етнічних територіях України за часів Київської Русі, тобто історичні витoki правового забезпечення безпосередньо пов'язані із становлення державності загалом і тривають до сьогодні, оскільки у КУпАП та інших нормативно-правових актах, переважно підзаконних, продовжується постійна тенденція до впровадження нових норм стосовно стандартів, правил, техніки будівництва.

Зважаючи на тернистий історичний шлях становлення законодавства про регулювання будівельної галузі України, генезис нормативно-правового забезпечення її адміністративно-правової охорони отримало таку періодизацію: перший етап – період існування Київської Русі та феодальної роздробленості на українських землях (IX ст. – поч. XIV ст.); другий – період перебування українських земель під владою Великого князівства Литовського та Польського королівства (XIV–XVI ст.); третій – період існування Козацько-гетьманської держави (з XVI ст. по XVIII ст.); четвертий – період перебування українських земель під владою Австрійської (Австро-Угорської) та російської імперій (з сер. XVIII ст. по поч. XX ст.); п'ятий – період перебування України у складі СРСР (з поч. XX ст. по 1991 рр.); шостий етап – період незалежної України (з 24 серпня 1991 року і дотепер).

2. Економічна безпека виступає базисом національної безпеки, а розподіл зовнішніх і внутрішніх загроз засвідчив сталу тенденцію до посилення негативного впливу на пріоритетні і в окремих сферах. Не винятком стала і сфера будівництва, ступінь і тривалість впливу якої, її масштаби в комплексі суттєво заважають реалізації економіко-господарських інтересів, погіршують інвестиційний клімат та впливають на соціально-економічні процеси.

Тому пріоритетними напрямом у практичному плані має стати зміцнення економічної безпеки країни шляхом усунення протиправного фактора у сфері будівництва – створення та реалізація, на основі цілей і принципів економічної безпеки, механізму запобігання правопорушенням шляхом нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності уповноважених суб'єктів, зокрема правоохоронних, наглядових та інших контрольно-ревізійних органів й органів місцевого самоврядування, налагодження тісної міжвідомчої взаємодії, дієвих методів контролю та нагляду у їх діяльності.

2. Правова природа запобігання правопорушенням у сфері будівництва складна й розглядалася багатьма українськими вченими-

адміністративістами за напрямками адміністративно-правового регулювання правовідносин та реалізації державної політики у сфері будівництва; визначення шляхів та методів протидії правопорушенням; розробки і вдосконалення методів екологічної оцінки впливу, що допомагає передбачати та оцінювати можливі негативні впливи будівельних проєктів на довкілля; соціального впливу будівництва на місцеві громади та способи забезпечення етичної практики в будівельних проєктах; методів взаємодії з громадськістю та спільної участі у прийнятті рішень, щоб забезпечити більшу відкритість і врахування думок громадськості в плануванні та виконанні будівельних проєктів; розробки нових методів та підходів до будівництва, які сприяють сталості та довкіллю (включає планування зелених будівельних проєктів та використання відновлюваних джерел енергії); вдосконалення будівельних процесів за рахунок використання сучасних технологій (смарт, штучний інтелект тощо) для підвищення ефективності будівництва та контролю екологічних стандартів.

Однак у зв'язку із змінами національного законодавства, децентралізацією, реформуванням правоохоронних, наглядових, контрольно-ревізійних та інших органів більшість наукових досліджень зазначених авторів втратили актуальність, нині вже не є системними та в сукупності не утворюють комплексного уявлення щодо адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва, хоча і є спорідненими щодо предмета дослідження. Це дало змогу представити лише окремі аспекти запобіжної діяльності й виокремити недостатньо, або майже не досліджені сучасні проблемні питання, зокрема, щодо системи та взаємодії суб'єктів запобігання, адміністративно-попереджувальних і заходів адміністративного припинення; особливостей здійснення цієї діяльності в зарубіжних країнах тощо, що зумовило необхідність у подальшій теоретичній розвідці задля пошуку відповідей відповідних реальному стану й формування теоретико-праксеологічних пропозицій, спрямованих на вирішення поставлених завдань.

3. Методологію дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва становить сукупність загальнонаукових та спеціальних методів, що використовуються під час розроблення адміністративно-правових положень та рекомендацій щодо формування й реалізації нормативних, організаційно-управлінських та практичних алгоритмів застосування

заходів запобігання (діалектичний, історико-правовий, формально-юридичний, порівняльно-правовий, компаративістський, системно-структурний, статистичний, порівняльний, синтезу, індукції, дедукції та ін.). Доведено неможливість існування єдиного універсального методу дослідження, а всі запропоновані повинні використовуватися в їх діалектичному взаємозв'язку і дозволяють вийти на нові наукові знання й алгоритми дій щодо запобігання правопорушенням.

У зв'язку з цим запропоновано методологію дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва розглядати двовимірно як систему наукового пізнання та як процес, завдяки якому здобуваються нові знання, і як результат цього процесу – практична реалізація знання зі спеціального метою (виконання завдань КУпАП), що і є особливим феноменом науки адміністративного права та юридичної практики.

4. Встановлено, що державна політика у сфері будівництва (зокрема щодо регіонального розвитку та житлово-комунального господарства) повинна базуватись на трьох характерних складових: 1) політика має бути когерентною, тобто всі заходи в межах однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему; 2) повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу; 3) повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідковування їх виконання, коригування планів, залучення необхідних ресурсів та оцінка здійснених заходів.

З'ясовано, що особливостями будівельної галузі є такі: будівництво є комплексним явищем, яке має важливе соціальне, економічне та політичне значення; наявність спеціального кола суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, кожен з яких реалізує свою діяльність у відповідному напрямі на певному рівні державного управління та будівельного процесу; нормами адміністративного права регулюються фактично всі правовідносини, які виникають у процесі будівництва, зокрема, щодо: нормування, ліцензування, управління у відповідній сфері, регламентації діяльності як самих суб'єктів будівництва, так і органів державної влади, що відповідають за реалізацію державної політики у досліджуваній сфері, тощо; відповідна діяльність забезпечується через сукупність визначених заходів та засобів; залежно від виду будівництва (наприклад: індивідуального житлового будівництва; будівництва багатопверхових житлових будинків, будинків

спеціального призначення) залежить і його нормативне забезпечення.

Безпосередній адміністративно-правовий процес будівництва становить діяльність суб'єктів публічної адміністрації, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає процедури атестаційного, дозвільного та ліцензійного спрямування, що пов'язані з плануванням, проектуванням, будівництвом та реконструкцією будівель, благоустроєм, створенням інженерної та транспортної інфраструктури прилеглої території, здійсненням державної експертизи, будівельного контролю та нагляду й у передбачених законом випадках застосування адміністративно-примусових заходів впливу.

5. Правопорушення у сфері будівництва – недотримання обов'язкових вимог державних стандартів, технічних умов, норм і правил, проектів, інших нормативних актів, що призводить до зменшення і втрати міцності, стійкості, надійності будівель, споруд, їх частин або окремих конструктивних елементів, силових параметрів будівельних матеріалів, конструкцій і виробів, а також дії, які порушують встановлений організаційно-правовий порядок будівництва об'єктів і приймання їх в експлуатацію.

Запобіганням правопорушенням у сфері будівництва – система заходів, спрямованих на виявлення та припинення порушень законодавства в галузі та забезпечення дотримання правил і норм, пов'язаних із будівництвом. Окремими аспектами запобігання правопорушенням в цій сфері є забезпечення безпеки та легальності будівельних проектів і процесів, підвищення якості будівельних робіт, сприяння ефективному використанню ресурсів у галузі будівництва. Метою запобігання правопорушенням у сфері будівництва насамперед є: обмеження дії негативних явищ та процесів, що мають місце в галузі; усунення або взагалі нейтралізація причин правопорушень та умов, що їм сприяють; вирішення конфліктів та суперечок між учасниками будівельних процесів; посилення відповідальності за вчиненні учасниками будівельної галузі правопорушення.

## РОЗДІЛ 2.

# АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

### 2.1. Нормативно-правове забезпечення сфери будівництва

Утвердження власного шляху розвитку Української держави, включення її до світових інтеграційних процесів нерозривно пов'язано з реформуванням адміністративно-правової системи, вдосконаленням її правового регулювання з метою досягнення відповідності сучасним тенденціям правового розвитку і міжнародним стандартам. Існування будь-якої держави неможливе без необхідного публічного забезпечення, адекватного його правового механізму, чітко сформульованих завдань та цілей функціонування<sup>267</sup>.

У роботах з питань теорії права правове регулювання розглядається як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку<sup>268</sup>; як дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права<sup>269</sup>.

На думку В.І. Теремецького, правове регулювання охоплює специфічну діяльність держави (її нормотворчих органів), пов'язану з виробленням юридичних настанов і визначенням юридичних засобів забезпечення їх дієвості; діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, спрямовану на пошук та залучення засобів юри-

---

<sup>267</sup> Muzychuk O., Shatrava, S., Tsybulnyk, N., Bezpalova, O. Public Administration as a Form of Realization of Public Authority. *Amazonia investiga*. 2020. Vol. 9 Núm. 30. P. 60–66. (*Web of Science*).

<sup>268</sup> Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. 9-е вид. Львів: Край, 2007. С. 44.

<sup>269</sup> Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. С. 217.

дичного регулювання для узгодження своєї поведінки з правом (його принципами, ідеями, призначеннями)<sup>270</sup>.

О.І. Безпалова стверджує, що правове регулювання – це специфічний вид правового впливу адміністративно-правових форм і засобів, що в сукупності становлять механізм правового регулювання управління органами поліції, на діяльність відповідних суб'єктів з метою забезпечення їх нормального функціонування та ефективного виконання покладених на них обов'язків<sup>271</sup>.

Адміністративно-правове регулювання є підвидом загального правового регулювання і яке розуміється як упорядкування суспільних відносин нормами адміністративного права у сфері державно-управлінської діяльності в інтересах особи та держави. Для адміністративно-правового регулювання характерна імперативність ухвалених рішень суб'єктами публічної адміністрації<sup>272</sup>.

В.К. Колпаков вказує на те, що держава за допомогою адміністративно-правових норм впливає на суспільні відносини, перетворюючи їх на адміністративно-правові відносини, тобто здійснює адміністративно-правове регулювання<sup>273</sup>.

Отже, можна зробити проміжний висновок про те, що адміністративно-правове регулювання займає важливе місце у процесі реалізації державної політики у сфері регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Правові засади реалізації державної політики у відповідній сфері слід розуміти насамперед як систему норм права, які закріплені в законодавстві, стратегічних та програмних документах держави, і які встановлюють мету, завдання, правила, порядок, процедури діяльності уповноважених суб'єктів тощо.

Будівельне законодавство – це система нормативно-правових актів, які регулюють відносини щодо організації та безпосереднього здійснення будівництва. Особливістю будівельного законодавства є те, що власне правові норми тісно переплетені з нормами технічного

<sup>270</sup> Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні: монографія. Харків: Диска плюс, 2012. С. 106.

<sup>271</sup> Безпалова О.І. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 9 (259). С. 111.

<sup>272</sup> Дашенко О.М. Адміністративно-правове регулювання нафтогазового комплексу. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 25.

<sup>273</sup> Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. С. 51.

характеру. Вони нерідко включаються в єдині нормативно-правові документи.

Обсяг нормативно-правових актів у сфері будівництва досить значний. Структуру нормативної бази, що регулює діяльність будівельної галузі в Україні становлять Закони України, Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази профільного Міністерства (наразі – Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України), Державні будівельні норми тощо.

У свою чергу адміністративно-правові норми становлять центральний елемент адміністративно-правового регулювання, за допомогою якого уповноваженими суб'єктами реалізації державної політики в цій сфері здійснюють владно-організуючий вплив на суспільні відносини. Відповідно до ст. 1 КУпАП його завданням є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством<sup>274</sup>.

Отже, в механізмі реалізації державної політики у сфері будівництва за допомогою основного інструменту адміністративно-правового регулювання – адміністративно-правових норм, здійснюється практична реалізація владних приписів законів, кодексів, Основного закону, міжнародних договорів та інших інституційних документів у практичну діяльність держави, її органів та посадових осіб<sup>275</sup>. Тому й найголовнішим засобом забезпечення державою інтересів суспільства в будь-якій сфері є правотворчість, яка є основним засобом впливу на суспільні відносини та надання праву юридичної сили. Проте сьогодні правоутворення відбувається в умовах інтенсивних змін усіх процесів у суспільстві, тому відповідний процес відбувається стихійно, шляхом виникнення певних правовідносин<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>275</sup> Кошиков Д. О. Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави: монографія. Харків: Панов, 2020. 544 с.

<sup>276</sup> Тихонова О. В. Фінансова безпека України: кримінально-правові та кримінологічні основи: монографія. Дніпропетровськ: Середняк Т. К., 2015. С. 58.

З урахуванням змісту наведених понять «нормативно-правове забезпечення сфери будівництва» – *єдина сукупність правових засобів, за допомогою яких відбувається впорядкування відносин у цій сфері відповідно до мети й завдань, які постають перед державою під час виконання нею своїх функцій.*

Для повноти й усебічності наукового дослідження слід звернути увагу на основні з них, зважаючи на багатогранність сфери будівництва, зробивши акцент на ключові положення нормативно-правових документів.

До норм, які визначають правила належної поведінки у сфері будівництва, належить передусім Основний Закон. У ст. 17 Конституції України однією з найважливіших функцій держави визначено забезпечення її економічної безпеки<sup>277</sup>, складовою якої є інвестиційна та фінансова безпека. Зважаючи на те, що це положення закріплено в Конституції України, можна стверджувати, що будь-яка особа має дотримуватись усіх спеціальних норм, які конкретизують правила поведінки для забезпечення кожної зі складових безпеки держави.

Закон України «Про основи містобудування» концептуально визначив принципи розвитку міст, основи самоврядування, основні напрями містобудівної діяльності, її об'єкти, зміст державного регулювання і контролю у сфері містобудування, регулювання земельних відносин у цій сфері, регламентацію розробки нормативних документів, розробки і реалізації містобудівної проектної документації. Він встановлює правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини<sup>278</sup>.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>279</sup> є одним з основоположних документів, де зазначені основні питання містобудівної діяльності, визначено її правовий статус та встановлено систему нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу. Цим Законом встановлюються загальні правила містобудівної діяльності, поря-

<sup>277</sup> Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>278</sup> Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>

<sup>279</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print>

док надання дозволів на будівництво, використання земельних ділянок та вимоги до проектної документації. Закон містить загальні положення з основною інформацією, що стосується сфери містобудування, терміни, які використовуються в цій сфері; інформацію щодо основних органів у сфері містобудівної діяльності та усіх процесів, пов'язаних з ними. Також Законом регулюються питання стосовно планування території на всіх рівнях (державному, регіональному та місцевому), міститься інформація про генеральний та детальний план, реєстр будівельної діяльності, містобудівний кадастр тощо. І зазначена інформація щодо основних понять, які стосуються оформлення дозвільних документів на будівництво, проведення технічної інвентаризації, введення об'єктів в експлуатацію та інші відомості про містобудівну діяльність<sup>280</sup>.

Указаний Закон України забезпечує сприятливі умови ведення бізнесу, розвиток не тільки будівельної, але й цілої низки суміжних галузей, істотне спрощення дозвільних і погоджувальних процедур, а отже, значне поліпшення інвестиційного клімату на місцях<sup>281</sup>.

Закон спрямований на максимальне спрощення дозвільних процедур у будівництві, регулювання об'єктів будівництва за складністю архітектурно-будівельного рішення та/або інженерного обладнання, що поділяється на I, II, III, IV і V категорії складності. Відповідно до категорії складності передбачені й відповідні дозвільні документи для здійснення будівництва цих об'єктів та прийняття в експлуатацію. Так, відповідно до ст. 34 Закону право на виконання будівельних робіт щодо об'єктів будівництва, що належать до I–III категорії складності, набувається на підставі зареєстрованої інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю за місцем розташування об'єкта будівництва декларації про початок виконання будівельних робіт. Стосовно об'єктів будівництва, що належать до IV і V категорії складності, право на їх здійснення набувається на підставі дозволу на виконання будівельних робіт<sup>282</sup>.

Крім цього, Законом передбачена норма стосовно спрощеного порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. А саме прийняття в експлуатацію збудованих до 31 грудня 2009 р. ін-

---

<sup>280</sup> Там само.

<sup>281</sup> Рибак О. Регулювання розвитку містобудівного комплексу: економіко-правовий аспект. *Економіка*. 2012. № 1 (115). С. 89.

<sup>282</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print>

дивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них, громадських будинків I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт. Порядок прийняття в експлуатацію таких об'єктів і проведення технічного обстеження будівельних конструкцій та інженерних мереж визначається центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури<sup>283</sup>. Відповідальність суб'єктів містобудування за правопорушення у сфері містобудівної діяльності встановлює Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Відповідно до ст. 1–2 зазначеного Закону правопорушеннями є протиправні діяння (дії чи бездіяльність) суб'єктів містобудування – юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами. Вчинення суб'єктами містобудування правопорушень у сфері містобудівної діяльності тягне за собою відповідальність, передбачену цим та іншими законами України<sup>284</sup>.

Закон України «Про архітектурну діяльність» визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів<sup>285</sup>. Закон встановлює правила проектування, архітектурного огляду та сертифікації архітектурних послуг, регулює архітектурну спадщину, тобто регламентує безпосередньо норми, правила та стандарти виконання будівельних робіт та ведення архітектурної діяльності.

Нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт об'єкта архітектури здійснюється відповідно до затвердженої проектної документації, державних стандартів, норм і правил, місцевих правил забудови населених пунктів. Архітектор – автор проекту або уповноважена ним особа, бере участь у прийнятті в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта архітектури та підписує відповід-

<sup>283</sup> Там само.

<sup>284</sup> Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>285</sup> Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>

ний акт. Без підпису архітектора – автора проєкту або уповноваженої ним особи такий акт є недійсним<sup>286</sup>.

Закон України «Про надання будівельної продукції на ринку» є технічним регламентом і визначає правові та організаційні засади введення в обіг або надання будівельної продукції на ринку шляхом встановлення правил для вираження показників, пов'язаних із суттєвими експлуатаційними характеристиками такої продукції, а також застосування щодо такої продукції знаку відповідності технічним регламентам<sup>287</sup>. Дія Закону поширюється на будівельну продукцію, що вводиться в обіг або надається на ринку України. Закон встановлює основні вимоги до споруд та суттєві характеристики будівельної продукції; порядок декларування показників будівельної продукції та застосування знаку відповідності технічним регламентам; обов'язки суб'єктів господарювання; регламентні технічні специфікації; органи технічної оцінки; порядок здійснення державного ринкового нагляду і державного контролю будівельної продукції. Установлено, що якщо будівельна продукція охоплюється національним стандартом для цілей застосування цього Закону або відповідає висновку про технічну прийнятність, виданому щодо неї, виробник складає декларацію показників при введенні такої продукції в обіг<sup>288</sup>.

Декларація показників складається з використанням Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів у Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Для будь-якої будівельної продукції, що охоплена національним стандартом для цілей застосування Закону або щодо якої видано висновок про технічну прийнятність, знак відповідності технічним регламентам є єдиним маркуванням, що засвідчує відповідність будівельної продукції задекларованим показникам, пов'язаним із суттєвими експлуатаційними характеристиками, що охоплюються таким національним стандартом для цілей застосування Закону або висновком про технічну прийнятність<sup>289</sup>.

---

<sup>286</sup> Там само.

<sup>287</sup> Про надання будівельної продукції на ринку: Закон України від 02.09.2020 р. № 850-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-20#Text>

<sup>288</sup> Про надання будівельної продукції на ринку: Закон України від 02.09.2020 р. № 850-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-20#Text>

<sup>289</sup> Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 р. № 681. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2021-%D0%BF#Text>

Отже, Закон України «Про надання будівельної продукції на ринку» імплементує в Україні положення Регламенту ЄС № 305/2011. Для держав-членів ЄС Регламент № 305 встановлює єдині умови для розміщення будівельної продукції з метою створення на території Євросоюзу єдиного економічного простору та недопущення на внутрішні ринки його членів продукції та послуг, що можуть містити загрозу життю та здоров'ю людей та наносити шкоду оточуючому середовищу<sup>290</sup>.

Відносини у сфері нормування в будівництві регулює Закон України «Про будівельні норми», яким визначаються правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм. Положення Закону спрямовані на забезпечення підвищення якості будівельних норм та зменшення кількості необґрунтованих обов'язкових вимог<sup>291</sup>. З метою вдосконалення нормування в будівництві та задля створення умов для запровадження інноваційних та прогресивних технологій у сфері відбулось введення таких термінів, як базова організація в будівництві, будівельні норми, нормування в будівництві, параметричний, розпорядчий та цільовий методи нормування. Вибір методу нормування здійснюється з огляду на особливості об'єкта. Водночас перевага надається параметричному та цільовому методам.

Зауважимо, що у 2011 р. в Україні почав діяти Порядок застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу. Згідно з новим Порядком розширено застосування будівельних норм, гармонізованих з нормами ЄС, при проектуванні всіх об'єктів, незалежно від класу наслідків, у тому числі об'єктів зі значним класом наслідків ССЗ<sup>292</sup>. Це, наприклад, житлові комплекси, торгово-розважальні центри та стадіони, школи та великі лікарні, вокзали та аеропорти, театри та музеї. Раніше щодо цих об'єктів діяли певні обмеження, які не дозволяли використовувати при їх проектуванні сучасні Єврокоди, гармонізовані

<sup>290</sup> Про надання будівельної продукції на ринку: Закон України від 02.09.2020 р. № 850-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-20#Text>

<sup>291</sup> Про будівельні норми: Закон України від 05.11.2009 р. № 1704-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17#Text>

<sup>292</sup> Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 547. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/547-2011-%D0%BF#Text>

згідно з вимогами про Асоціацію з ЄС. Такі зміни суттєво розширили можливості застосування сучасних будівельних норм при проектуванні, вдосконалили регулювання при організації процесів проектування та будівництва, а також посилили євроінтеграційні процеси в Україні.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву» спрямований на створення сприятливих умов для інвестицій в будівництво, поліпшення дозвільних процедур і запровадження конкурентних засад при придбанні земельних ділянок та отриманні прав на них під забудову, забезпечення прозорості цих процедур, залучення громадськості до участі в ухваленні рішень у сфері містобудування<sup>293</sup>.

Звернемо увагу на те, що у 2022 році був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій», який передбачає зміну підходів до формування системи споруд цивільного захисту під час планування та забудови територій на рівні містобудівної документації на регіональному та місцевому рівнях. Зокрема, документація має обов'язково містити розділ інженерно-технічних заходів цивільного захисту, який визначає план розвитку захисних споруд та забезпечення безперешкодного доступу до укриттів. Документ містить такі ініціативи: 1) врахування заходів цивільного захисту ще на стадії розроблення містобудівної документації; 2) обов'язкове залучення представників Державної служби з надзвичайних ситуацій до розгляду містобудівної документації на засіданнях архітектурно-містобудівних рад; 3) спрощення процедури передачі земельних ділянок для розміщення захисних споруд цивільного захисту; 4) наявність у містобудівних умовах та обмеженнях вимог про необхідність передбачення у складі проєктної документації інженерно-технічних заходів цивільного захисту; 5) обов'язкове розміщення споруд цивільного захисту (укриттів, сховищ, бомбосховищ) під час будівництва об'єктів, на яких постійно перебуватимуть понад 50 осіб або періодично перебуватимуть понад 100 осіб; 6) забезпечення утримання захисних споруд цивільного захисту в готовності; 7) сховища та укриття, незалежно від форми власності, повинні приводитися в готовність до прийому населення в термін, що не перевищує 24 годин (у разі переведення єдиної державної системи цивільного

---

<sup>293</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву: Закон України від 16.09.2008 р. № 509-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-17#Text>

захисту, її складових у режим підвищеної готовності, надзвичайної ситуації, надзвичайного стану та в особливий період); 8) істотною умовою договору оренди захисних споруд цивільного захисту (його частини), яке перебуває в державній або комунальній власності, буде можливість розірвання такого договору в односторонньому порядку, в разі: (1) порушення порядку його використання в мирний час для господарських, культурних і побутових потреб (2) невиконання орендарем вимог щодо приведення захисної споруди цивільного захисту в готовність до прийому населення у вищезазначених випадках<sup>294</sup>.

Прийняття вказаного закону є абсолютною вимогою часу, адже його мета полягає у житті додаткових заходів у сфері будівельної діяльності, що пов'язані із захистом населення від вибухів, вибухових хвиль, ураження небезпечними хімічними, радіоактивними і біологічно небезпечними речовинами. Тобто прийняття законодавчих змін є невідкладним і важливим заходом з боку влади, оскільки безпека людей в умовах війни є першочерговим вектором у діяльності держави.

Закон України «Про енергоефективність будівель» визначає правові, соціально-економічні та організаційні засади діяльності у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель і спрямований на зменшення споживання енергії у будівлях<sup>295</sup>. Порядок створення, функціонування та припинення дії фондів фінансування будівництва регламентується Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю». Цей Закон встановлює загальні принципи, правові та організаційні засади залучення коштів фізичних і юридичних осіб в управління з метою фінансування будівництва житла та особливості управління цими коштами, а також правові засади та особливості випуску, розміщення та обліку сертифікатів фондів операцій з нерухомістю<sup>296</sup>.

Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» прийня-

<sup>294</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій: Закон України від 29.07.2022 р. № 2486-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text>

<sup>295</sup> Про енергетичну ефективність будівель: Закон України від 22.06.2017 р. № 2118-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-19#Text>

<sup>296</sup> Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю: Закон України від 19.06.2003 р. № 978-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-15#Text>

то з метою стабілізації будівництва, підвищення платоспроможності населення, забезпечення реалізації житлових прав громадян, які потребують державної підтримки, стимулювання розвитку будівельної та суміжних галузей в умовах світової фінансової кризи. Цей Закон спрямований на подолання кризових явищ у будівельній галузі та регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з будівництвом житла<sup>297</sup>. Реалізація норм Закону повинна сприяти розвитку будівельної галузі, забезпеченню житлових прав громадян, які потребують державної підтримки, та стимулюванню житлового будівництва. Зокрема, він визначає поняття «доступне житло» та встановлює вимоги до такого житла. Передбачено об'єкти інвестування доступного житла, шляхи здешевлення вартості його будівництва, вимоги до банків-учасників Програми та порядок здійснення оренди доступного житла з викупом тощо<sup>298</sup>.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» передбачено створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва – єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи у складі містобудівного кадастру, що забезпечує створення, перегляд, відправлення, прийняття, збирання, внесення, накопичення, обробку, використання, розгляд, зберігання, захист, облік та надання інформації у сфері будівництва, а також електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг, з метою отримання визначених цим Законом послуг у сфері будівництва<sup>299</sup>. Відповідно до Закону також передбачається скорочення переліку документів, що подаються для отримання адміністративних послуг у сфері будівництва; запроваджується ідентифікатор об'єкта будівництва та завершеного об'єкта, який буде незмінним протягом життєвого циклу

---

<sup>297</sup> Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва: Закон України від 25.12.2008 р. № 800-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-17#Text>

<sup>298</sup> Там само.

<sup>299</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Закон України від 17.10.2019 р. № 199-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20#Text>

об'єкта, і єдиний порядок присвоєння та зміни адрес об'єктів нерухомого майна<sup>300</sup>.

Для отримання адміністративних та інших передбачених законом послуг у сфері будівництва можна буде подавати документи в електронній формі, а також одержувати такі послуги в електронній формі. Крім того, за допомогою електронної системи можна буде здійснювати оплату адміністративних послуг у галузі будівництва та штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Виконання функцій електронного кабінету забезпечує електронний кабінет користувача Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Портал Дія»<sup>301</sup>. Затвердження Урядом Постанови «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» і відповідного Положення створює можливості для отримання публічних послуг, подання звернень, скарг, петицій громадян, здійснення електронного листування з органами влади, проведення опитувань тощо шляхом впровадження мобільного застосунку «Дія» з можливістю користування особистим кабінетом та доступом до інформації з реєстрів, зокрема реєстру адміністративних послуг<sup>302</sup>.

Для врегулювання проблеми об'єктів житлового фонду, граничний строк експлуатації яких закінчився або збігає, було прийнято Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», яким визначено правові, економічні, соціальні та організаційні засади проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) із заміною застарілого житлового та нежитлового фондів<sup>303</sup>.

На нашу думку, фактично цей Закон не працює, оскільки на законодавчому рівні не закріплені механізми його реалізації та не враховано такі важливі аспекти: як працювати з мешканцями будинків застарілого житлового фонду, яких необхідно буде відселити з таких будинків, та як буде проходити співпраця органів місцевого самовря-

<sup>300</sup> Там само.

<sup>301</sup> Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF#Text>

<sup>302</sup> Буга В.В., Буга Г.С. Визначення поняття «адміністративна послуга» в Україні. *Актуальні проблеми адміністративного та кримінального права і процесу*: матеріали всеукр. наук. – практ. конф. молодих вчених (в авторській редакції) (м. Донецьк, 15 берез. 2014). Донецьк: ООО «Цифровая типография», 2014. С. 42–44.

<sup>303</sup> Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: Закон України від 22.12.2006 р. № 525-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16#Text>

дування при організації конкурсу із залученням інвесторів-забудовників.

Аналіз КУпАП підтверджує необхідність виокремлення адміністративної відповідальності у сфері будівництва, оскільки зазначена глава не відповідає сучасним вимогам систематизації різних видів адміністративної відповідальності у сфері будівництва в межах одного кодифікованого акта, не виділяючи як окремий вид адміністративну відповідальність у сфері будівництва. Тому очевидна необхідність відокремлення в окрему главу (розділ) усіх адміністративно-правових норм, які передбачають адміністративну відповідальність у галузі будівництва та будівельної діяльності, з одночасним погалузевим її формуванням.

Водночас під час аналізу статей вказаної глави виникає низка запитань, зокрема щодо абстрактного формулювання диспозиції правових норм, які передбачають адміністративну відповідальність у досліджуваній сфері. Наприклад, ст. 96 КУпАП містить таке визначення: «Незабезпечення замовником здійснення технічного нагляду, якщо такий нагляд є обов'язковим згідно з вимогами законодавства, – тягне за собою накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Таким чином, у статті наведено посилання на інші нормативно-правові акти. Ця ситуація, на нашу думку, значно ускладнює використання адміністративної відповідальності за вчинене правопорушення<sup>304</sup>.

У межах розв'язання вказаної проблеми постає питання щодо існування значного масиву правових норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення в будівельній сфері. Проаналізований КУпАП містить лише незначну кількість статей, що встановлюють адміністративну відповідальність у відповідній сфері. Після більш поглибленого аналізу нормативно-правової бази виявлено, що значна кількість адміністративно-правових норм наявна в інших нормативно-правових актах, як законодавчих, так і підзаконних, зокрема відомчих (міжвідомчих).

З приводу підзаконних нормативно-правових актів, то, безперечно, цій групі джерел також відводиться своє вагоме місце. Мова йде про Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних

---

<sup>304</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що містять правила загальнообов'язкової поведінки у сфері будівництва, дія яких не обмежується одноразовим застосуванням<sup>305</sup>.

Багаторічна практика свідчить, що існування таких актів зумовлено об'єктивною необхідністю оперативного врегулювання низки ситуативних проблемних питань, тим самим часто заповнюючи деякі прогалини національного законодавства. Їх цінність також полягає і в спрощеній та швидшій, з точки зору організаційного аспекту, процедурі набрання юридичної сили, що в умовах частоті появи нових викликів як для вітчизняної економіки<sup>306</sup>, так і для сфери будівництва зокрема, є цілком виправданим.

Такі акти, на думку Є.А. Гетьмана, виконують передусім регулятивну функцію, яка у свою чергу розділяється на функцію первинного та вторинного регулювання; управлінську функцію: роз'яснювальну, конкретизуючу, правоустановчу та правореалізаційну<sup>307</sup>, водночас забезпечуючи деталізацію застосування закону, регламентують порядок введення його в дію, конкретизують механізм цієї дії, який вже визначений в законі, встановлюють кількісні показники, норми, квоти, які швидко змінюються, містять рішення деяких конкретних питань, у тому числі процедурного і правоохоронного порядку<sup>308</sup>.

Таким чином, ці акти у сфері будівництва мають певні особливості, серед яких слід виокремити такі:

1) деталізують і конкретизують достатньо принципових положень законів, забезпечуючи цим максимальну реалізацію законних інтересів у сфері будівництва;

2) у випадках відсутності законодавчого регулювання підзаконні акти регулюють суспільні відносини, що відносяться до контролю і нагляду з боку уповноважених суб'єктів, який видає такий вид актів замість закону;

3) підзаконні акти у сфері будівництва відрізняються різноманітністю та неоднорідністю, однак через відсутність юридичного закрі-

<sup>305</sup> Горбунова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 60.

<sup>306</sup> Мельник В.І. Адміністративно-правові засади організації та функціонування системи економічної безпеки України: монографія. Суми: ВВП «Мрія», 2020. С. 94.

<sup>307</sup> Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 2. С. 97–98.

<sup>308</sup> Ковальська В.В. Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акту МВС України. *Форум права*. 2008. № 2. С. 238.

плення системи нормативних актів нерідко доволі важко визначити їхню ієрархію і юридичну силу відповідних документів;

4) такі підзаконні акти носять державний характер, оскільки їх реалізація є обов'язком суб'єктів виконання;

5) зазначені акти приймають відповідно до встановленої іншими нормативними актами процедури і з урахуванням вимог до змісту та форми.

Отже, підзаконні нормативно-правові акти юридично доповнюють національну правову систему, осучаснюючи її, роблячи гнучкішою та пристосованою до складних і мінливих реалій сьогодення<sup>309;310</sup>. У свою чергу це формує додаткові передумови для ефективної запобігання явним та, що не менш важливо, латентним правопорушенням у сфері будівництва.

Наприклад, Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла та стабілізації ситуації на первинному ринку житла» забезпечує вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла, гарантування захисту прав громадян у процесі інвестування будівництва житла, стабілізації ситуації на первинному ринку житла<sup>311</sup>. Тобто Указ забезпечує ефективність регуляторної політики державного управління в галузі будівництва щодо зведення нового житла та умов його реалізації.

У Постанові Кабінету Міністрів України про «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» містяться всі деталі та порядок прийняття нерухомості в експлуатацію залежно від категорії складності об'єкта. Також у Постанові зазначено, що під час дії воєнного стану прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів здійснюється з урахуванням особливостей, встановлених Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 722 «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану»<sup>312</sup>.

---

<sup>309</sup> Ортинський В.Л. Аналіз нормативно-правової основи забезпечення економічної безпеки. *Вісник Національного університету Львівська політехніка. Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 7.

<sup>310</sup> Мельник В.І. Адміністративно-правові засади організації та функціонування системи економічної безпеки України: монографія. Суми: ВВП «Мрія», 2020. С. 97.

<sup>311</sup> Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла та стабілізації ситуації на первинному ринку житла: Указ Президента України від 03.03.2006 р. № 185/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185/2006#Text>

<sup>312</sup> Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 461. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF#Text>

Згідно з Постановою № 722 на період дії воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення чи скасування передбачаються такі зміни<sup>313</sup>:

1) у разі розроблення та завантаження в Єдину державну електронну систему у сфері будівництва (ЄДЕССБ) сертифікованим архітектором або інженером-проектувальником схеми намірів забудови земельної ділянки, будівництво індивідуальних житлових, садових, дачних будинків, а також інших будівель та споруд не вище 2 поверхів може відбуватися без будівельного паспорта відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні або цільового призначення земельної ділянки;

2) надання уповноваженим органом містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки або прийняття рішення про відмову має відбуватись протягом 10 робочих днів з дня реєстрації заяви. В іншому випадку проектування об'єкта будівництва здійснюється без отримання містобудівних умов та обмежень, відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні та обмежень у використанні земель, визначених Законом України «Про охорону культурної спадщини»;

3) проектна документація подається замовником на погодження органу охорони культурної спадщини через ЄДЕССБ, який має розглянути її та надати відповідь щодо погодження або обґрунтованої відмови протягом 30 днів. У разі ненадання відповіді протягом 30 днів погодження проектної документації вважається погодженим за замовчуванням;

4) проведення контрольного геодезичного знімання перед прийняттям в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта не здійснюється під час реставрації, капітального ремонту будинку, будівлі, споруди, які після прийняття об'єкта в експлуатацію є самостійними об'єктами нерухомого майна<sup>314</sup>.

Також на період дії воєнного стану та протягом трьох місяців з дня його припинення або скасування дозволяється переносити строки виконання окремих видів робіт з оздоблення фасадів та благоустрою те-

<sup>313</sup> Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 р. № 722. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-2022-%D0%BF#n2>

<sup>314</sup> Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 р. № 722. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-2022-%D0%BF#n2>

риторії, за виключенням транспортних проїздів та пішохідних комунікацій. Замовник будівництва робить відповідний запис у декларації або акті готовності об'єкта до експлуатації, зокрема зазначає види робіт з оздоблення фасадів та благоустрою території, які переносяться, та визначає кінцеву дату, до якої роботи будуть виконані<sup>315</sup>.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 р. № 1339 відновлено дію Постанови № 553 «Про порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю»<sup>316</sup>. Як зазначено в преамбулі постанови, порядок визначає процедуру здійснення заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, сертифікованими відповідальними виконавцями робіт, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт<sup>317</sup>.

Повноваження посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю, зазначені в цьому Порядку, покликані запобігати реальним та потенційним порушенням у будівництві. Додаток до Порядку визначає строки для усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, виявлених під час здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю<sup>318</sup>.

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340 «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду» передбачено ліквідацію Державної інспекції містобудування і Державної сервісної служби містобудування. При цьому створюється, як уже було зазначено в попередньому розділі, ДІАМ як центральний орган виконавчої влади, що здійсню-

<sup>315</sup> Там само.

<sup>316</sup> Про відновлення дії постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. № 1339. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vidnovlennya-diyi-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-23-travnnya-2011-r-553-i161220-1339>

<sup>317</sup> 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>

<sup>318</sup> 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>

ватиме архітектурно-будівельний контроль і нагляд у сфері містобудування<sup>319</sup>.

Постановою Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 р. № 406 затверджено перелік будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію. Пунктом 6 зазначеної Постанови визначено перелік об'єктів (щодо індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків)), для будівництва яких не потрібно отримувати дозвільні документи та які не потрібно вводити в експлуатацію: зведення на земельній ділянці тимчасових будівель та споруд без влаштування фундаментів, зокрема навісів, альтанок, наметів, накриття, сходів, естакад, літніх душових, теплиць, гаражів; свердловин, криниць, люфт-клозетів, вбиралень, вигрібних ям, замощень, парканів, відкритих басейнів та басейнів із накриттям, погребів, входів до погребів, воріт, хвірток, приямків, терас, ганків. Також згідно з цією Постановою не потребує дозволу знесення і демонтаж будівель та споруд без подальшого будівництва, які не є підготовчими роботами, та без порушення експлуатаційної придатності інших будівель і споруд, а також демонтаж об'єктів, пошкоджених або зруйнованих унаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів<sup>320</sup>.

Таким чином, Урядом України створюються правові умови для виконання окремих невідкладних або нескладних робіт без застосування процедур законодавства щодо отримання права на виконання будівельних робіт та подальшого прийняття в експлуатацію таких об'єктів.

Низка затверджених підзаконних нормативно-правових актів, розроблених Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України з метою подальшої імплементації норм прийнятого Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» регла-

<sup>319</sup> Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 груд. 2020 р. № 1340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text>

<sup>320</sup> Про затвердження переліку будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 406. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/406-2017-%D0%BF#Text>

ментує чіткий і послідовний порядок проведення перевірки за дотриманням суб'єктами містобудівної діяльності законодавчих вимог при здійсненні будівельних робіт та встановлює санкції за порушення цих вимог<sup>321</sup>.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» встановлено Порядок затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, в якому під терміном «проект будівництва» слід розуміти проектну документацію на будівництво об'єктів та комплексів (будов), розроблену для нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту на таких стадіях проектування, як техніко-економічне обґрунтування, техніко-економічний розрахунок, ескізний проект, проект, робочий проект<sup>322</sup>.

Зазначено, що завершальним етапом розроблення проектів будівництва є експертиза, яку проводять експертні організації незалежно від форми власності. У разі порушення будівельних вимог видання та підписання позитивного звіту за результатами експертизи проектів будівництва забороняється. Експертиза проектів будівництва проводиться з метою визначення якості проектних рішень шляхом пошуку і виявлення відхилень від вимог до міцності, надійності та довговічності будівель і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення. Увага під час експертизи також приділяється питанням дотримання нормативів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими можливостями та інших маломобільних груп населення, санітарного і епідеміологічного благополуччя населення, охорони праці, екології, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки та енергозбереження<sup>323</sup>.

Під час дії воєнного стану, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку затвердження проектів

---

<sup>321</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 09.04.2015 р. № 320-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19#Text>

<sup>322</sup> Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 р. № 560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2011-%D0%BF#Text>

<sup>323</sup> Там само.

будівництва і проведення їх експертизи», розроблення проектів будівництва з капітального ремонту об'єктів (незалежно від класу наслідків (відповідальності)), пошкоджених у результаті воєнних дій, допускається здійснювати у складі дефектного акту, в якому визначаються фізичні обсяги робіт, пояснювальної записки, в якій зазначаються умови виконання робіт, та кошторисної документації на підставі звіту за результатами обстеження<sup>324</sup>.

Механізм проведення обстеження пошкоджених у результаті збройної агресії росії будівель і споруд, зокрема об'єктів критичної інфраструктури, для визначення можливості їх подальшої експлуатації, виконання відновлювальних робіт або демонтажу визначено Постановою КМУ «Про внесення змін до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва»<sup>325</sup>.

Відтак змінами до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва передбачено: 1) механізм проведення обстеження пошкоджених унаслідок збройної агресії росії об'єктів, а також об'єктів, пошкоджених унаслідок надзвичайних ситуацій іншого характеру; 2) механізм обстеження об'єктів для визначення можливості реконструкції існуючих об'єктів з метою зміни функціонального призначення, зокрема, «перепрофілювання» існуючих будівель для проживання евакуйованого населення, внутрішньо переміщених осіб; 3) розширення кола виконавців робіт з обстеження пошкоджених об'єктів – на період дії в Україні правового режиму воєнного стану та протягом наступних 90 календарних днів<sup>326</sup>. Обстеження будівель та споруд здійснюватиметься після виконання робіт із розмінування, аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт<sup>327</sup>.

Діяльність технічного та авторського нагляду регламентує Постанова Кабінету Міністрів України «Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури». Затверджені Постановою Порядки визначають механізм здійснення авторського та тех-

<sup>324</sup> Про внесення змін до Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 р. № 470. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-2022-%D0%BF#Text>

<sup>325</sup> Про внесення змін до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2022 р. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2022-%D0%BF#Text>

<sup>326</sup> Там само.

<sup>327</sup> Там само.

нічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту будівель і споруд, а також технічного переоснащення діючих підприємств)<sup>328</sup>.

Авторський нагляд здійснюється архітектором – автором проекту об'єкта архітектури, іншими розробниками затвердженого проекту або уповноваженими особами відповідно до законодавства та договору із замовником (забудовником) протягом усього періоду будівництва і передбачає контроль за будівельно-монтажних робіт проекту<sup>329</sup>.

Технічний нагляд забезпечує замовник (забудовник) протягом усього періоду будівництва об'єкта з метою здійснення контролю за дотриманням проектних рішень та вимог державних стандартів, будівельних норм і правил, а також контролю за якістю та обсягами робіт, виконаних під час будівництва або зміни (зокрема шляхом знесення) такого об'єкта<sup>330</sup>.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудівної діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) на об'єкті будівництва органами державного архітектурно-будівельного контролю» до переліку критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудівної діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) на об'єкті будівництва органами державного архітектурно-будівельного контролю, відносить: 1) клас наслідків (відповідальності) будівель і споруд; 2) дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; 3) структура (склад) об'єкта будівництва<sup>331</sup>.

---

<sup>328</sup> Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF#Text>

<sup>329</sup> Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF#Text>

<sup>330</sup> Там само.

<sup>331</sup> Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудівної діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) на об'єкті будівництва органами державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 р. № 899. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-2018-%D0%BF#Text>

У свою чергу Постановою Кабінету Міністрів України № 550 «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами» визначено процедуру проведення інспектування в міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і в суб'єктах господарювання державного сектору економіки, в тому числі суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків акцій (часток) належать суб'єктам господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували в період, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували в період, який перевіряється) державне чи комунальне майно, а на підставі рішення суду – в інших суб'єктів господарювання<sup>332</sup>.

Інспектування полягає в документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і проводиться у формі ревізії, яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб<sup>333</sup>.

Отже, проведений аналіз дає змогу узагальнити нормативно-правове забезпечення сфери будівництва за напрямками:

- норми, які визначають правила належної поведінки в досліджуваній сфері;
- норми, які встановлюють відповідальність за вчинення порушень у зазначеній сфері;
- норми, які визначають алгоритм дій державних органів під час здійснення будівництва, в тому числі спрямовані на нагляд та контроль за дотриманням законодавства.

Варто констатувати, що найчисленнішими є норми, які визначають правила належної поведінки в досліджуваній сфері та алгоритм дій державних органів під час здійснення контролю та нагляду за бу-

---

<sup>332</sup> Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text>

<sup>333</sup> Там само.

дівництвом. Однак стан законодавчого забезпечення запобігання правопорушенням у зазначені сфері характеризується недосконалістю та розбалансованістю актів усіх рівнів, відсутністю офіційно визнаної концепції розвитку нормативно-правової бази, яка стосується організації та функціонування системи боротьби з правопорушеннями, роз'єднаністю суб'єктів, невиправданим дублюванням окремих їх функцій, недостатнім рівнем правового забезпечення взаємодії й координації правоохоронних та інших державних (контролюючих) органів.

Проаналізувавши відповідну базу нормативно-правового забезпечення, можна визначити перспективи її розвитку: 1) адаптація системи законодавчого забезпечення галузі будівництва до норм міжнародного права; 2) проведення стандартизації норм реалізації будівельних проєктів та якості будівельної продукції відповідно до міжнародних стандартів якості; 3) оновлення та вдосконалення нормативної бази для забезпечення інноваційного розвитку будівельної галузі; 4) вирішення проблем нормативного регулювання через усунення законодавчих колізій; 5) розробка нових та вдосконалення існуючих норм, спрямованих на запобігання правопорушенням.

Найбільш суттєвим кроком з удосконалення нормативно-правового забезпечення будівництва визначено розробку оптимальної моделі кодифікації будівельного законодавства, що сприятиме узгодженню та впорядкуванню чисельних нормативно-правових актів у відповідній сфері.

## **2.2. Об'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва**

Поведінковий аспект є й, очевидно, буде завжди однією з важливих соціальних характеристик особи. Згідно із загальноприйнятим визначенням правомірна поведінка визнається єдино правильною, яка регулюється правовими нормами. Це поведінка, яка співпадає з нормами права, відповідає правовим приписам, не суперечить нормам права, не заборонена нормами права тощо. Термін римського права «legitimus» – законний, перейшов у романо-германську правову сис-

тему як термін, який означає «те, що дозволено законом або узгоджено з приписами соціальних норм»<sup>334</sup>.

Відповідно до ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність<sup>335</sup>. І хоча сам термін «склад адміністративного правопорушення» є лише науковою дефініцією, яка не має нормативного характеру, саме він є стрижнем науки адміністративного права. Тобто законодавець в КУпАП не розкриває ані поняття складу правопорушення, ані системи його основних ознак. Про склад адміністративного проступку згадується лише в п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП, що відносить відсутність складу адміністративного правопорушення до переліку обставин, які виключають провадження у справі<sup>336</sup>. Таким чином, встановлення складу адміністративного правопорушення – це суто пізнавальна діяльність, в основі якого лежить процес тлумачення законодавства<sup>337</sup>.

Існують різні формулювання юридичного складу адміністративного правопорушення, однак вони є абсолютно подібними за сутнісним наповненням. Так, на думку В.М. Берізко, визначення складу правопорушення має важливе практичне значення, адже дозволяє виявити як фактичні ознаки будь-якого вчинку особи співвідносяться з юридичними ознаками, закріпленими в нормах чинного законодавства<sup>338</sup>. О.Г. Стрельченко звертає увагу, що адміністративним правопорушенням властива ціла низка характерних ознак, які утворюють їх юридичні склади<sup>339</sup>. Авторський колектив підручника «Адміністративне право України» визначає юридичний склад адміністративного проступку як сукупність ознак єдності об'єктивних і суб'єктивних

<sup>334</sup> Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2002 р. С. 11–12.

<sup>335</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>336</sup> Там само.

<sup>337</sup> Колпаков В.К. Адміністративний проступок: критерії визначення. *Вісник прокуратури*. 2005. № 5. С. 52.

<sup>338</sup> Берізко В.М. Особливості складу адміністративного правопорушення у сфері протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 1. С. 83.

<sup>339</sup> Стрельченко О.Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного delікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 138.

характеристик, які потрібні для визначення такого діяння правопорушенням (об'єкт проступку; об'єктивна сторона; суб'єкт проступку; суб'єктивна сторона)<sup>340</sup>. В.А. Бортник надає визначення складу адміністративного правопорушення як встановлену правом сукупність ознак (елементів), за наявності яких суспільно шкідливе діяння може розглядатися як адміністративне правопорушення<sup>341</sup>.

На думку В.К. Колпакова, склад адміністративного правопорушення становить собою сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності<sup>342</sup>. О.В. Кузьменко, М.В. Плугатир, І.Д. Пастух та ін. тлумачать це поняття як передбачений нормами права комплекс ознак або елементів, за наявності яких певне протиправне діяння можна кваліфікувати як адміністративний проступок<sup>343</sup>. Я.В. Задорожна зауважує, що склад правопорушення – це система суб'єктивних і об'єктивних ознак, які є необхідними і достатніми для визнання факту, що особа вчинила конкретний адміністративний проступок<sup>344</sup>.

Отже, в будь-якому випадку складом адміністративного правопорушення визнається сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння стає адміністративним правопорушенням (деліктом). У складах конкретизуються загальні ознаки адміністративних правопорушень, тим самим законодавець диференціює кожен випадок протиправних діянь (дій чи бездіяльності), а особи, які застосовують право, здійснюють кваліфікацію адміністративних правопорушень. Сукупність головних, визначальних ознак складу адміністративного правопорушення виділена законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності ознаки.

Теоретиками права сформульований висновок про те, що головна роль складу правопорушення полягає в розмежуванні право-

---

<sup>340</sup> Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В.В. Галуцько, П.В. Діхтєвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 293.

<sup>341</sup> Бортник В.А. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ: Персонал, 2012. С. 84.

<sup>342</sup> Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. Київ, 2008. С. 25.

<sup>343</sup> Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / О.В. Кузьменко, М.В. Плугатир, І.Д. Пастух та ін. Київ, 2016. С. 3.

<sup>344</sup> Задорожна Я.В. Спосіб вчинення протиправного діяння як ознака об'єктивної сторони адміністративного проступку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. С. 10.

мірного діяння та протиправного. При цьому формується правова культура та система знань стосовно того, що саме перебуває під охороною закону (об'єкт), які дії можуть завдати шкоди іншим учасникам (об'єктивна сторона), хто саме може відповідати за такі дії (суб'єкт) та яким при цьому повинен бути психічний стан особи (суб'єктивна сторона)<sup>345</sup>.

Адміністративні правопорушення у сфері будівництва, як і будь-які інші протиправні діяння, відповідальність за які передбачена вітчизняним адміністративно-деліктним законодавством, характеризуються притаманною їм специфікою. У практичній площині важливість дослідження об'єктивних ознак правопорушень у сфері будівництва пояснюється тим, що від точності встановлення всіх елементів залежить правильна кваліфікація протиправного діяння, а відповідно і рівень дотримання законності у сфері будівництва.

Говорячи про законність, слід розуміти що це поняття є складним. З одного боку, законність повинна забезпечувати реалізацію та охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, рівність усіх перед законом. З іншого боку, принцип законності означає, що органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування мають діяти лише в порядку і в межах компетенції, визначеної Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами. Як принцип державного управління законність передбачає, що держава здійснює свої функції правовими засобами і в правових формах. Це зумовлено насамперед значенням діяльності та впливу органів виконавчої влади на всі сфери суспільних відносин, їх правом приймати на основі законів та відповідно до них нормативні й індивідуальні правові акти, розглядати і вирішувати справи про застосування заходів адміністративної та дисциплінарної відповідальності, тобто здійснювати так звану адміністративну юрисдикцію<sup>346</sup>.

Забезпечення законності потребує створення і зміцнення певних гарантій, під якими розуміють зумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності. Такі гарантії поділяють на загальні й спеціальні. До загальних гарантій належать об'єктивні умови суспільного розвитку,

<sup>345</sup> Комлик В.В. Склад правопорушення: теоретичні підходи та практичні виміри: автореф дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2017. С. 9.

<sup>346</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. С. 346.

в яких здійснюється правове регулювання. Серед них, як правило, виділяють: політичні умови (розвиток демократії, гласність, поділ влади, свобода інформації); економічні умови (рівень розвитку ринкових відносин, виробництва, гарантованість економічної свободи, добробут населення тощо); ідеологічні умови (рівень розвитку правосвідомості, заснованої на визнанні пріоритету прав і свобод людини, правової культури громадян, і насамперед державних службовців). До спеціальних гарантій належать: стан законодавства (його стабільність і відповідність розвитку відносин у суспільстві, рівень юридичної техніки); рівень діяльності з попередження і припинення правопорушень, у тому числі заходів юридичної відповідальності; доступність і якість правосуддя; ефективність контролю за реалізацією правових актів. При конкретизації засобів забезпечення законності в державному управлінні й регулюванні важливе місце займає державний контроль. Його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади всіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, всім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами<sup>347</sup>.

З огляду на це встановлення ознак адміністративного правопорушення (ст. 9 КУпАП) є обов'язковим у кожному провадженні. Насамперед у процесі кваліфікації діяння встановлюють його об'єктивні ознаки, які класифікують відповідно до закріплених у диспозиції статті положень.

До об'єктивних ознак складу правопорушення належать об'єкт посягання, тобто врегульовані й такі, що охороняються адміністративним правом суспільні відносини, і об'єктивна сторона – зовнішні ознаки, що характеризують протиправність діяння, шкідливі наслідки посягання, причинний зв'язок між діянням і наслідками, що настали, місце, час, спосіб вчинення правопорушення тощо.

Необхідно звернути увагу на той факт, що об'єкт адміністративного правопорушення складає відповідну класифікацію, яка відіграє значну роль у теоретичному розумінні і практичному застосуванні вчення про об'єкт адміністративного правопорушення, визначає його місце в загальній системі відносин, що охороняються. До того ж

---

<sup>347</sup> Буга В.В. Об'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 333–339.

розмежування об'єкта адміністративного делікту на види допомагає згрупувати весь масив суспільних відносин, що охороняються адміністративним законом, коректно кваліфікувати протиправні діяння, а також обрати належний захід впливу на правопорушника.

У вітчизняній теорії адміністративного права превалює підхід, відповідно до якого аналіз об'єкта будь-якого адміністративного правопорушення здійснюється на трьох рівнях узагальнення: загально-соціальному, галузевому та одиничному<sup>348</sup>.

Такий підхід зумовлений тим, що будь-яке адміністративне правопорушення, руйнуючи або дестабілізуючи конкретні соціальні зв'язки (одиничний рівень), негативно впливає на відповідні галузі або сфери суспільних відносин, «усередині» яких ці зв'язки складаються (галузевий рівень). Зрештою, через вплив на відповідні галузі та сфери адміністративні правопорушення дестабілізують загальну систему суспільних відносин, регламентованих та охоронюваних правом (загально-соціальний рівень). І хоча негативний вплив окремих правопорушень на ту чи іншу сферу суспільних відносин є порівняно незначним, їх загальний масив (тобто адміністративна деліктність як мезо- і макро-соціальне явище) служить масштабним деструктивним чинником, здатним підірвати стабільність усієї системи суспільних відносин. З огляду на це загальну систему суспільних відносин прийнято розглядати як загальний об'єкт будь-якого адміністративного правопорушення.

Як зазначає М.Р. Гарат, різнорівневий вплив на суспільні відносини чітко прослідковується на прикладі адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. На рівні одиничних проявів такі порушення становлять небезпеку для конкретних соціальних відношень, пов'язаних з тими чи іншими аспектами планування і забудови територій (наприклад, з приводу якості проектної документації для виконання будівельних робіт, з приводу забезпечення якості і безпеки будівельних матеріалів, з приводу здійснення авторського або технічного нагляду за об'єктом будівництва тощо)<sup>349</sup>. На галузевому рівні вони дестабілізують широкий комплекс відносин, які складаються в містобудівній діяльності і спрямовуються на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та при-

<sup>348</sup> Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2023. С. 74.

<sup>349</sup> Гарат М.Р. Об'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівельної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 218. URL: [http://www.lsej.org.ua/8\\_2021/49.pdf](http://www.lsej.org.ua/8_2021/49.pdf)

ватних інтересів<sup>350</sup>. І, нарешті, через комплексний вплив на містобудування як складову загальної суспільно-економічної системи відповідні правопорушення негативно впливають на цю систему в цілому, а отже – на всі суспільні відносини, які в ній складаються.

Під родовим об'єктом адміністративного правопорушення прийнято розуміти коло однорідних за своєю соціальною, політичною або економічною природою суспільних відносин. Видовий об'єкт – самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для низки проступків (наприклад, суспільні відносини, пов'язані з дотриманням будівельних норм, стандартів, законодавства тощо, які в сукупності з іншими відносинами складають родовий об'єкт у сфері встановленого порядку управління). У цьому контексті варто звернути увагу на дискусійність міркувань К.Р. Резворович, яка обґрунтовує полігалузевий характер родового об'єкта адміністративних правопорушень у будівництві, поширюючи його на різні і в соціальному відношенні надто «віддалені» від будівельної сфери праввідносини. На думку дослідниці, родовим об'єктом адміністративних правопорушень, зокрема правопорушень у сфері будівництва, виступають: особа, свободи і права громадян, встановлений порядок управління, суспільна безпека, відносини власності, державний та суспільний порядок<sup>351</sup>.

У більшості випадків встановлення родового об'єкта адміністративного правопорушення особливих труднощів не становить. Як правило, родовий об'єкт зазначається у назві тієї Глави КУпАП або в назві того закону, де закріплена відповідна адміністративно-деліктна норма<sup>352</sup>. Однак ведучи мову про родовий об'єкт адміністративних правопорушень у сфері будівництва, слід зважати, що відповідальність за такі правопорушення передбачається і КУпАП, і спеціальним законом – Законом України від 14 жовтня 1994 р. «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»<sup>353</sup>. При цьому

---

<sup>350</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print>

<sup>351</sup> Резворович К.Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. С. 154.

<sup>352</sup> Стороженко О.М. Адміністративно-правова кваліфікація зловживань монополієм (домінуючим) становищем на ринку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. С. 114.

<sup>353</sup> Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text>

опис їх родового об'єкта у назві Глави 8 КУпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів» та у назві спеціального закону суттєво відрізняється. Якщо відповідно до назви Глави 8 КУпАП коло суспільних відносин, окреслене межами родового об'єкта, охоплює всю сферу будівництва, то назва Закону України від 14 жовтня 1994 р. «пов'язує» родовий об'єкт з правовідносинами у сфері містобудівної діяльності<sup>354</sup>.

Безпосередній об'єкт розуміється як суспільні відносини, що охороняються конкретною адміністративно-деліктною нормою<sup>355</sup>. О.Ю. Дрозд та І.В. Федорчак пропонують розуміти під безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення: «...такі суспільні відносини, на охорону яких безпосередньо спрямована стаття Особливої частини КУпАП та яким заподіюється шкода, що підпадає під ознаки конкретного складу адміністративного проступку»<sup>356;357;358</sup>.

На думку К.О. Чишко, безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення є «визначені нормами КУпАП, або нормами інших законів України суспільні відносини, які безпосередньо ними й охороняються»<sup>359</sup>. Водночас авторка обстоює думку про те, що безпосередній об'єкт правопорушень у певних випадках збігається з родовим<sup>360</sup>.

На думку О.С. Ярмоленка, безпосередній об'єкт – це «конкретні суспільні відносини, встановлені нормами адміністративного права, яким правопорушенням завдається або може бути завдана шкода»<sup>361</sup>.

<sup>354</sup> Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2023. С. 79.

<sup>355</sup> Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посіб. Тернопіль: Картбланш, 2004. С. 125.

<sup>356</sup> Дрозд О.Ю. Об'єкт адміністративного проступку. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. / редкол.: Ю.П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 567.

<sup>357</sup> Адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки: монографія / О.Ю. Дрозд, О.В. Копан, С.М. Рогозін та ін. Київ: МП Леся, 2013. С. 127.

<sup>358</sup> Федорчак І.В. Адміністративно-правова характеристика об'єкта адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. № 1. С. 160.

<sup>359</sup> Чишко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: монографія / за ред. О.Ю. Салманової. Харків: Панов, 2017. С. 76.

<sup>360</sup> Чишко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. С. 12.

<sup>361</sup> Ярмоленко О.С. Об'єкт правопорушення у вигляді невиконання законних вимог посадових осіб Державної податкової служби України. *Європейські перспективи*. 2020. № 2. С. 340.

Необхідно додати, що поряд із «вертикальною» класифікацією об'єктів адміністративного правопорушення, котра передбачає виділення загального, родового і безпосереднього об'єктів, у теорії адміністративно-деліктного права набула поширення так звана «горизонтальна класифікація», заснована на ідеях поліоб'єктності окремих правопорушень.

В основу цієї класифікації покладається той факт, що певні адміністративні правопорушення посягають одразу на декілька різнорідних за характером і змістом суспільних відношень, завдаючи шкоди (становлячи небезпеку) кожному з них. У зв'язку з цим безпосередні об'єкти адміністративних правопорушень прийнято поділяти на основні та додаткові.

Основний безпосередній об'єкт – це ті суспільні відносини, які первинно ставить під охорону законодавець, створюючи нову адміністративно-деліктну норму. Відповідний «задум» законодавця реалізується ним через включення адміністративно-деліктної норми до певної глави Особливої частини КУпАП або ж до спеціального закону про адміністративну відповідальність.

Таким чином, законодавець демонструє, що основний безпосередній об'єкт перебуває в площині родового об'єкта, окресленого назвою кореспондуючої глави КУпАП, або назвою спеціального закону. Основний безпосередній об'єкт визначає основну спрямованість та характер суспільної небезпеки конкретного правопорушення. Саме він має вирішальне значення для кваліфікації правопорушення та притягнення порушників до адміністративної відповідальності. Додатковим об'єктом адміністративного правопорушення, зокрема адміністративного правопорушення у сфері будівництва, слугують суспільні відносини, які обов'язково зазнають шкоди через посягання на основний безпосередній об'єкт. Такі відносини теж перебувають під охороною адміністративно-деліктної норми, але відповідна норма охороняє їх опосередковано – через охорону основного безпосереднього об'єкта. Тож, як правило, ця норма міститься в тій главі КУпАП або в тому спеціальному законі, назва яких охоплює суспільні відносини, пов'язані з основним (а не додатковим) безпосереднім об'єктом. Виняток становлять випадки, коли обидва безпосередні об'єкти – і основний, і додатковий – репрезентують різні родові об'єкти, включені до тієї самої глави КУпАП. Проте у такому разі є достатньо підстав вести мову про посягання на два основні об'єкти. Віднесення об'єкта адміністратив-

ного правопорушення до категорії основних чи додаткових визначається позицією законодавця<sup>362</sup>.

Фактично, включення адміністративно-деліктної норми до певної глави КУпАП означає, що саме відносини, охоплені назвою цієї глави, законодавець розглядає як основний об'єкт правопорушення. Решта правовідносин розглядаються як додаткові об'єкти. Звідси випливає цілком закономірний висновок про те, що для систематизації адміністративно-деліктного законодавства вирішальне значення має тільки той з об'єктів, який лежить у площині родового об'єкта (основний об'єкт). Інші (додаткові) об'єкти, хоча й потерпають від того самого проступку, але безпосередньо не впливають на його законодавче віднесення до певної категорії правопорушень<sup>363</sup>. Залежно від позиції законодавця, в аспекті різних правопорушень одні й ті самі суспільні відносини можуть співвідноситись як основний та додатковий об'єкти, і навпаки – як додатковий та основний. Так, наприклад, основним безпосереднім об'єктом вимагання в замовника документів, не передбачених законодавством (ч. 3 ст. 96–1 КУпАП), є суспільні відносини з приводу будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд, а додатковим безпосереднім об'єктом – встановлений порядок управління. Водночас встановлений порядок управління являє собою основний об'єкт правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 188–42 КУпАП (невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю). Натомість суспільні відносини у сфері будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд слугують додатковим безпосереднім об'єктом такого правопорушення.

Наступним елементом складу адміністративного проступку є *об'єктивна сторона*, яка розкриває антисоціальну спрямованість, суспільну небезпеку, характер і ступінь спричиненої шкоди. Усі ці ознаки можуть бути встановлені не інакше, як під час аналізу конкретного юридичного факту – акту протиправної поведінки.

Як зауважує А. А. Самойлович, об'єктивна сторона є головним чинником встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративне правопорушення. Тільки на основі фактичного діяння може

<sup>362</sup> Гуржій Т. О. Адміністративне право України. Київ: КНТ, 2011. С. 272.

<sup>363</sup> Нефедова А. В. Об'єкт адміністративних проступків на автомобільному транспорті. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2019. № 55. Т. 2. С. 52.

бути встановлено склад делікту, в тому числі його суб'єктивні ознаки, котрі об'єктивуються в конкретному акті людської поведінки<sup>364</sup>. Крім того, важлива роль об'єктивної сторони зумовлена тим, що вона дозволяє відшукати необхідну адміністративно-деліктну норму, а також відмежувати конкретне правопорушення від інших подібних деліктів (злочинів, проступків тощо). Адже існують правопорушення абсолютно тотожні за всіма іншими ознаками їх юридично складу. Різниця між ними полягає у відмінностях об'єктивної сторони<sup>365</sup>. У деяких випадках ця різниця може бути виявлена лише в окремих елементах (ознаках) об'єктивної сторони. Так, наприклад, виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які підлягають обов'язковій сертифікації, але не пройшли її, кваліфікується за ч. 15 ст. 96–1 КУпАП. Водночас виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам, – це адміністративний проступок, передбачений ч. 17 зазначеної статті<sup>366</sup>.

До обов'язкових ознак адміністративного правопорушення будь-якої групи суспільних відносин завжди відносять діяння у формі дії або бездіяльності. Діяння безпосередньо вказується в диспозиції статті Особливої частини КУпАП або однозначно впливає з її змісту.

Наприклад, аналіз змісту ст. 96, 96–1, 96–2 КУпАП дозволяє зробити висновок, що у формі дії можуть бути вчинені такі правопорушення, як: експлуатація об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію; передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства; вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством; вимагання під час проведення експертизи документів, не передбачених законодавством; видача сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, збудованого з порушенням будівельних норм; вимагання під час реєстрації декларації

<sup>364</sup> Самойлович А. А. Об'єктивна сторона корупційних правопорушень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2019. Вип. 58. Т. 2. С. 55.

<sup>365</sup> Гуржій А. В. Адміністративна відповідальність за порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. С. 99.

<sup>366</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

про готовність об'єкта до експлуатації видачі дозволів і сертифікатів документів, не передбачених законодавством та ін.<sup>367,368</sup>

Об'єктивна сторона зазначених правопорушень варіюється залежно від об'єкта будівництва, технічних показників, проектних вимог тощо. Наприклад: *за результатами перевірки складено акт перевірки дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, в якому зазначено про такі порушення:*

- *будівельні роботи на об'єкті будівництва виконані без належної затвердженого проєкту, а саме: без отримання технічних умов на водопостачання та в частині забезпечення пожежної та технічної безпеки;*
- *роботи з благоустрою території виконані з відхиленням від проєкту РП 12–00-ГП лист ГП-7, замість асфальтобетонного покриття виконано армобетонне;*
- *на об'єкті відсутній журнал зварювальних робіт, акти на закриття прихованих робіт по ущільненню ґрунту під фундаменти, акт про зняття та збереження родючого шару ґрунту, акт лабораторних випробувань зразків бетону та ін;*
- *особою, відповідальною за здійснення авторського нагляду, не фіксуються результати авторського нагляду;*
- *особою, відповідальною за здійснення технічного нагляду, не оформлювалися акти виконаних з недоліками робіт, не вимагалось від підрядника виконання робіт відповідно до проєктно-кошторисної документації, усунення відхилень від проєктних рішень, перевірка відповідності виконаних будівельно-монтажних робіт проєктним рішенням та вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил<sup>369</sup>.*

Звідси слідує, що шляхом бездіяльності можуть вчинятись, зокрема: порушення строків надання замовникові містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорта забудови земельної ділянки;

<sup>367</sup> Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>368</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/8073-10>

<sup>369</sup> Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30 лип. 2020. Справа № 521/15813/16-а. Єдиний Державний Реєстр Судових Рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/90713953>

порушення строків надання замовникові висновків експертизи проєктної та містобудівної документації; порушення строків видачі (відмови у видачі) дозволу на виконання будівельних робіт; неподання або несвоєчасне подання замовником інформації про передачу права на будівництво об'єкта іншому замовнику; невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю та головних інспекторів будівельного нагляду тощо<sup>370,371</sup>.

Типовим прикладом, є таке судове рішення: *Судом переглядалась справа, відповідно до якої постановою відповідача ОСОБА\_1 було визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого частиною першою статті 96 КУпАП, та накладено стягнення у вигляді штрафу в розмірі 1700,00 грн. Вказане адміністративне стягнення було накладено за наведення недостовірних даних, які були вказані останнім у пункті 11.1 декларації про готовність об'єкта до експлуатації. Перевіривши доводи касаційної скарги, правильність застосування норм матеріального та процесуального права судами попередніх інстанцій, Суд дійшов наступних висновків: заповнення та подання документів зумовлюється вчиненням разової дії в певний час, яка у свою чергу завершується моментом реєстрації такого документа уповноваженим органом. У випадку, що переглядався Верховним Судом, після реєстрації декларації уповноважений орган у встановлені строки не вчинив жодних дій щодо відомостей, зазначених у декларації, а тому порушення, передбачене ч. 1 ст. 96 КУпАП, не може вважатися триваючим<sup>372</sup>. У цьому випадку недостовірні дані було зазначено відповідачем у декларації про готовність об'єкта до експлуатації, однак у постанові останнього визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 96 КУпАП.*

Як уже було зазначено, певний вид правопорушень у сфері будівництва вчиняється шляхом поєднання дій і бездіяльності. Наприклад,

---

<sup>370</sup> Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>371</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>372</sup> Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 груд. 2019 р. Провадження № К/9901/13498/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86552118>

адміністративне правопорушення, передбачене ч. 9 ст. 96–1 КУпАП (виконання окремих видів робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, відповідальним виконавцем, який згідно із законодавством повинен мати кваліфікаційний сертифікат, без отримання в установленому порядку такого сертифіката), характеризується нерозривною єдністю дій (виконання робіт, пов'язаних із створенням об'єктів) і бездіяльності (неотримання кваліфікаційного сертифіката відповідальним виконавцем). У такому разі відсутність одного з двох проявів діяння (дії або бездіяльності) автоматично виключає його протиправність та, як наслідок, унеможливорює кваліфікацію учиненого за ч. 9 ст. 96–1 КУпАП<sup>373</sup>.

Крім того, поєднанням дій і бездіяльності властиве об'єктивній стороні таких правопорушень, як виконання підготовчих робіт без подання повідомлення про їх початок; виконання будівельних робіт без дозволу на їх виконання; виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які підлягають обов'язковій сертифікації або показники безпеки яких наводяться в нормативних документах і підлягають підтвердженню відповідності шляхом сертифікації або декларування, але не пройшли їх; невиконання приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю щодо зупинення підготовчих та будівельних робіт<sup>374</sup>.

*Наприклад: відповідно до акта № 21-пп від 23 січня 2020 року, складеного за результатами позапланової перевірки Інспекції ДАБК у м. Л. щодо дотримання суб'єктами містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил на об'єкті, було встановлено, що ОСОБОЮ\_1 проведено реконструкцію квартири АДРЕСА\_1, із втручанням у несучі та огороджувальні конструкції житлового будинку, без проектної та дозвільної документації, а саме отримання дозволу на виконання будівельних робіт у відповідному органі державного архітектурно-будівельного контролю. Відповідно до ДСТУ 8855:2019 «Визначення класу наслідків (відповідальності)» вищевказаний об'єкт будівництва належить до об'єктів із середніми наслідками (СС2). На час проведення даної перевірки за вищевказаною адресою будівельні роботи не проводились. На підставі вищевказаного акта головним спеціаліс-*

<sup>373</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>374</sup> Там само.

*том відділу інспекційної роботи Інспекції ДАБК у м. Л. складено стосовно ОСОБА\_1 протоколи про адміністративні правопорушення за ч. 1 та ч. 6 ст. 96 КУпАП, надано припис про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил з вимогою вчинити дії щодо усунення виявлених порушень шляхом приведення об'єкта самочинного будівництва у відповідність до вимог чинного законодавства у сфері містобудівної діяльності<sup>375</sup>.*

До факультативних ознак об'єктивної сторони адміністративного делікту правова наука відносить: 1) час і місце його вчинення; 2) спосіб вчинення правопорушення; 3) шкідливі наслідки та розмір заподіяної шкоди; 4) причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками.

Ознака часу репрезентує певний часовий період, у межах якого відбувається фактичне протиправне діяння. Ця ознака включена законодавцем до складу адміністративних правопорушень, передбачених: ч. 1 ст. 96 КУпАП (порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд); ч. 3 ст. 96–1 КУпАП (вимагання під час проведення експертизи документів, не передбачених законодавством) та ч. 4 ст. 96–1 КУпАП (вимагання під час реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації, видачі дозволів і сертифікатів документів, не передбачених законодавством). Крім того, ознака часу є елементом складу правопорушень, вчинюваних повторно (ч. 2 ст. 96 КУпАП, ч. 2, 5, 8, 10, 12, 14, 16 та 18 ст. 96–1 КУпАП). Кваліфікація таких правопорушень можлива тільки за умови, якщо випадок повторності мав місце впродовж року після накладення на ту саму особу (порушника) адміністративного стягнення за аналогічне правопорушення<sup>376</sup>.

При цьому звернемо увагу на те, що поняття «експлуатація не прийнятого в експлуатацію об'єкта» не може тлумачитися як триваюче правопорушення. Змістом цього правопорушення є невиконання обов'язку із введення в експлуатацію закінченого будівництвом

---

<sup>375</sup> Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду м. Львів від 28 лип. 2020 р. *Єдиний Державний Реєстр Судових Рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/90673993>

<sup>376</sup> Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2023. С. 98–99.

об'єкта містобудування до початку його експлуатації. Суспільна небезпека такого правопорушення насамперед полягає не в недотриманні встановленого правопорядку, а в небезпеці, яка може мати місце в результаті відсутності контролю за безпечністю побудованого об'єкта містобудування з початку його використання<sup>377</sup>.

Поряд із часом і місцем вчинення протиправного діяння, як зауважує Я.В. Задорожна, особливу увагу слід звернути на важливості способу вчинення протиправного діяння як ознаки об'єктивної сторони. Під таким способом пропонується розуміти певний порядок, прийоми, методи, послідовність вчинення протиправного діяння, які використовує особа в процесі вчинення адміністративного правопорушення. Ця ознака, як підкреслює авторка, закріплюється виключно в положеннях Особливої частини КУпАП. Спосіб вчинення адміністративного проступку для одних складів є обов'язковим, а для інших – необов'язковим. Це і стало ключовим фактором виникнення дискусії щодо обов'язковості чи необов'язковості наявності способу в складі проступку<sup>378</sup>.

Водночас варто зазначити, що окремі проблемні питання виникають і стосовно узгодженості диспозицій ст. 96 КУпАП із положеннями, виписаними в Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»<sup>379</sup>. Адже зазначення недостовірних відомостей у декларації про початок виконання будівельних робіт та здійснення будівництва на підставі проектної документації, яка не відповідає вимогам чинного законодавства, є також самостійними видами правопорушення у сфері містобудівної діяльності, відповідальність за вчинення яких передбачена Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Ця правова позиція міститься, зокрема, в постанові Верховного Суду від 23 липня 2019 року у справі № 826/5607/17<sup>380</sup>. Однак досліджуючи судову практику, можна дійти висновку, що здебільшого

<sup>377</sup> Постанова Шостого Апеляційного Адміністративного Суду м. Київ від 23.07.2019. Справа № 826/10995/17. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/83216036>

<sup>378</sup> Задорожна Я.В. Спосіб вчинення протиправного діяння як ознака об'єктивної сторони адміністративного проступку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. С. 4–10.

<sup>379</sup> Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 10.06.2017 р. № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-вр>.

<sup>380</sup> Постанова Верховного Суду від 23 лип. 2019 р. № 826/9967/18. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/83356090>.

розглядаючи справи з приводу регулювання містобудівної діяльності та землекористування, суд керується трьома ключовими законодавчими актами: Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 466, якою затверджено «Порядок виконання підготовчих та будівельних робіт»<sup>381</sup>, де у п. 11 зазначено, що замовник несе відповідальність за повноту та достовірність даних, зазначених у поданому ним повідомленні, за виконання будівельних робіт без подання повідомлення та за порушення вимог, визначених цим Порядком; Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»<sup>382</sup>; КУпАП<sup>383</sup>.

Водночас маємо ситуацію, коли особи свідомо порушують вимоги законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва шляхом подання недостовірних даних у деклараціях, повідомленнях та інших документах. *Так, наприклад, під час перевірки встановлено, що ОСОБА\_1 та ОСОБА\_2 наведено недостовірні дані в повідомленні про початок виконання будівельних робіт стосовно необхідності отримання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки та документа, який посвідчує право власності або користування земельною ділянкою, розроблення проектної документації, проведення експертизи проекту, забезпечення здійснення авторського та технічного нагляду. При цьому, у вищезазначеному повідомленні присутня відмітка, що ОСОБА\_1 та ОСОБА\_2 відомо, що за подання не в повному обсязі та недостовірних даних, зазначених у повідомленні, встановлена відповідальність відповідно до закону, що підтверджується їх підписами*<sup>384</sup>.

Таким чином, об'єктивною стороною вказаного вище адміністративного правопорушення є надання недостовірних даних (яке, судячи з результатів дослідження судової практики, може бути як умисним, так і з не обережності, наприклад, технічна помилка, описка тощо) у повідомленнях про початок виконання підготовчих робіт, повідо-

<sup>381</sup> Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF#Text>

<sup>382</sup> Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>383</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/8073-10>

<sup>384</sup> Постанова Суворовського районного суду м. Одеси від 09.02.2020 р. Справа № 523/18792/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88007970>

мленнях про початок виконання будівельних робіт, деклараціях про готовність об'єкта до експлуатації, актах готовності об'єкта до експлуатації.

Зазначимо, що КУПАП оперує поняттям шкідливості щодо наслідків правопорушення, проте виникає питання про визначеність цієї категорії та її співвідношення з поняттям суспільної небезпеки. Поняття «шкідливість», на думку І.П. Голосніченка, виступає в ролі родового щодо поняття «небезпечність». Проступки мають різний ступінь шкідливості, який може підвищуватись і сягати нової якості – суспільної небезпечності<sup>385</sup>.

Залежно від наявності шкідливих наслідків виділяють: 1) матеріальні склади адміністративних правопорушень (коли такі наслідки у нормі права передбачаються); 2) формальні склади правопорушень (коли такі наслідки у нормі права не передбачаються).

Розмір шкідливих наслідків служить критерієм для визначення ступеня суспільної небезпеки діяння й відповідно впливає на кваліфікацію того чи іншого протиправного діяння, при цьому повинен чітко простежуватись причинний зв'язок між протиправним діянням та наявними шкідливими наслідками.

Причинний зв'язок – це об'єктивно існуючий зв'язок між діянням (дією або бездіяльністю) і суспільно шкідливими наслідками, наявність якого є обов'язковою умовою для притягнення особи до адміністративної відповідальності, якщо склад правопорушення за конструкцією об'єктивної сторони є матеріальним.

Особливості причинного зв'язку між порушенням норм, стандартів та правил будівництва і суспільно шкідливими наслідками цього порушення зумовлені змістом суспільних відносин, які складають основні безпосередні об'єкти цих правопорушень, механізмом спричинення їм шкоди, а також природою наслідків.

Отже, встановлення об'єкта адміністративного правопорушення у сфері будівництва – це ключовий аспект визначення його суспільно шкідливих наслідків та механізмів негативного впливу на суспільні відносини. Будучи інтегральним елементом складу адміністративного правопорушення, об'єкт посягання відіграє важливу роль як у застосуванні адміністративно-деліктних норм, так і в процесах їх творення та систематизації. Від правильності його визначення великою мірою

<sup>385</sup> Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права: навч. посіб. Київ: Вища школа, 1991. С. 135.

залежать результати юридичної кваліфікації, підсумки розгляду кореспондуючих адміністративних справ та обґрунтованість рішень про накладення адміністративних стягнень. Об'єкт адміністративного правопорушення є визначальним критерієм структуризації Особливої частини КУпАП як основного акта адміністративно-деліктного законодавства.

Загальним об'єктом правопорушень у сфері будівництва виступають відносини, що регулюються та охороняються нормами права. Родовий об'єкт відображений у Главі 8 Особливої частини КУпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів». Видовим об'єктом складу правопорушень у сфері будівництва є суспільні відносини, пов'язані з дотриманням будівельних норм, стандартів, чинного законодавства тощо, які в сукупності з іншими відносинами складають родовий об'єкт у сфері встановленого порядку. Безпосереднім об'єктом правопорушень у сфері будівництва є суспільні відносини визначені конкретною нормою<sup>386</sup>.

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері будівництва знаходить прояв у дії (наприклад, здійснюється на земельній ділянці, яка не була відведена для цієї мети; проводиться без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи, чи належно затвердженого проєкту; недодержання архітектурних, санітарних, екологічних, протипожежних та інших вимог і правил, а також зміна окремих конструктивних елементів житлового будинку, будівлі, споруди, що впливає на їх міцність і безпечність) чи бездіяльності (зокрема, ігнорування технічних вимог, протипожежної безпеки, будівельних стандартів тощо)<sup>387</sup>.

Точне з'ясування об'єктивних ознак адміністративних правопорушень у сфері будівництва є важливою запорукою їх правильної кваліфікації. Зважаючи на це, увага має бути приділена якості їх законодавчого опису, методиці їх встановлення та повноті процесуальної фіксації.

---

<sup>386</sup> Буга В.В. Об'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 333–339.

<sup>387</sup> Там само.

## 2.3. Суб'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва

Важливе значення для вибору напрямів запобігання правопорушенням у сфері будівництва, подальшого розвитку адміністративної деліктології й удосконалення юрисдикційної роботи має дослідження суб'єкта даних протиправних діянь. Юридична характеристика суб'єкта, що посягає на суспільні відносини в будівельній сфері, дозволяє визначити соціально-правову сутність цього виду адміністративних правопорушень. Вивчення і використання класифікаційних характеристик ознак суб'єкта порушень будівельних правил і адміністративних правопорушень, що посягають на нормальну діяльність органів у сфері будівництва, допомагає також краще усвідомити спільне і відмінне між ними, а також сприяє полегшенню виявлення та припинення адміністративних правопорушень.

Суб'єктивні ознаки складів адміністративних правопорушень становлять єдність суб'єкта і суб'єктивної сторони, а їхня специфіка зумовлюється особливостями предмета цих правопорушень. Ознака суб'єкта є конструктивним елементом складу адміністративного правопорушення і відіграє надзвичайно важливу роль для його кваліфікації. Відсутність (нез'ясованість) цієї ознаки свідчить про відсутність складу правопорушення та унеможливорює адміністративну відповідальність. Крім того, як цілком слушно зауважують Т.О. Гуржій та А.В. Нефедова, без достовірної інформації про суб'єкта адміністративного проступку, навіть попри очевидний факт вчиненого протиправного діяння, адміністративна справа взагалі не порушується. Цим адміністративно-деліктне провадження суттєво відрізняється від провадження в кримінальних справах, для відкриття (початку) якого достатньо констатувати факт вчинення злочинного діяння<sup>388,389</sup>.

У практиці адміністративно-процесуальної діяльності категорія «суб'єкт адміністративного правопорушення» має дуже важливе значення, проте законодавець не надає узагальненого визначення суб'єкта адміністративного правопорушення і такого терміна не вживає, хоча і розкриває окремі його аспекти, на основі яких дуже важко

<sup>388</sup> Гуржій Т.О. Адміністративне право України. Київ: КНТ, 2011. С. 285.

<sup>389</sup> Нефедова А.В. Кваліфікація адміністративних проступків на автомобільному транспорті: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. С. 111.

сформувані повне і точне уявлення про природу та сутність суб'єкта адміністративного правопорушення у сфері будівництва. Не узгоджена повністю ця категорія і на доктринальному рівні. І хоча нині мало яка наукова праця з питань кваліфікації адміністративних правопорушень обходиться без аналізу суб'єкта їх учинення, відповідна категорія, як зазначають О.І. Миколенко та О.В. Дуліна, не зайняла достойного місця в понятійному апараті адміністративного права, а тому не отримала чіткого змістовного наповнення в теорії адміністративного права<sup>390</sup>.

Як наслідок, уповноважені органи (посадові особи) адміністративної юрисдикції зіштовхуються з цілою низкою проблем, зумовлених відсутністю єдиного розуміння суб'єкта делікту в адміністративному праві та вадами законодавчого опису суб'єктів конкретних адміністративних правопорушень. На практиці мають місце численні помилки у встановленні суб'єкта адміністративного правопорушення, які вкрай негативно відбиваються на перебігу адміністративного провадження, призводять до прийняття необґрунтованих рішень та великої кількості скарг на рішення у справах про адміністративні проступки<sup>391</sup>.

В юридичній літературі існують різні підходи до формулювання поняття суб'єкта адміністративного правопорушення (проступку). Так, Л.В. Коваль вважає, що суб'єктом протиправного діяння, а отже, адміністративної відповідальності, є фізична особа – людина в стані дієздатності й осудності<sup>392</sup>. А.Т. Комзюк визначає суб'єктом адміністративного порушення фізичну осудну особу, яка досягла на момент вчинення проступку віку, з якого настає адміністративна відповідальність<sup>393</sup>. У свою чергу варто погодитися із думкою О.А. Заярного, який зазначає, що суб'єкт характеризується також соціально-правовим статусом особи та характеристикою її службових, професійних та особистих властивостей<sup>394</sup>.

---

<sup>390</sup> Миколенко О.І., Дуліна О.В. Суб'єкт адміністративної відповідальності в доктрині сучасного адміністративного права (на прикладі адміністративних правопорушень в сфері земельних відносин): монографія. Одеса: Фенікс, 2015. С. 3.

<sup>391</sup> Нефедова А.В. Кваліфікація адміністративних проступків на автомобільному транспорті: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. С. 31.

<sup>392</sup> Коваль Л.В. Адміністративне право: підручник. Київ, 1998. С. 136.

<sup>393</sup> Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / за ред. А.Т. Комзюка. Харків, 1998. С. 18.

<sup>394</sup> Заярний О.А. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект: монографія. Київ: Гельветика, 2017. С. 168.

Водночас чимало вчених-адміністративістів вважають, що суб'єктом адміністративних правопорушень може виступати й юридична особа. В.Б. Авер'янов зауважує, що незважаючи на те, що стосовно юридичних осіб термін «адміністративна відповідальність» безпосередньо не вживається, є підстави стверджувати, що в усіх подібних випадках йдеться саме про адміністративну відповідальність<sup>395</sup>. Л. Кравченко та О. Плетньова стверджують, що в умовах розвитку ринкових відносин і появи великої кількості суб'єктів підприємницької діяльності різних організаційно-правових форм норми чинного КУпАП України стосуються не лише фізичних осіб, а й юридичних<sup>396</sup>. До такої ж думки схиляється Є.С. Герасименко<sup>397</sup>.

Як уже зазначалось, КУпАП не містить дефініції відповідного поняття та навіть не оперує терміном «суб'єкт адміністративного правопорушення» (натомість зазначається «особа»). Техніко-юридична конструкція правових норм у цьому кодифікованому акті, попри вживання узагальненого терміна «особа», на думку В.В. Гордєєва, надає змогу припускати, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути як фізична, так і юридична особа<sup>398</sup>. Таку ж позицію займає В.К. Колпаков, який зазначає, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути і юридична особа, оскільки за межами КУпАП діє досить велика група норм, що встановлюють відповідальність осіб за вчинення протиправних дій. І хоча такі дії не віднесені законодавцем до адміністративних правопорушень, а відповідальність за них не названа адміністративною, вони мають найважливіші їхні ознаки. Саме ця обставина дає змогу вказувати на існування інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб<sup>399</sup>.

І.Й. Службський також зауважує, що адміністративна відповідальність поширюється не тільки на фізичних осіб, а й дедалі більшою мірою і на юридичних осіб. Виникнення приватних і акціонерних організацій спричинило можливість застосування до таких суб'єктів великих

<sup>395</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. кол.: В.Б. Авер'янов. Київ, 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 190.

<sup>396</sup> Кравченко Л., Плетньова О. Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері валютного законодавства. *Юридичний журнал*. 2004. № 8. С. 69.

<sup>397</sup> Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2000. С. 8.

<sup>398</sup> Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Склад адміністративного проступку: посібник. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2011. С. 26.

<sup>399</sup> Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ, 1999. С. 277–278.

штрафних санкцій та інших стягнень за порушення обов'язкових правил, встановлених законодавством. Відповідне коло суб'єктів адміністративної відповідальності може бути, на думку дисертанта, розширене поняттям «юридичні особи»<sup>400</sup>. Тобто, як індивідуальний учасник суспільних відносин, юридична особа володіє правоздатністю та несе відповідальність за свої дії чи бездіяльність, а отже, може бути самостійним суб'єктом адміністративних правопорушень.

В.В. Середа вказує на те, що, характеризуючи суб'єкта адміністративного правопорушення, доцільно використовувати поняття адміністративної деліктоздатності як особливої юридичної властивості, яка полягає у здатності (можливості) суб'єкта взяти на себе відповідальність за вчинений адміністративний проступок<sup>401</sup>.

Досягнення суб'єктом правопорушення віку, з якого може наставати адміністративна відповідальність є однією з обов'язкових умов визнання особи винною та відповідальною за вчинене. Згідно зі ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку<sup>402</sup>.

Встановлення шістнадцятирічного вікового порогу адміністративної відповідальності зумовлено висновком психологічної науки про те, що саме з цього віку людина набуває рівня інтелектуального розвитку, необхідного для повного усвідомлення протиправного і антисоціального характеру своєї поведінки, а також для адекватного сприйняття виховного впливу адміністративних стягнень.

Варто зауважити, що при кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері будівництва встановлення віку адміністративної відповідальності має здебільшого суто формальний (констатуючий) характер. Адже, як засвідчують емпіричні дані отримані в ході дослідження, а також аналіз судової практики, суб'єктами відповідних адміністративних правопорушень є особи, посадове або службове становище яких вимагає наявності вищої освіти, попереднього стажу роботи тощо.

---

<sup>400</sup> Слубський І.Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 198 с.

<sup>401</sup> Середа В.В. Особливості юридичного складу адміністративних проступків, за які передбачено притягнення до відповідальності окремих спеціальних суб'єктів. *Право і безпека*. 2013. № 4. С. 50.

<sup>402</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

Вік та осудність є загальними ознаками суб'єкта адміністративних правопорушень. Відповідно до ст. 20 КУпАП не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану<sup>403</sup>.

З аналізу цієї норми можна дійти висновку, що осудність характеризується двома важливими аспектами: по-перше, це – здатність особи усвідомлювати свої дії; по-друге, це – здатність особи керувати своїми діями.

Спеціальним суб'єктом є особа, зазначена в диспозиції конкретної статті КУпАП та наділена додатковими ознаками, що є обов'язковими для даного складу делікту. В розрізі аналізу специфіки адміністративних правопорушень (деліктів) варто говорити про наявність такого спеціального суб'єкта як фізична особа підприємницької діяльності та посадова особа.

Сфера будівництва є складним механізмом, у якому взаємодіє велика кількість суб'єктів правопорушень, серед яких посадові особи, які перебувають на різних посадах окремих органів державної влади. У ст. 14 КУпАП зазначено, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків<sup>404</sup>.

Безпосередньо у статтях Особливої частини КУпАП ознаки посадових осіб не наводяться, що зумовлює необхідність звернення до інших нормативно-правових актів та наукових досліджень. Будучи частиною управлінських кадрів, посадові особи безпосередньо беруть участь у їхньому формуванні та є професійними виконавцями управлінських функцій.

О. П. Світличний визначає посадову особу як фізичну, яка постійно або тимчасово виконує обов'язки укладеним в установленому законом порядку, що пов'язані з виконанням обов'язків керівника, заступника

<sup>403</sup> Там само.

<sup>404</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

керівника в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також інші особи, які з огляду на свої посадові (службові) обов'язки відповідають за виконання вимог, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами, і які входять до виконуваних ними трудових (службових) обов'язків або на підставі спеціально їм наданих повноважень»<sup>405</sup>. Крім повноважень, передбачених посадою, ця категорія осіб наділена правом представляти інтереси тієї чи іншої організаційної структури, або організації в цілому, у відносинах з іншими суб'єктами. А відтак вона є спеціальним суб'єктом управлінського процесу, що відображено через її правовий статус.

Визначаючи особливості адміністративно-правового статусу посадової особи, зауважує О.В. Петришин, потрібно виходити з положення про те, що правовий статус даних суб'єктів є спеціальним відносно до правового статусу громадян і не може розглядатися поза зв'язком зі змістом і обсягом основних (конституційних) прав, свобод, обов'язків і відповідальності особи<sup>406</sup>. Такий підхід є правомірним, оскільки адміністративно-правовий статус – це сукупність прав і обов'язків у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності. Зазначене тлумачення дає змогу охарактеризувати також місце посадової особи в службовій ієрархії. Якщо вертикальний поділ залежить від категорії посади, яку займає службовець, то горизонтальний рівень зумовлений завданнями окремого виду служби. Тобто посадова особа наділена спеціальними службовими повноваженнями, які спрямовані на забезпечення управління відповідною структурою і колективом.

Відповідно до постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 р. № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» при вирішенні питання, чи є та або інша особа службовою, належить керуватися правилами, які викладено в пунктах 1 і 2 примітки до ст. 364 КК України (*Беручи до уваги ст. 96 КУпАП, актуальною є Примітка 1. «Службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місце-*

---

<sup>405</sup> Світличний О.П. Про розмежування адміністративної відповідальності посадових та службових осіб у сфері земельних правовідносини. *Право України*. 2010. № 3. С. 208.

<sup>406</sup> Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. Київ: НМКВО, 1990. С. 32.

вого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом»<sup>407</sup>. Окрім того, в тексті постанови уточнюється, що особа є службовою не тільки тоді, коли вона здійснює відповідні функції чи виконує обов'язки постійно, а й тоді, коли вона робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням, за умови, що зазначені функції чи обов'язки покладені на неї правомочним органом або правомочною службовою особою<sup>408</sup>.

Наприклад, аналіз змісту ст. 96, 96–1 та 188–42 КУпАП дозволяє виділити такі категорії спеціальних суб'єктів:

- уповноважена посадова особа юридичної особи – замовника (ч. 18 ст. 96 КУпАП);
- уповноважена посадова особа юридичної особи – генерального підрядника або підрядника (ч. 13, 14 ст. 96–1 КУпАП);
- головний архітектор проекту (ч. 1, 2, 6, 8 ст. 96–1 КУпАП);
- головний інженер проекту (ч. 1, 2 ст. 96–1 КУпАП);
- експерт (ч. 1, 2 ст. 96–1 КУпАП);
- посадова особа, яка здійснює технічний нагляд на будівництві (інженер технічного нагляду) (ч. 7, 8 ст. 96–1 КУпАП);
- відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури (ч. 1, 2, 9–12 ст. 96–1 КУпАП);
- посадова особа підприємства, яке здійснює виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій (ч. 15–18 ст. 96–1 КУпАП) та ін.

Утім, з проведеного аналізу реєстру судових рішень було встановлено, що суб'єктами адміністративних правопорушень у сфері будівництва, зазвичай, є:

<sup>407</sup> Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квіт. 2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/paran2533#n2533>.

<sup>408</sup> Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02#Text>.

1) посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності (наприклад на об'єкті «Капітальний ремонт адмінбудівлі майнового комплексу КП «Палац» замовником КП «Палац» в особі директора ОСОБА\_1 не забезпечено здійснення технічного нагляду, чим порушено вимоги ст. 11 Закону України «Про архітектурну діяльність», п. 2 Порядку здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 903, а тому останній вчинив правопорушення, відповідальність за яке передбачена ч. 17 ст. 96 КУпАП, тому на підставі протоколу, припису та акта перевірки управління Державної архітектурно-будівельної інспекції винесено постанову № 212 про визнання ОСОБА\_1 винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 17 ст. 96 КУпАП та накладення штрафу у розмірі 8500 гривень)<sup>409</sup>;

2) працівники об'єкта, на якому здійснюється будівництво, зокрема службові особи, які працюють на ньому і виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції (наприклад, у ході перевірки встановлено, що власником приміщення по АДРЕСА\_1, приміщення № 503, ОСОБА\_1 самовільно виконуються будівельні роботи без дозволу на їх виконання. На момент перевірки встановлено, що журнал авторського нагляду на об'єкті будівництва відсутній та за весь період проведення позапланової перевірки не пред'явлений. Таким чином, замовником будівництва ОСОБА\_1 не забезпечено здійснення авторського нагляду за будівництвом за вищевказаною адресою. Також на момент перевірки встановлено, що виконавча документація на об'єкті будівництва відсутня та за весь період проведення позапланової перевірки не пред'явлена)<sup>410</sup>;

3) особи, які причетні до процесу будівництва на підставі угод, офіційно працюючі особи, оформлені на підприємстві, установі чи в організації будь-якої форми власності, відповідно до вимог трудового законодавства та вимог інших нормативно-правових актів, що регламентують трудові відносини;

<sup>409</sup> Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 верес. 2020 р. Справа № 482/1329/16-а. Провадження № К/9901/44880/18. Єдиний Державний Реєстр Судових Рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/91642217>

<sup>410</sup> Постанова п'ятого апеляційного адміністративного суду м. Одеса. Справа № 522/10991/19. Провадження № 854/9058/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86988190>

4) особи, які працюють без укладання будь-яких договорів (наприклад, на підставі даних, зафіксованих в акті перевірки, щодо відповідки було складено протоколи про адміністративне правопорушення за фактами: порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва об'єкту по АДРЕСА\_6, відповідальність за яке передбачена ч. 1 ст. 96 КУпАП; виконання будівельних робіт на вул АДРЕСА\_8, АДРЕСА\_5 без реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт та за наведення недостовірних даних у декларації, вчинені щодо об'єкта будівництва II категорії складності, відповідальність за яке передбачена ч. 7 ст. 96 КУпАП; незабезпечення замовником ОСОБА\_1 здійснення авторського нагляду у випадках, коли такий нагляд є обов'язковим згідно з вимогами законодавства, відповідальність за яке передбачена ч. 16 ст. 96 КУпАП; незабезпечення замовником ОСОБА\_1 здійснення технічного нагляду у випадках, коли такий нагляд є обов'язковим згідно з вимогами законодавства, відповідальність за яке передбачена ч. 17 ст. 96 КУпАП)<sup>411</sup>;

5) замовники будівництва (наприклад, під час позапланової перевірки дотримання суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил на об'єкті виконання будівельних робіт з розширення балкону за адресою: АДРЕСА\_1, замовники ОСОБА\_1 та ОСОБА\_3. При цьому замовниками будівництва ОСОБА\_1 та ОСОБА\_3 (які є власниками квартири за адресою: АДРЕСА\_1: ОСОБА\_1 (розмір частки 5/9) та ОСОБА\_3 (розмір частки 4/9)), виконуються будівельні роботи з розширення балкону шляхом влаштування металевих конструкцій у зовнішню стіну будинку орієнтованими розмірами 1,5м\*4м без набутого права на виконання таких робіт, технічного нагляду під час виконання будівельних робіт забезпечено не було, договір за здійснення авторського нагляду відсутній, що є порушенням, у результаті чого складено три протоколи про адміністративні правопорушення)<sup>412</sup>;

6) особи, які здійснюють проектування об'єктів та експертизу проектів будівництва;

<sup>411</sup> Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду м. Львів від 18 лист. 2019 р. Постанова № 857/8812/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85803697>

<sup>412</sup> Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду м. Одеса від 18 берез. 2020 р. Справа № 420/3758/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88298571>

7) особи, які наділені повноваженнями архітектурно-будівельного контролю (наприклад, оскільки на момент перевірки і під час розгляду справи ОСОБА\_1 не підтверджено правомірність виконання будівельних робіт з реконструкції об'єкта відповідним повідомленням про виконання цих робіт, забезпеченням авторського і технічного нагляду, стосовно ОСОБА\_1 винесено постанову, якою останню визнано винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 13 ст. 96 КУпАП та накладено штраф у розмірі 17 000 грн; постанову від 21.05.2019 року № 399/19, якою ОСОБА\_1 визнано винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 12 ст. 96 КУпАП та накладено штраф у розмірі 17 000 грн; постанову від 21.05.2019 року № 400/19, якою ОСОБА\_1 визнано винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 5 ст. 96 КУпАП та накладено штраф у розмірі 10 200 грн. Оскільки у спірному випадку мав місце одночасний розгляд адміністративних справ одним і тим же органом (посадовою особою), на підставі одного акта перевірки, стосовно однієї особи, суд першої інстанції дійшов правильного висновку, що з урахуванням вимог, передбачених ч. 2 ст. 36 КУпАП, за вчинення позивачем адміністративних правопорушень, передбачених ч. 5, 12, 13 ст. 96 КУпАП, слід накладати стягнення в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених, а саме за ч. 13 ст. 96 КУпАП у розмірі тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – у сумі 17 000 грн)<sup>413</sup>;

8) особи, які надають технічні умови інженерного забезпечення об'єкта будівництва.

Таким чином, правопорушення у сфері будівництва вчиняють різні категорії осіб, а отже, на нашу думку, їх у межах здійснення адміністративно-правового дослідження доцільно детальніше класифікувати, а саме:

1) за відношенням до об'єкта будівництва:

- «внутрішні» суб'єкти – працівники об'єкта, на якому здійснюється будівництво (службові особи, які працюють на ньому і виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції);
- «зовнішні» суб'єкти – особи, залучені до процесу будівництва

---

<sup>413</sup> Постанова Жовтневого районного суду м. Маріуполь від 11 січ. 2020. р. Справа № 263/13124/18. Провадження № 2-а/263/5/2020. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86881654>.

на підставі угод;

2) за відношенням до процесу будівництва:

- суб'єкти, залучені до процесів будівництва, – особи, які безпосередньо працюють на об'єкті будівництва;
- суб'єкти, які не залучені (не причетні) до процесів будівництва, але вчиняють правопорушення в цій сфері спільно з відповідальними особами;

3) за правовим статусом суб'єктів:

- загальні суб'єкти;
- спеціальні суб'єкти правопорушення (службові особи);

4) за кількісно-якісним складом:

- особи, які вчиняють правопорушення одноособово;
- особи, які вчиняють правопорушення у змові з іншими учасниками адміністративно-правових відносин чи сторонніми особами;

5) за формою працевлаштування правопорушників:

- особи, які офіційно працюють, оформлені на підприємстві, установі чи організації будь-якої форми власності, відповідно до вимог трудового законодавства та інших нормативно-правових актів, що регламентують трудові відносини;
- особи, які працюють без укладання будь-яких договорів, порушуючи трудове (а в багатьох випадках – і міграційне) законодавство.

У цьому разі необхідно звернути увагу на те, що трудові відносини здебільшого не оформлюють належним чином, а отже, адміністративне розслідування надзвичайно ускладнюється, адже досить складно документально зафіксувати факт перебування особи на об'єкті будівництва, її участь в окремих процесах. Це може стосуватися всіх видів робіт, як чорнових, так і більш складних технічно й інтелектуально.

б) за мотивом учинення правопорушення:

- особи, які вчиняють правопорушення через кар'єрні міркування, небажання перевантажувати себе зайвими турботами тощо;
- особи, які вчиняють правопорушення з корисливого мотиву.

Крім того, відповідних суб'єктів можна додатково класифікувати за способами та видами вчинення протиправних дій, зокрема, на осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва, а також під час планування і за-

будови територій тощо, за інтелектуальним рівнем (особи з високим і низьким інтелектуальним рівнем) тощо. З огляду на зазначене, додатково пропонуємо кілька критеріїв класифікації.

Перший критерій (суб'єктний) – відповідно до якого особи, які мають можливість вчинення правопорушення, розподіляються за своїми професійними функціями і, які мають можливість вчинити правопорушення; які мають відповідний правовий статус або займають посаду, компетенція якої передбачає вчинення певних дій (невиконання яких свідчить про вчинення правопорушень).

При встановленні осіб зазначених категорій необхідно використовувати таку концепцію, що правопорушники в основному діють у певних галузях будівництва і вчинюють правопорушення звичним для себе способом – тобто, якщо особа діє у певній сфері і це приносить прибуток або спрощує процедуру здійснення будівництва, то вона і далі буде діяти в цій сфері або вчиняти будівельні роботи відповідним чином, намагаючись частково легалізувати свою діяльність (надати їй правомірного вигляду).

Другий критерій – об'єктний, який ґрунтується на аналізі місця діяльності особи та посади, яку особа займає:

- особи відповідної кваліфікації, спеціальної освіти, досвіду діяльності в будівельній сфері, обізнаності з «тонкощами» функціонування сфери будівництва, «слабкими місцями» державного контролю та способами ухилення від нього, або методами роботи правоохоронних органів тощо;
- службові особи, до функцій яких належить контроль за певною сферою; які раніше притягалися до кримінальної відповідальності за вчинення кримінальних правопорушень у певній сфері; які займають «криміногенні» посади на підприємствах; які мають відповідну освіту і здійснюють діяльність у певній сфері.

Третій критерій (рольовий) – участь особи у правопорушенні:

- особи, які виконують певну роль під час вчинення правопорушення: виконавці; пособники, а також особи, причетні до правопорушення; які не брали безпосередньої участі в дозвільних процедурах чи самому будівництві, але перешкоджають встановленню винних.

Як свідчить аналіз юрисдикційної практики, уповноважені суб'єкти кваліфікації іноді припускаються суттєвих помилок під час встановлення особи правопорушника. Здебільшого такі помилки зу-

мовлені неналежним вивченням обставин справи, а також ігноруванням пояснень осіб, щодо яких складається адміністративний протокол та виноситься постанова про накладення адміністративного стягнення. Рівною мірою це стосується як уповноважених посадових осіб архітектурно-будівельного контролю, так і суддів.

Помилки, допущені при встановленні відповідальної посадової особи, призводять до оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень та до їх подальшого скасування судами<sup>414;415</sup>. Наприклад, розглянувши справу № 754/9712/13-а за адміністративним позовом ОСОБА\_1 до інспекції ДАБК у Івано-Франківській області, Деснянський районний суд м. Києва скасував постанову про адміністративне правопорушення, складену стосовно ОСОБА\_1 за ч. 18 ст. 96 КУпАП, оскільки «у зазначеній постанові відсутні дані про те, що саме позивач у силу своїх посадових прав і обов'язків, мав надавати інформацію про зміну відповідальної особи на проведення авторського нагляду та зміну відповідальної особи на проведення технічного нагляду відповідно до декларації про початок виконання будівельних робіт і які б у свою чергу спростували доводи позивача про те, що він не є належним суб'єктом та свідчили про наявність у діях ОСОБА\_1, складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 18 ст. 96 КУпАП»<sup>416</sup>.

Водночас, як уже зазначалося, у вітчизняній теорії права остаточно не вирішене питання про адміністративну деліктоздатність юридичних осіб, що зумовлює брак уваги до відповідної проблематики в цілому та до ознак юридичної особи зокрема. Поодинокі спроби дослідників систематизувати ознаки юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення є настільки ж неузгодженими, наскільки й дискусійними<sup>417</sup>.

<sup>414</sup> Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2023. С. 133–134.

<sup>415</sup> Музичук О.М., Василенко М.Є. Поняття та особливості оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення. *Наше право*. 2022. № 1. С. 214–218. <https://doi.org/10.32782/NP.2022.1.34>

<sup>416</sup> Постанова Деснянського районного суду м. Києва від 18 черв. 2013 р. у справі № 754/9712/13-а «Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, зокрема зі спорів у сфері містобудування; планування і забудови територій; архітектурної діяльності». *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/31884305>

<sup>417</sup> Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2023. С. 124.

По суті, для притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності вирішальну роль відіграють такі ознаки суб'єкта: 1) наявність у відповідній організаційній структури офіційного статусу юридичної особи на момент вчинення нею правопорушення (тобто наявність відповідного запису в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань); 2) фактичне існування юридичної особи або її правонаступника на момент накладення адміністративного стягнення. Зауважимо, що кваліфікуюче значення має тільки перша з двох наведених ознак, оскільки саме вона характеризує адміністративне правопорушення як таке, що було вчинене юридичною особою, незалежно від її організаційної форми, характеру діяльності та особливостей правового статусу.

Щодо спеціальних ознак юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення, зазначимо, що на сьогодні вони є малодослідженими. Поодинокі спроби систематизації таких ознак здійснено незначною кількістю науковців. Так, наприклад, І.Г. Петрова до особливих (спеціальних) ознак юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення відносить такі: 1) родовим поняттям виступає поняття суб'єкта права, а не організації або майна; 2) володіє власною правовою формою, елементами ідентифікації, які мають значення для організації зовнішніх її зносин<sup>418</sup>.

Розглядаючи ознаки юридичної особи крізь призму теорії адміністративно-деліктного права, потрібно виходити з того, що такі ознаки повинні характеризувати юридичну особу не в цілому, а саме як суб'єкта адміністративної відповідальності. Ці ознаки повинні розкривати саме ті властивості юридичної особи, які мають значення для кваліфікації адміністративних правопорушень і накладення адміністративних стягнень. Цілком очевидно, що система особливих (спеціальних) ознак юридичної особи, запропонована І.Г. Петровою, цьому критерію не відповідає. Відповідні ознаки настільки абстрактні, що навіть з певною долею умовності їх неможливо визнати репрезентативними з точки зору характеристики юридичної особи як суб'єкта адміністративних правопорушень<sup>419</sup>.

---

<sup>418</sup> Петрова І.Г. Особливі ознаки юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2013. Вип. 22. Ч. 1. Т. 2. С. 210.

<sup>419</sup> Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2023. С. 128.

У цьому контексті більш обґрунтованою є позиція О.Т. Зими, на думку якого, юридична особа може набувати статусу спеціального суб'єкта адміністративного правопорушення за таких умов: 1) якщо власник юридичної особи уповноважує її займатись певним видом діяльності (зокрема, здійснювати будівельні роботи) і на реалізацію цих повноважень вона одержує в компетентного державного органу відповідний дозвіл (тобто для набуття спеціального статусу юридичній особі потрібна не тільки реєстрація у Єдиному державному реєстрі, але й спеціальний дозвіл держави); 2) якщо юридична особа безпосередньо в результаті своєї діяльності набуває передбачених законом специфічних ознак (досягає певного стану), наприклад, займає монопольне становище на ринку<sup>420</sup>.

Як свідчить аналіз законодавства, юридична особа може набути спеціальної деліктоздатності, тобто здатності виступати суб'єктом окремих типів адміністративних правопорушень, шляхом вступу у визначені договірні відносини та набуття внаслідок цього специфічного правового статусу. Прикладом таких суб'єктів адміністративних правопорушень виступають замовники та генеральні підрядники будівництва, що передбачено ч. 2 ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»<sup>421</sup>.

Отже, визначення в КУпАП засад адміністративної відповідальності юридичних осіб дозволить поставити остаточну крапку в дискусії про те, чи можуть останні визнаватися суб'єктами адміністративних правопорушень та адміністративної відповідальності, зокрема, у сфері будівництва. Реалії адміністративно-правової охорони вимагають різноманітного інструментарію примусового впливу на юридичних осіб. Стрижневою ланкою системи таких заходів є адміністративна відповідальність, котра передбачає застосування широкого комплексу матеріальних та організаційних обтяжень щодо юридичної особи – правопорушника.

Обов'язковим елементом адміністративного правопорушення (делікту) є суб'єктивна сторона, яка характеризує внутрішнє (психічне) ставлення суб'єкта правопорушення до вчиненого ним діяння та його

---

<sup>420</sup> Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. С. 99.

<sup>421</sup> Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text>

негативних наслідків. На думку О.В. Белікової, суб'єктивна сторона має декілька складових, до яких належать вина правопорушника, мета і мотив його діяльності. Водночас визначальне місце при цьому займає вина як найважливіша суб'єктивна основа, без якої юридична відповідальність не може мати місця. З теорії права відомо, що вина – це психічне відношення людини до здійснюваної нею протиправного діяння у формі наміру або необережності, а також і до їхніх наслідків<sup>422</sup>.

Погоджуючись з цією думкою, зробимо висновок, що суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення включає ознаки, які характеризують: 1) вину (основна, обов'язкова ознака суб'єктивної сторони); 2) мотив та мету (факультативні ознаки суб'єктивної сторони).

На думку Л.В. Коваль, вина полягає у внутрішньому ставленні осудного дієздатного (як повністю, так і обмежено) суб'єкта до вчиненого ним правопорушення і шкідливих наслідків протиправного діяння. Вина створює так званий внутрішній психологічний елемент провини, за який винна особа підлягає відповідальності<sup>423</sup>.

Вина відображає ставлення особи до соціальних цінностей, до існуючих правових вимог, до інтересів суспільства, громади та окремих осіб. З позиції суспільства це ставлення завжди розглядається як негативне, оскільки, діючи винно, особа свідомо протиставляє свої інтереси суспільному благу або ж демонструє зневажливе ставлення до обов'язкових правил, вимог і заборон<sup>424</sup>.

Як зазначає Т.О. Гуржій, адміністративно-правова та кримінально-правова парадигма вини допускають її існування лише в певній якісно визначеній формі поєднання вольової та інтелектуальної детермінант. Загального поняття вини, як інваріантної комбінації названих чинників, сучасне законодавство не знає. Тільки наявність відповідної форми – наміру або необережності дає привід для констатації вини (загального) в учиненому (конкретному)<sup>425</sup>.

У ст. 10 та в ст. 11 КУпАП розкрито зміст умислу та необережності. Так, адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний

<sup>422</sup> Белікова О.В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2013. № 3. С. 26.

<sup>423</sup> Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1998. С. 169.

<sup>424</sup> Нефедова А.В. Кваліфікація адміністративних проступків на автомобільному транспорті: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. С. 142.

<sup>425</sup> Гуржій Т.О. Інтро-об'єктна діалектика адміністративно-деліктного концепту вини. *Право України*. 2006. № 1. С. 24.

характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків; адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити<sup>426</sup>.

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим через необережність, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї протиправної дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити.

Виходячи з цього виділяють два види необережності: самовпевненість і недбалість.

*Самовпевненість* – винна особа передбачала можливість настання шкідливих наслідків, але легковажно розраховувала на їх відвернення.

*Недбалість* – винна особа не передбачала шкідливих наслідків своєї протиправної дії, хоч повинна була і могла їх передбачити<sup>427</sup>.

Отже, встановлення вини зводиться до доведення того, що діями суб'єкта адміністративного правопорушення керував умисел, або вони мали необережний характер. При цьому, як зазначають В. Стефанюк, І. Голосніченко, М. Михеєнко, вина юридичної особи – це психічне ставлення осіб, які перебувають у безпосередніх організаційно-правових відносинах із нею, причетних до протиправних діянь, виражених в актах юридичної особи, що завдали шкоди суспільним відносинам порядку управління, до цих діянь та їхніх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності<sup>428</sup>.

Значимо, що структуру вини складають інтелектуальний та волевий аспекти, перший з яких передбачає бажання правопорушника здійснити протиправне діяння, тоді як другий – усвідомлення настання шкідливих наслідків від їхньої реалізації.

<sup>426</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>427</sup> Марченко О.Л. Адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва в Україні: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2022. С. 128.

<sup>428</sup> Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб. *Право України*. 1999. № 9. С. 8.

Факультативними ознаками суб'єктивної сторони правопорушення у сфері будівництва є мета та мотив. Мета – це уявний образ результату, якого прагне досягнути суб'єкт внаслідок вчинення правопорушення, уявлення про бажані наслідки протиправних дій. Мотив – це рушійна сила, внутрішнє спонукання на вчинення правопорушення. Тобто мотивом є те, що спонукає до дій. Це суб'єктивна реакція особи на об'єктивну реальність<sup>429</sup>.

Будучи факультативними ознаками суб'єктивної сторони, мета і мотив мають кваліфікуюче значення лише тоді, коли вони включені до опису конкретного адміністративного правопорушення в Особливій частині КУпАП або в іншому акті адміністративно-деліктного законодавства. Якщо ж у законодавчому описі правопорушення ці ознаки прямо не вказані, це означає, що вони виносяться за межі складу такого правопорушення, а отже, не підлягають встановленню при його кваліфікації.

## Висновки до розділу 2

1. Нормативно-правове забезпечення сфери будівництва становить єдину сукупність правових засобів, за допомогою яких відбувається впорядкування відносин у цій сфері відповідно до мети й завдань, які постають перед державою під час виконання нею своїх функцій. Увесь масив нормативно-правових приписів було узагальнено за такими напрямками: а) норми, які визначають правила належної поведінки в досліджуваній сфері; б) норми, які встановлюють відповідальність за вчинення порушень у зазначеній сфері; в) норми, які визначають алгоритм дій державних органів під час здійснення будівництва, зокрема спрямовані на нагляд та контроль за дотриманням законодавства.

Аналіз КУпАП засвідчив про необхідність відокремлення в окрему главу (розділ) усіх адміністративно-правових норм, які передбачають адміністративну відповідальність у сфері будівництва з одночасним погалузевим її формуванням, оскільки нині значна кількість таких норм наявна в інших нормативно-правових актах, як законодавчих, так і підзаконних, зокрема відомчих (міжвідомчих), а посилання

<sup>429</sup> Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Теорія адміністративного проступку: монографія. Харків, 2016. С. 148.

на ці нормативно-правові акти в межах диспозиції статей ускладнює використання адміністративної відповідальності за вчинене правопорушення.

2. Складом адміністративного правопорушення визнається сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння стає адміністративним правопорушенням (деліктом). У складах конкретизуються загальні ознаки адміністративних правопорушень, тим самим законодавець диференціює кожен випадок протиправних діянь (дій чи бездіяльності), а особи, які застосовують право, здійснюють кваліфікацію адміністративних правопорушень. Сукупність головних, визначальних ознак складу адміністративного правопорушення виділена законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності ознаки.

3. Включення адміністративно-деліктної норми до певної глави Кодексу України про адміністративні правопорушення означає, що саме відносини, охоплені назвою цієї глави, законодавець розглядає як основний об'єкт правопорушення. Решта правовідносин розглядаються як додаткові об'єкти. Звідси випливає цілком закономірний висновок про те, що для систематизації адміністративно-деліктного законодавства вирішальне значення має тільки той з об'єктів, який лежить у площині родового об'єкта (основний об'єкт). Інші (додаткові) об'єкти, хоча й потерпають від того самого проступку, але безпосередньо не впливають на його законодавче віднесення до певної категорії правопорушень.

4. Наведено об'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва. В аспекті різних правопорушень одні й ті самі суспільні відносини можуть співвідноситись як основний та додатковий об'єкти, і навпаки – як додатковий та основний. Об'єктивна сторона правопорушень у сфері будівництва варіюється залежно від об'єкта будівництва, технічних показників, проектних вимог тощо. У зв'язку з цим наведено практичні приклади вирішення проблемних питань кваліфікації та узагальнено щодо окремих видів правопорушень практики Верховного Суду, зокрема було визначено, що поняття «експлуатація не прийнятого в експлуатацію об'єкта» не може тлумачитися як триваюче правопорушення, оскільки змістом цього правопорушення є невиконання обов'язку із введення в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта містобудування до початку його експлуатації, а суспільна небезпека такого правопорушення насамперед полягає

не в недотриманні встановленого правопорядку, а в небезпеці, яка може мати місце в результаті відсутності контролю за безпечністю побудованого об'єкта містобудування з початку його використання. Підкреслено, що точне з'ясування об'єктивних ознак адміністративних правопорушень у сфері будівництва є важливою запорукою правильної кваліфікації. Зважаючи на це, увага має бути приділена якості їх законодавчого опису, методиці їх встановлення та повноті процесуальної фіксації.

5. Сфера будівництва є складним механізмом, в якому взаємодіє велика кількість суб'єктів правопорушень, серед яких посадові особи, котрі перебувають на різних посадах окремих органів державної влади. Безпосередньо у статтях Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення ознаки посадових осіб не наводяться, а тому такі законодавчі неузгодженості зумовлюють необхідність звернення до інших нормативно-правових актів та наукових досліджень. Будучи частиною управлінських кадрів, посадові особи безпосередньо беруть участь у їхньому формуванні та є професійними виконавцями управлінських функцій.

6. З'ясовано, що уповноважені органи адміністративної юрисдикції зіштовхуються з цілою низкою проблем, зумовлених відсутністю єдиного розуміння суб'єкта делікту в адміністративному праві та вадами законодавчого опису суб'єктів конкретних адміністративних правопорушень. До суб'єктів вчинення правопорушень у сфері будівництва віднесено: загальний та спеціальний (уповноважена посадова особа юридичної особи – замовника, уповноважена посадова особа юридичної особи – генерального підрядника або підрядника, головний архітектор проєкту, головний інженер проєкту, експерт, посадова особа, яка здійснює технічний нагляд на будівництві (інженер технічного нагляду), відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, посадова особа підприємства, яке здійснює виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій та ін.).

7. На основі проведеного аналізу реєстру судових рішень встановлено, що суб'єктами адміністративних правопорушень у сфері будівництва зазвичай є: посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; працівники об'єкта, на якому здійснюється будівництво, зокрема службові особи, які працюють на ньому і виконують організаційно-розпорядчі або адміністратив-

но-господарські функції; особи, які причетні до процесу будівництва на підставі угод, офіційно працюючі особи, оформлені на підприємстві, установі чи в організації будь-якої форми власності, відповідно до вимог трудового законодавства та вимог інших нормативно-правових актів, що регламентують трудові відносини; особи, які працюють без укладання будь-яких договорів; замовники будівництва; особи, які здійснюють проектування об'єктів та експертизу проектів будівництва; особи, які наділені повноваженнями архітектурно-будівельного контролю; особи, що надають технічні умови інженерного забезпечення об'єкта будівництва

8. Аналіз юрисдикційної практики засвідчив, що уповноважені суб'єкти правозастосування у адміністративному провадженні припускаються суттєвих помилок під час встановлення особи правопорушника. Здебільшого такі помилки зумовлені неналежним вивченням обставин справи, незнанням законодавства, а також ігноруванням пояснень осіб, щодо яких складається адміністративний протокол чи виноситься постанова про накладення адміністративного стягнення. Це однаково стосується як уповноважених посадових осіб архітектурно-будівельного контролю, так і суддів.

# **РОЗДІЛ 3.**

## **СУБ'ЄКТИ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

### **3.1. Система та повноваження суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва і місце в ній правоохоронних органів України**

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 в 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).

Передусім зазначимо, що в системі адміністративно-правових методів визначають методи загальні та спеціальні, адміністративні й економічні, прямого та непрямого впливу тощо. До загальних методів відносять методи переконання і примусу, адміністративного та економічного впливу, нагляду й контролю, прямого та непрямого впливу,

регулювання, керівництва, управління (у тому числі оперативного)<sup>430</sup>.

Суб'єкт управління в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, що є обов'язковим за своїми юридичними характеристиками для об'єкта управління. Можна погодитися з тим, що без використання адміністративних методів неможливе досягнення мети упорядкованого впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин. Поряд з адміністративними методами використовуються й економічні, що виступають засобами економічного (у тому числі й непрямого) впливу з боку суб'єктів державно-управлінської діяльності на відповідні об'єкти управління через їх інтереси<sup>431</sup>. Застосування економічних методів означає формування таких економічних умов і стимулів, які створюють у виконавців зацікавленість у кінцевих результатах праці. При цьому об'єкти управління не одержують обов'язкових вказівок, а мають змогу проявити ініціативу у виборі засобів діяльності для реалізації своїх матеріальних інтересів, що виражається, зокрема, в отриманні податкових, майнових пільг тощо. За допомогою адміністративно-правових методів суб'єкт виконавчої влади здійснює управляючий (або регулюючий) вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління (регулювання).

Розкриваючи систему та повноваження суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва, насамперед зазначимо про Президента України. Варто звернути увагу на ст. 106 Конституції, відповідно до якої Президент України<sup>432</sup>: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти диплома-

---

<sup>430</sup> Буга В. В. Система та повноваження суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 190–193.

<sup>431</sup> Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 2002. С. 256.

<sup>432</sup> Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#Text>

тичних представників іноземних держав; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України та ін.<sup>433</sup>

Далі розглянемо правовий статус Верховної Ради України (Парламенту) в контексті обраної проблематики. Загальнодержавний характер Верховної Ради підкреслюється декількома обставинами. Наявність у неї загальнодержавних функцій і повноважень. До її функцій належать: законодавча, установча, контрольна, представницька та ін. 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<sup>434</sup>.

Таким чином, діяльність 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, спрямовані на запобігання правопорушенням; по-друге, здійснює парламентський контроль у відповідній сфері.

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<sup>435</sup>. Його ключовим призначенням є формування державної політики в усіх 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 ДІАМ.

<sup>433</sup> Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#Text>

<sup>434</sup> Гошовська В. А., Пашко Л. А. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2013. С. 6.

<sup>435</sup> Погорілко В. Ф. Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник. 2-ге вид. Київ: Правова єдність, 2010. 428 с.

Основним завданням ДІАМ є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме:

1) підготовка та внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

2) 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 проєктувальниками, 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;

3) 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<sup>436</sup>.

Не можна оминати увагою і діяльність органів місцевого самоврядування в контексті розгляду системи суб'єктів запобігання пра-

---

<sup>436</sup> Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 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%0%BD%D1%8F.pdf>

вопорушенням у сфері будівництва в Україні. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень органів місцевого самоврядування<sup>437</sup> доцільно виокремити такі:

- 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;
- здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків<sup>438</sup>.

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 надаються такі повноваження:

- 1) надає, отримує документи, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, відмовляє у видачі таких документів, анулює їх, скасовує їх реєстрацію;
- 2) приймає в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуа-

---

<sup>437</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/conv#Text>

<sup>438</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/conv#Text>

тації та повертає такі декларації на доопрацювання для усунення виявлених недоліків);

3) подає інформацію, необхідну для внесення даних до єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів;

4) здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектною документації щодо об'єктів, розташованих у межах відповідних населених пунктів;

5) розглядає відповідно до закону справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва, порушенням законодавства під час планування та забудови територій та невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів ДІАМ;

6) розглядає відповідно до закону справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності із прийняттям відповідних рішень;

7) здійснює інші повноваження, визначені законом»<sup>439</sup>.

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 акта, 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 в положення, розроблені органами місцевого самоврядування, на відміну від примірного положення, в якому всі норми мають рекомендаційний характер<sup>440</sup>.

---

<sup>439</sup> Про деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 671. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-p>

<sup>440</sup> Околович М.С. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. С. 114.

Відповідно до Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю посадові особи відповідних органів під час проведення перевірки мають право:

1) безперешкодного доступу до місць будівництва об'єктів та до об'єктів, що підлягають обов'язковому обстеженню;

2) складати протоколи про вчинення правопорушень, акти перевірок та накладати штрафи відповідно до закону;

3) у разі виявлення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, містобудівних умов та обмежень, затвердженого проекту або будівельного паспорта забудови земельної ділянки видавати обов'язкові для виконання приписи щодо:

- усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил;
- зупинення підготовчих та будівельних робіт у випадках, визначених ч. 1 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

4) проводити перевірку 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 і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності в передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації;

5) проводити перевірку відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам стандартів, норм і правил згідно із законодавством;

6) залучати до проведення перевірок представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних та громадських організацій (за погодженням з їх керівниками), фахівців галузевих науково-дослідних та науково-технічних організацій;

7) одержувати в установленому законодавством порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб інформацію та документи, необхідні для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю;

8) вимагати у випадках, визначених законодавством, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомки і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій;

9) забороняти за вмотивованим письмовим рішенням експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію;

10) здійснювати фіксування процесу проведення перевірки з використанням фото, аудіо- та відеотехніки.

Водночас посадові особи органу державного архітектурно-будівельного контролю під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю зобов'язані:

- у повному обсязі, об'єктивно та неупереджено здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль у межах повноважень, передбачених законодавством;
- дотримуватися ділової етики у взаємовідносинах із суб'єктами господарювання та фізичними особами;
- ознайомлювати суб'єкта містобудування чи уповноважену ним особу з результатами державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема за допомогою електронного кабінету, у строки, передбачені законодавством;
- за письмовим зверненням суб'єкта містобудування надавати консультативну допомогу у здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема за допомогою електронного кабінету;
- надсилати повідомлення про проведення планової перевірки суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, рекомендованим листом та/або за допомогою електронного поштового зв'язку, зокрема електронного кабінету, або вручати особисто під розписку керівнику суб'єкта містобудування чи його уповноваженій особі із зазначенням дати початку та дати закінчення перевірки не пізніше ніж за десять днів до її початку;
- розмішувати на офіційному вебсайті органу державного архітектурно-будівельного контролю інформацію про проведення позапланової перевірки в день її початку.

У разі відмови суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, у допуску посадових осіб органу державного архітектурно-будівельного контролю до про-

ведення 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<sup>441</sup>. Як зазначив Ю. В. Тарасюк, думку якого ми поділяємо, 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 в житловому будівництві на відповідній державній територіальній одиниці<sup>442;443</sup>.

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<sup>444</sup>.

Утім, серед всіх існуючих державних структур та інституцій, які так чи інакше здійснюють заходи щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва, необхідно виокремити правоохоронні органи<sup>445</sup>.

<sup>441</sup> Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#Text>

<sup>442</sup> 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.

<sup>443</sup> Тарасюк Ю. В. Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2021. С. 93.

<sup>444</sup> Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. С. 122.

<sup>445</sup> Буга В. В. Повноваження правоохоронних органів у запобіганні правопорушенням в сфері будівництва. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану*: зб. матер. міжнар. наук.–практ. онлайн-семінару (м. Кривий Ріг, 29 квіт. 2022 р.). Кривий Ріг, 2022. С. 120–122.

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<sup>446</sup>.

Проте такий перелік об'єктивно ускладнює процес виокремлення з них основних, до функцій яких, зокрема, належить запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Досліджуючи термін «правоохоронні органи», слід наголосити, що попри часте його використання в наукових і фахових колах та непоодинокі згадування у вітчизняних нормативно-правових актах, в Україні досі не сформувалася єдине бачення щодо змісту діяльності останніх як на науковому, так і на законодавчому рівнях.

В. Я. Тацій акцентував увагу на тому, що в результаті тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто опосередковано й правоохоронною діяльністю. За таким критерієм у системі державного апарату виділяються близько 80 органів, які прямо чи опосередковано здійснюють хоча б одну таку функцію. Однак за своєю правовою природою та поставленими перед ними завданнями до правоохоронних органів вони не мають жодного відношення<sup>447</sup>.

А. М. Куліш стверджує, що правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції<sup>448</sup>. На думку С. В. Россохи, під правоохоронним органом слід розуміти такий державний орган, що Конституцією та законами України наділений певним обсягом прав і обов'язків щодо здійснен-

<sup>446</sup> Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>

<sup>447</sup> Тацій В. Я. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи). *Право України*. 2012. № 11–12. С. 234.

<sup>448</sup> Куліш А. М. Щодо визначення поняття «правоохоронні органи». *Право і Безпека*. 2005. № 5. Т. 4. С. 92.

ня захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави шляхом вчинення специфічних дій примусового характеру, які проводяться в певній процесуальній формі<sup>449</sup>. В.М. Гірич вважає, що правоохоронні органи – це державні органи, головним призначенням яких є здійснення правоохоронної діяльності. Зі свого боку правоохоронна діяльність, на думку цього автора, це система контрольно-ревізійних, оперативно-розшукових, кримінально-процесуальних та адміністративно-примусових заходів, які здійснюються в порядку, визначеному законодавством, з метою підтримання правопорядку, виявлення і безпосереднього припинення правопорушень, що підпадають під дію КК України та КУпАП, а також виконання кримінальних і адміністративних санкцій щодо правопорушників<sup>450</sup>.

А.М. Кучук наголошує, що в цьому контексті мова йде про спеціально уповноважені державні органи, наділені державно-владними повноваженнями з метою професійного здійснення на підставі та відповідно до законодавства, а у випадках, встановлених законом, – у відповідній процесуальній формі, із застосуванням правових засобів, діяльність, спрямовану на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин<sup>451</sup>.

В.В. Нагорна основним критерієм віднесення до правоохоронних органів називає правоохоронну діяльність, суть якої, на її думку, полягає в гарантуванні державної безпеки, захисті державного кордону, охороні та захисті національних інтересів держави, громадського порядку, прав і свобод людини і громадянина<sup>452</sup>. Ю.С. Шемшученко визначає їх як органи, які наділені державою компетенцією щодо охорони громадських відносин, урегульованих правом<sup>453</sup>.

С.С. Шоптенко вважає, що правоохоронними органами є органи державної влади, які створені й діють на професійній основі відпо-

---

<sup>449</sup> Россоха С.В. Правоохоронні органи держави в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2016. С. 13.

<sup>450</sup> Гірич В.М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка від 13 травня 2013 р. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/do-problemi-viznachennya-bazovikh-ponyat-u-konteksti-reformuvannya>

<sup>451</sup> Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2007. С. 17–18.

<sup>452</sup> Нагорна В.В. Щодо проблеми визначення поняття «правоохоронні органи» у правовій науці та законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 45.

<sup>453</sup> *Юридичний словник-довідник / за ред. Ю.С. Шемшученка*. Київ, 1996. 695 с.

відно до норм матеріального та процесуального законодавства з метою забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань та у зв'язку з чим їх наділено комплексом владних повноважень, зокрема із застосування заходів примусу, а також працівники яких мають особливий соціально-правовий статус, фінансове й матеріально-технічне забезпечення, що визначено специфікою проходження служби в цих органах<sup>454</sup>.

В. Т. Маляренко зазначає, що під правоохоронним органом розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади й виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави. На основі аналізу взаємопов'язаних елементів, які входять до складу юрисдикції правоохоронних органів, автор дійшов висновку, що правоохоронний орган – це юрисдикційний орган, уповноважений державою виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушень права, відновлення порушеного права, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності<sup>455</sup>. Схоже пояснення зазначається колективом авторів навчального посібника «Судові та правоохоронні органи», в якому під поняттям «правоохоронний орган» розуміється державний орган, основним предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності»<sup>456</sup>.

Авторське визначення правоохоронних органів надає і В. І. Литвиненко, визначаючи його як збірний термін, яким об'єднуються кілька груп державних органів, що за характером встановлених законом повноважень у здійсненні правоохоронної діяльності є спеціалізованими у сфері охорони прав і законних інтересів людини, суспільства,

<sup>454</sup> Шоптенко С. С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 150–155.

<sup>455</sup> Маляренко В. Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2007. С. 9.

<sup>456</sup> Судові та правоохоронні органи: навч. посіб. / М. В. Ковалів та ін. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2016. С. 20.

держави або виконують правоохоронну функцію разом з іншими функціями<sup>457</sup>.

П.І. Хамула взагалі стверджує, що ця дефініція є узагальнюючим науковим поняттям, яке використовується для позначення системи органів, що поділяється залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права на: 1) органи охорони правопорядку; 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; 3) органи охорони Конституції. При цьому під органами охорони правопорядку маються на увазі органи, для яких правоохоронна функція є основною, вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку, наділяються державно-владними повноваженнями, зокрема, мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу, накладають на працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей<sup>458</sup>.

О.Л. Соколенко пропонує більш докладне визначення правоохоронного органу, який вона схарактеризувала як орган державної влади, що сформований і функціонує відповідно до засад верховенства права та конституційної законності, метою утворення й основним напрямом діяльності якого є фахове виконання на професійній основі правоохоронних повноважень з реалізації правоохоронної функції держави (згідно з чинним матеріальним і процесуальним законодавством), що потребує адекватного спеціального матеріально-технічного й кадрового забезпечення<sup>459</sup>.

Узагальнивши зазначені точки зору, можемо дійти висновку, що правоохоронна діяльність визначається правоохоронною функцією держави, оскільки вона: 1) здійснюється спеціально уповноваженими органами; 2) реалізується при дотриманні встановленого порядку, певних правил і процедур; 3) у процесі її реалізації застосовуються заходи державної або суспільної дії з метою виявлення, попередження або припинення правопорушень; 4) націлена на охорону і захист прав у державі.

---

<sup>457</sup> Литвиненко В.І. Поняття і класифікація завдань правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні. *Наукові праці Нац. ун-ту «Одеська юридична академія»*. 2015. № 16. С. 419.

<sup>458</sup> Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2015. С. 15.

<sup>459</sup> Соколенко О.Л. Адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2012. 460 с.

Д.І. Бородін зазначає, що до ознак правоохоронних органів необхідно віднести такі: 1) визначальним у його діяльності є виконання принаймні однієї чи, як правило, кількох головних правоохоронних функцій; 2) виконання ним вказаних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового та тилового (зокрема, забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою, речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення; 3) до працівників цього органу законодавством пред'являються спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо; 4) з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу: а) наділяються згідно із законами різноманітними специфічними правами; б) мають за законами пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження і необхідність ризикувати життям та здоров'ям як своїм, так і членів сім'ї, а також підлягають підвищеному правовому захисту; в) мають встановлені законами зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, зброю, що може носитися відкрито)<sup>460</sup>.

В.В. Ковальська взагалі правоохоронні органи поділяє на державні й недержавні, пропонуючи для кожної групи перелік основних ознак. Так, для державних правоохоронних органів правознавець визначає такі ознаки: вони уповноважуються законом для здійснення правоохоронної функції, у зв'язку з чим наділені відповідною правоохоронною компетенцією; здійснюють свою діяльність із додержанням встановлених законом правил і процедур; мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення; законні та обґрунтовані рішення, прийняті державними правоохоронними органами, обов'язкові для виконання посадовими особами та громадянами, а їх невиконання призводить до відповідальності. Щодо іншої групи, то, на її думку, ці суб'єкти уповноважуються законом для здійснення правоохоронної функції, у зв'язку з чим наділені відповідною правоохоронною компетенцією; здійснюють свою діяльність із додержанням встановлених законом правил і процедур; мають право застосовувати заходи громадського впливу до осіб, які вчинили правопорушення<sup>461</sup>.

<sup>460</sup> Бородін Д.І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2. С. 50.

<sup>461</sup> Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. С. 12.

Водночас О. М. Музичук визначив такі ознаки правоохоронних органів: вони є державними органами, що чітко визначено в законодавчих актах, які регламентують їхню діяльність, і органами виконавчої влади; їх спеціально створено з метою забезпечення охорони й захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави; виконання правоохоронних функцій є визначальним (основним) у їхній діяльності, що передбачено відповідними завданнями, які вони виконують повсякденно й постійно; правоохоронні функції, завдання та повноваження такі органи виконують на професійній основі, що передбачає відповідну підготовку; виконання правоохоронних завдань, функцій і повноважень передбачає можливість застосування ними державного примусу; наявність у правоохоронних органів спеціальних повноважень для попередження, розкриття та розслідування правопорушень, які не характерні для інших державних органів<sup>462</sup>. На нашу думку, вказана сукупність ознак найбільш повноцінно характеризує органи, які вважаються правоохоронними.

Зазначимо, що існує невизначеність у питанні доцільності закріплення вичерпного переліку їх видів. Зокрема, деякі науковці мотивують власну позицію тим, що визначати вичерпний перелік правоохоронних органів потреби немає, оскільки, по-перше, їх визначення міститься в законодавстві; по-друге, в законодавчих актах, які регулюють діяльність тих чи інших органів, є вказівка про те, що вони є правоохоронними; по-третє, перерахування усіх правоохоронних органів у кожній статті законодавчого акта, в якій про них згадується, займало б багато місця<sup>463</sup>. Вважаємо, що такий підхід не відповідає існуючим правовим реаліям, оскільки в багатьох чинних нормативно-правових актах відсутня вказівка на те, що певний орган може вважатися правоохоронним. Очевидно, що потреба в існуванні оновленого чіткого вичерпного переліку назріла давно і потребує вирішення. Це усуне наявний недоцільний багатовекторний підхід до розуміння сутності окресленої проблематики, а також виправить більшість колізій правового регулювання їхнього статусу<sup>464</sup>.

<sup>462</sup> Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 481 с.

<sup>463</sup> Музичук О. М. Сучасний стан теоретичної розробки та законодавчого визначення поняття правоохоронних органів та їх переліку. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*, 2009. № 44. С. 17.

<sup>464</sup> Буга В. В. Правоохоронні органи України як суб'єкти запобігання правопорушенням у сфе-

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<sup>465</sup>.

Варто зауважити, що профілактичний потенціал поліції у 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 із 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 у столиці, так і в інших регіонах. Попри всі кричущі порушення забудовники завжди прикриваються реєстраційними дозвільними документами. Тож уже 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<sup>466</sup>.

рі будівництва. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки.* 2023. Т. 34 (73) № 5. С. 34–39.

<sup>465</sup> Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 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)

<sup>466</sup> Буга В. В. Правоохоронні органи України як суб'єкти запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки.* 2023. Т. 34 (73) № 5. С. 34–39.

Системність протиправних дій у галузі будівництва в країні дає підстави визнати, що вони, без перебільшення, набувають ознак реальної загрози для національної безпеки України. А втім, світовій та європейській практиці відомий позитивний досвід вирішення проблем контролю, оперативного реагування та невідворотного припинення будь-яких порушень у 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, в тому числі судовому.

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

Необхідно зазначити, що відповідно до 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<sup>467</sup>.

У той же час відповідно до Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. На цей правоохоронний орган покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді<sup>468</sup>. У свою чергу Закон «Про прокуратуру» (2014 р.) не містить окремого визначення завдань прокурорського нагляду, а у ст. 1 закріплено, що

---

<sup>467</sup> Конституція України. Основний Закон України від 28 черв. 1996 № 254к/96-ВР. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#doc_info)

<sup>468</sup> Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

прокуратура України здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави; п. 3 ч. 1 ст. 2 – нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»<sup>469</sup> та КПК України<sup>470</sup> (ч. 1 ст. 25)<sup>471</sup>. Тому слушною видається думка О.О. Шпака щодо необхідності доповнення окремою статтею Закон України «Про прокуратуру», в якій слід визначити завдання діяльності прокуратури України<sup>472</sup>.

Водночас у теорії адміністративного права існують певні тенденції щодо юридичної природи діяльності прокуратури України. М.К. Якимчук теорію управління в органах прокуратури розглядає згідно із забезпечувальним характером самої функції управління, вона є похідною від концептуальних уявлень про призначення й функціональний зміст діяльності прокуратури. Він зазначає, що предметом управління в органах прокуратури є внутрішня взаємодія складників цієї системи – органів і посадових осіб, оскільки ізольовані дії учасників управлінського процесу не породжують управлінських відносин. Процес управління в органах прокуратури автор розкриває через відповідну характеристику функцій, форм і методів управління, управлінських відносин, стадій управлінського процесу. Обґрунтовується думка, що система принципів управління в органах прокуратури, у свою чергу, пов'язана з принципами організації діяльності та здійснення прокурорського нагляду<sup>473</sup>.

На думку М.Ю. 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

---

<sup>469</sup> Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>

<sup>470</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

<sup>471</sup> Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

<sup>472</sup> Шпак О.О. Організація роботи прокурора з процесуального керівництва досудовим розслідуванням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2016. С. 34.

<sup>473</sup> Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 32 с.

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<sup>474</sup>.

Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури, на думку В.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<sup>475</sup>.

О.С. Іщук доводить, що правовим статусом органів прокуратури як суб'єкта адміністративної юрисдикції є регламентоване адміністративними нормами (в органічних законах про прокуратуру та судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах) правове становище органів прокуратури, яке характеризується сукупністю таких елементів: 1) місцем у державному механізмі, сукупністю повноважень, функціями, системою правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності. До елементів адміністративної юрисдикції прокуратури вчений зараховує участь органів прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення; 2) прокурорський нагляд у сфері дисциплінарної відповідальності; 3) участь органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян щодо дотримання процесуального порядку та особливостей розгляду й вирішення звернень громадян, а також процесуальні повноваження прокурора в певному виді провадження; 4) представництво органами прокуратури інтересів держави та громадянина в адміністративному суді, як представницьку функцію органів прокуратури звернення до адміністративного суду із заявами або позовами про

---

<sup>474</sup> Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

<sup>475</sup> Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.

захист інтересів громадянина, держави або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; 5) безпосередню участь прокурора в суді під час розгляду адміністративних справ; 6) унесення апеляційної або касаційної скарги чи заяв про їх перегляд за нововиявленими та винятковими обставинами й участь у цих переглядах<sup>476</sup>.

Отже, діяльність прокуратури в запобіганні правопорушеннями у сфері будівництва спрямована 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 містобудівно-го законодавства; 5) представництво інтересів держави в суді<sup>477</sup>.

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 України, про що було зазначено у тексті підрозділу, потребує утворення абсолютного нового підходу в запобіганні правопорушенням у сфері будівництва, що передбачає реформування її структури та відповідно оновлення стандартів, програми та напрямків підготовки поліцейських у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

## **3.2. Правове становище контрольно-ревізійних та наглядових органів у запобіганні правопорушенням в сфері будівництва**

Україна почала будувати правову державу і процеси, які відбуваються в усіх сферах діяльності, організаційних структурах, господарських зв'язках, зовнішніх та внутрішніх відносинах, що виника-

---

<sup>476</sup> Іщук О.С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.

<sup>477</sup> Буга В.В. Система та повноваження суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 190–193.

ють і будуються на нових засадах, мають знаходитися під контролем держави. В усьому світі держави з різними формами правління здійснюють контроль і впливають на формування відносин у суспільстві, при цьому характер контролю і заходи, які його супроводжують, свідчать про характер державної влади та її спрямованість, відповідність проголошеним демократичним принципам розвитку. При становленні демократичної правової держави, на наш погляд, важливим має бути усвідомлення того, що «державна покликана виступати публічною організацією, представляти загальний інтерес і здійснювати управління справами суспільства від його імені і в його інтересах»<sup>478</sup>. Тому, створюючи сильну незалежну правову державу, потрібно виходити з її основного призначення – захищати права і свободи своїх громадян.

Для досягнення цієї мети необхідні відповідні організаційно-правові механізми, які не лише могли б виступати засобом захисту цих прав, але і впливали б на саму владу, скеровуючи її дії на виконання поставлених завдань. Загальновідомо, що за певних умов держава та її органи можуть протистояти суспільству та нехтувати проголошеними принципами. Тому контроль має попереджувати і запобігати такому протистоянню. Він забезпечує дотримання соціальних регуляторів, тобто нормативних та індивідуальних приписів у діяльності, поведінці підконтрольних суб'єктів з метою усунення можливих відхилень від заданих напрямів<sup>479</sup>. Контроль і ревізія – це одні з найважливіших ланок системи управління загалом та сфери будівництва зокрема. Адже чітко налагоджена контрольно-ревізійна й наглядова діяльність дає можливість своєчасно вдосконалювати систему управління, корегувати плани, зменшувати та протидіяти правопорушенням у згаданій сфері. У цьому аспекті варто наголосити, що необхідно виявляти причини, щоб запобігати негативним наслідкам.

Загальна мета контрольно-ревізійної діяльності полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, співставляти відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи по приведенню підконтрольного об'єкта до належного стану. Природно, що найефективнішою є така

---

<sup>478</sup> Буга Г.С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. Київ: Дакор, 2022. С. 136.

<sup>479</sup> Буга Г.С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. Київ: Дакор, 2022. С. 137.

організація відповідної діяльності, яка допомагає завчасно виявляти насамперед причини тих чи інших порушень<sup>480</sup>.

Суспільство реалізує контрольну діяльність передусім через державу, яка, як офіційний представник суспільства, бере на себе регулювання процесів, що відбуваються в ньому, і здійснює контроль за їх доцільністю відповідно до поставлених завдань, здійсненням їх у межах діючих норм і правил. Держава, регулюючи «загальні справи», контролює здійснення їх різними органами і організаціями, захищає інтереси особи і суспільства, здійснює заходи по охороні їх інтересів<sup>481</sup>.

У цьому дослідженні не ставиться завдання детального розгляду функцій держави, їх кількості, призначення та існуючих з цього приводу точок зору (ці питання виходять за межі нашого дослідження). Предметом розгляду є саме контрольно-ревізійне та наглядове явище, його сутність та призначення у сфері виконавчої влади, зміст і напрями розвитку правової регламентації системи органів контрольно-ревізійної діяльності.

Держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві. Це випливає з того, що держава має можливість і наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається на результати контролю<sup>482</sup>.

Досить поширеним є положення про те, що поняття «контроль» походить від латинського *contra* («протилежний», «проти», «протидія», «протилежність»), яке вплинуло на утворення французького *controle* («перевірка», «спостереження з метою перевірки»)<sup>483</sup>. Юридичний енциклопедичний словник містить визначення «контролю» як однієї з форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів<sup>484</sup>.

І.М. Миронець визначає контроль як функцію, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених за-

---

<sup>480</sup> Буга В.В. Правове положення контрольно-ревізійних та наглядових органів у запобіганні правопорушенням в сфері будівництва. *Актуальні проблеми держави і права*. 2023. № 100. С. 45–52.

<sup>481</sup> Буга Г.С. Державний контроль за діяльністю небанківських фінансових установ в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 2. С. 105–111.

<sup>482</sup> Буга Г.С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. Київ: Дакор, 2022. С. 133.

<sup>483</sup> Сучасний словник іншомовних слів / уклад.: О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалок. Київ, 2016. С. 447.

<sup>484</sup> Великий енциклопедичний юридичний словник: А–Я / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ, 2012. С. 468.

вданих, прийнятих рішень та їх правомірності, яка полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб'єктивних неправомірних дій. У контексті адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності дослідниця визначила державний контроль як одну із функцій державного управління, що являє собою комплекс адміністративних заходів, спрямованих на забезпечення дотримання учасниками будівельної діяльності вимог будівельного законодавства<sup>485</sup>.

Водночас, на думку В.М. Плішкіна, контроль є функцією управління, яка передбачає спостереження та перевірку відповідності діяльності об'єкта прийнятим управлінським рішенням (законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам). Він спрямований на виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт і допущених відхилень від названих рішень, від принципів організації та регулювання<sup>486</sup>.

О.М. Бандурка дає визначення контролю як процесу забезпечення досягнення об'єктом управління поставлених перед ним цілей<sup>487</sup>. Також у науковій літературі наявний розгляд поняття контролю крізь призму форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, системи державних органів перевірки<sup>488</sup>. Як форму державної влади розглядав контроль М.В. Савчин<sup>489</sup>.

Уважний аналіз аргументації і думок, що висловлюються, дозволяє зробити висновок, що суперечностей у них немає. У кожній з них присутній той чи інший переважаючий фактор чи позиція, яку автори намагаються розкрити при дослідженні проблеми контролю. Це засвідчує багатоплановість державного контролю та притаманну йому різнобічність, яку слід розуміти як здатність аналізувати, спостерігати та перевіряти загальні явища та ситуації і можливість акцентувати увагу на конкретних питаннях з глибоким їх аналізом у різних

---

<sup>485</sup> Миронець І.М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. С. 130–131.

<sup>486</sup> Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за заг. ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ, 1999. С. 240.

<sup>487</sup> Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків, 1998. С. 21

<sup>488</sup> Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2012. С. 68.

<sup>489</sup> Савчин М.В. Конституційне право України: підручник / відп. ред. М.О. Баймуратов. Київ: Права єдність, 2009. С. 71.

сферах суспільних відносин. На основі здійсненого аналізу існуючих поглядів на проблему можна зробити висновок, що при розгляді державного контролю слід керуватися поняттям його, як об'єктивної функціональної діяльності, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності. Виявляючи недоліки в діяльності об'єкта, що перевіряється, контроль сигналізує про недосконалість окремих ланок його механізму<sup>490</sup>.

Контроль в органах виконавчої влади та державного управління, до яких, зокрема, відносяться і контрольно-ревізійні органи, не зводиться по суті лише до перевірки виконання відповідних повноважень та функцій, а передбачає врахування і якості виконання, своєчасне виявлення проблем, а також концентрацію зусиль на коригуванні ситуації, застосуванні заходів щодо забезпечення виконання завдань. Особлива увага до контролю в сфері виконавчої влади та державного управління зумовлена характером діяльності їх органів, потребою в постійному зворотному зв'язку щодо динаміки розвитку суспільних відносин у різних сферах.

Побудована в Україні система контролю у сфері державного управління відбувається переважно шляхом розвитку складних і розгалужених систем надвідомчого контролю. Завдання таких систем контролю, на погляд фахівців, полягає у забезпеченні комплексних рішень, що стосуються декількох галузей управління чи реалізації окремих функцій управління. Такий вид контролю не пов'язаний з організаційною підпорядкованістю суб'єктів<sup>491</sup>. Крім того, можна виділити: 1) безпосередній контроль, що здійснюється уповноваженими органами шляхом перевірок, ревізій, експертиз; 2) опосередкований контроль, який застосовується у тих випадках, коли держава не може прямо контролювати конкретні дії підприємницької чи інших видів діяльності та застосовувати адміністративний примус. Отримуючи інформацію з інших джерел (статистичні дані, фінансові звіти, аналіз ситуації), вона застосовує інші важелі.

Державний контроль має своє оформлення в офіційних матеріалах, що містять характер контролюючих дій, стан справ по тих чи

<sup>490</sup> Радзівон С.М. Контроль – як спосіб забезпечення законності діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Вип. 20. Ч. 1. Т. 3. С. 195.

<sup>491</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. С. 362.

інших фактах і юридичні наслідки. За результатами контрольних дій орган, що їх здійснює, приймає відповідне рішення. Це рішення може мати рекомендаційний чи примусовий характер. Контролюючий орган може вимагати привести відносини у відповідність з чинними нормами безпосередньо або ж направити матеріали у відповідні органи, які уповноважені приймати рішення з таких питань<sup>492</sup>.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища<sup>493</sup>.

Тобто, контроль через вказані в нормах права дії, здійснюється у межах вже існуючих або таких, що лише виникають, відносин і змінює чи коригує їх зв'язки, приводить у відповідність з чинним законодавством. Якщо ж при правовій оцінці дій, що контролюються, виявиться неправомірна поведінка суб'єкта контролю, тоді застосовуються правоохоронні заходи. При цьому норми права відіграють як регулюючу, так і охоронну функцію. Із зазначеного можна зробити логічний висновок, що контрольно-ревізійна діяльність проводиться відповідними організаційно-управлінськими методами, що становлять собою сукупність способів і засобів, які давали б можливість виявити будь-які негативні факти щодо правопорушень, зокрема, у сфері будівництва<sup>494</sup>. Вони спрямовані на виявлення діянь (дії або бездіяльності), що призвели до настання матеріальної шкоди

---

<sup>492</sup> Холодненко Д.В. Контроль та контрольна функція органів публічної адміністрації: цілі, мета, завдання. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). С. 106.

<sup>493</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#doc_info)

<sup>494</sup> Буга В.В. Правове регулювання державного контролю у сфері містобудування. *Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики в умовах воєнної агресії*: зб. матеріалів II міжнар. наук.–практ. конф. (м. Кропивницький, 07 жовт. 2022 р.). Кропивницький, 2022. С. 385–388.

і збитків як грошового вираження шкоди, що не відповідають інтересам галузі.

Ревізія в перекладі з латини означає «перегляд» та є однією з форм контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи чи організації стосовно дотримання фінансового законодавства, достовірності обліку й звітності<sup>495</sup>.

Незважаючи на те, що всі науковці визнають ревізію в якості складової частини економічного контролю, й досі існують розбіжності щодо визначення цього поняття. Так, Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.М. Малюга, Н.І. Петренко зазначають, що це – метод документального контролю фінансово-господарської діяльності підприємства за дотриманням законодавства з фінансових питань, достовірності обліку та звітності; спосіб документального виявлення недочетів, розтрат, привласнення коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань<sup>496</sup>. В.Г. Жила визначає ревізію як сукупність контрольних дій за діяльністю підвідомчих підприємств та організацій, що здійснюються за дорученням керівника вищого органу управління ревізійною групою або ревізором, при яких встановлюється законність, достовірність та економічна доцільність здійснених господарських операцій, а також правильність дій посадових осіб, що брали участь в їх проведенні<sup>497</sup>. В.Д. Понікаров наголошує на тому, що ревізія – це форма ретроспективного економічного контролю<sup>498</sup>.

Багатогранність таких визначень дозволяє зробити висновки, що ревізія відрізняється від інших форм контролю тим, що вони проводяться після виконання господарських операцій, процесів. При перевірці об'єктів застосовуються різні джерела інформації, методичні прийоми і контрольно-ревізійні процедури, а висновки ґрунтуються на документально-достовірних доказах. Виявлені недоліки і порушення мають адресність у межах матеріальної і юридичної відповідальності.

У ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначено, що плановою виїзною

<sup>495</sup> Базась М.Ф. Методика та організація фінансового контролю: підручник. Київ: МАУП, 2004. С. 33.

<sup>496</sup> Бутинець Ф.Ф., Бардаш С.В., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізія. Житомир: ЖІТІ, 2000. С. 189.

<sup>497</sup> Жила В.Г. Ревізія та аудит. Київ: МАУП, 1998. С. 7.

<sup>498</sup> Понікаров В.Д. Контроль і ревізія. Теорія економічного контролю: навч. посіб. Харків: ХДЕУ, 1999. С. 4.

ревізією вважається ревізія, яка передбачена у плані роботи органу державного фінансового контролю і проводиться за місцезнаходженням такої юридичної особи чи за місцем розташування об'єкта права власності, стосовно якого проводиться така планова виїзна ревізія. Планова виїзна ревізія проводиться за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності підконтрольних установ за письмовим рішенням керівника відповідного органу державного фінансового контролю не частіше одного разу на календарний рік. Право на проведення планової виїзної ревізії підконтрольних установ надається лише у тому разі, коли їм не пізніше ніж за десять днів до дня проведення зазначеної ревізії надіслано письмове повідомлення із зазначенням дати початку та закінчення її проведення. Проведення планових виїзних ревізій здійснюється органами державного фінансового контролю одночасно з іншими органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів. Порядок координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів, визначається Кабінетом Міністрів України<sup>499</sup>.

Позапланова виїзна ревізія може здійснюватися лише за наявності підстав для її проведення за рішенням суду. Позаплановою виїзною ревізією вважається ревізія, яка не передбачена в планах роботи органу державного фінансового контролю і проводиться за наявності хоча б однієї з таких обставин:

- підконтрольною установою подано у встановленому порядку скаргу про порушення законодавства посадовими особами органу державного фінансового контролю під час проведення планової чи позапланової виїзної ревізії, в якій міститься вимога про повне або часткове скасування результатів відповідної ревізії;
- у разі виникнення потреби у перевірці відомостей, отриманих від особи, яка мала правові відносини з підконтрольною установою, якщо підконтрольна установа не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державного фінансового контролю протягом десяти робочих днів з дня отримання запиту;

---

<sup>499</sup> Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc_info)

- проводиться реорганізація (ліквідація) підконтрольної установи;
- у разі надходження доручення щодо проведення ревізії у підконтрольних установах від Кабінету Міністрів України, Офісу Генерального прокурора, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, Національної поліції України, Служби безпеки України, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, в якому містяться факти, що свідчать про порушення підконтрольними установами законів України, перевірку додержання яких віднесено законом до компетенції органів державного фінансового контролю;
- у разі, коли вищестоящий орган державного фінансового контролю в порядку контролю за достовірністю висновків нижчестоящого органу державного фінансового контролю здійснив перевірку актів ревізії, складених нижчестоящим органом державного фінансового контролю, та виявив їх невідповідність вимогам законів. Позапланова виїзна ревізія в цьому випадку може ініціюватися вищестоящим органом державного фінансового контролю лише у тому разі, коли стосовно посадових або службових осіб нижчестоящого органу державного фінансового контролю, які проводили планову або позапланову виїзну ревізію зазначеної підконтрольної установи, розпочато службове розслідування або у випадку повідомлення їм про підозру у вчиненні кримінального правопорушення<sup>500</sup>.

Загалом, ревізійний процес складається з цілої низки послідовних етапів, кожен з яких має свій зміст, функціональне призначення й відокремлений за часом: 1) підготовка; 2) проведення ревізійних процедур на об'єкті ревізії; 3) систематизація матеріалів ревізії та оформлення її результатів; 4) обговорення їх на обрєвізованому підприємстві; 5) розгляд матеріалів ревізії та прийняття рішень вищою організацією; 6) контроль за виконанням прийнятих рішень.

У процесі провадження ревізії виявляються всі факти порушень і зловживань, а під час перевірки вивчаються лише окремі сторони діяльності підприємства (організації, установи) або посадових осіб.

---

<sup>500</sup> Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.993 р. № 2939-XII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc_info)

Під час ревізії можуть використовуватися методи документального і фактичного контролю.

Органу державного фінансового контролю відповідно до Закону: «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» надається право:

1) перевіряти в ході державного фінансового контролю грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси й інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення закупівель, проводити перевірки фактичної наявності цінностей (коштів, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо);

2) безперешкодного доступу в ході державного фінансового контролю на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать підприємствам, установам та організаціям, що контролюються; призупиняти в межах своїх повноважень бюджетні асигнування, зупиняти операції з бюджетними коштами в установленому законодавством порядку, а також застосовувати та ініціювати застосування відповідно до закону інших заходів впливу у разі виявлення порушень законодавства;

3) залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців відповідних органів виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ і організацій для проведення контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво, контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції, інших перевірок;

4) вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризацій основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів і розрахунків, у разі відмови у проведенні таких інвентаризацій – звернутися до суду щодо спонукання до проведення таких інвентаризацій, а до ухвалення відповідного рішення судом – у присутності понятих та представників зазначених підприємств, установ і організацій, щодо яких проводиться ревізія, опечатувати каси, касові приміщення, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування, зазначеного в протоколі. Порядок опечатування кас, касових приміщень, складів та архівів встановлюється Кабінетом Міністрів України;

5) одержувати від Національного банку України та його установ, банків та інших кредитних установ необхідні відомості, копії доку-

ментів, довідки про банківські операції та залишки коштів на рахунках об'єктів, що контролюються, а від інших підприємств і організацій, в тому числі недержавної форми власності, що мали правові відносини із зазначеними об'єктами – довідки і копії документів про операції та розрахунки з підприємствами, установами, організаціями. Одержання від банків інформації, що становить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність»;

6) одержувати від службових і матеріально відповідальних осіб об'єктів, що контролюються, письмові пояснення з питань, які виникають у ході здійснення державного фінансового контролю;

7) пред'являти керівникам та іншим особам підприємств, установ та організацій, що контролюються, обов'язкові до виконання вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства, вилучати в судовому порядку до бюджету виявлені ревізіями приховані і занижені валютні та інші платежі, ставити перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування, якщо отримані підприємствами, установами та організаціями кошти і позички використовуються з порушенням чинного законодавства;

8) порушувати перед відповідними державними органами питання про визнання недійсними договорів, укладених із порушенням законодавства, у судовому порядку стягувати у дохід держави кошти, отримані підконтрольними установами за незаконними договорами, без встановлених законом підстав та з порушенням законодавства;

9) накладати у випадках, передбачених законодавчими актами, на керівників та інших службових осіб підконтрольних установ, адміністративні стягнення;

10) звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів;

11) одержувати від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, інших юридичних осіб та їх посадових осіб, фізичних осіб – підприємців інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

12) проводити на підприємствах, в установах та організаціях зустрічні звірки з метою документального та фактичного підтверджен-

ня виду, обсягу і якості операцій та розрахунків для з'ясування їх реальності та повноти відображення в обліку підприємства, установи та організації, що контролюється;

13) при виявленні збитків, завданих державі чи підприємству, установі, організації, що контролюється, визначати їх розмір у встановленому законодавством порядку;

14) ініціювати проведення перевірок робочими групами центральних органів виконавчої влади;

15) порушувати перед керівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у допущених порушеннях<sup>501</sup>.

В умовах ринкової економіки роль контрольно-ревізійної роботи значно зростає, оскільки боротьба з економічними правопорушеннями неможлива без участі професійних і компетентних працівників державної фінансової інспекції.

Тільки об'єктивна обліково-аналітична інформація про діяльність суб'єктів господарювання дає можливість перевірити відповідність діяльності підприємств законодавчим та іншим нормативно-правовим актам, які її регулюють. Ревізія повинна проводитися висококваліфікованими спеціалістами спеціальних органів контролю (контрольно-ревізійні управління, відділи, інспекції) або окремим підрозділом підприємства (ревізійна комісія). На відміну від інших способів контролю, ревізія має чіткий правовий статус, який закріплює межі її поширення, строки проведення, права й обов'язки осадових осіб (ревізорів), порядок оформлення і розгляду результатів ревізій.

Аналізуючи правове положення контрольно-ревізійних органів у запобіганні правопорушенням в сфері будівництва, приходимо до висновку, що метою реалізації основних завдань при здійсненні державного фінансового контролю за використанням коштів, спрямованих на фінансування будівництва, що проводиться із залученням бюджетних коштів (коштів бюджетів усіх рівнів та державних фондів) або коштів підприємств, установ і організацій державної (комунальної) власності, та на підставі договорів підряду (контрактів, інвестиційних договорів) – за рахунок інших джерел фінансування, є контроль за використанням коштів, спрямованих на фінансуван-

---

<sup>501</sup> Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc_info)

ня будівництва, встановлення обґрунтованості (наявності законних підстав) потреби в фінансових ресурсах на будівництво, дотримання норм чинного законодавства при проведенні закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, спрямовані на будівельні роботи, їх використання, достовірності відображення в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності фінансово-господарських операцій, пов'язаних з виконанням будівельних робіт, правильності визначення вартості будівництва (вартість будівельно-монтажних робіт, розміру коштів на утримання служби замовника, організацію будівництва, авторський нагляд, виконання проектно-вишукувальних робіт, витрати, пов'язані з пусконаладжувальними роботами та комплектацією устаткуванням і матеріалами тощо).

Як засвідчує практика діяльності контрольно-ревізійних органів, ревізія на будівельних підприємствах здійснюється за наступними напрямками: 1) перевірка системи ціноутворення. Система ціноутворення в будівництві базується на нормативно-розрахункових показниках і поточних цінах трудових і матеріально-технічних ресурсів. Тому перш за все зіставляються фактичні ціни підприємства з нормативами. Нормативними показниками є ресурсні елементні кошторисні норми. На підставі цих норм і поточних цін на трудові й матеріально-технічні ресурси визначаються прямі витрати у вартості будівництва. Решта витрат, які враховуються у вартості будівництва, визначається не за нормами, а шляхом спеціальних розрахунків. До таких витрат належать накладні витрати, засоби на зведення і розбирання титульних тимчасових будівель і споруд, додаткові витрати при виконанні будівельно-монтажних робіт у зимовий період та ін.; 2) перевірка собівартості та правильності обліку витрат будівельного підприємства. Собівартість будівельних робіт – це витрати будівельної організації, безпосередньо пов'язані з виконанням на свій ризик, власними силами за замовленням підприємств, установ, організацій і громадян; 3) перевірка обсягу виконаних будівельних робіт, який визначається на підставі інвентаризації шляхом інструментального вимірювання і підрахунку. Виконані роботи за закінченими частинами конструктивних елементів здаються генеральним підрядником замовнику щомісячно; 4) перевірка відпуску матеріалів. Відпуск матеріалів має здійснюватися в межах попередньо затверджених лімітів. Ліміти відпуску матеріалів на виконання будівельних робіт встановлює плановий відділ під час складання проектно-кошторисної документації.

Основою лімітів є затверджені у встановленому порядку виробничі норми витрачання матеріалів на одиницю конструктивного елемента або виду робіт з урахуванням організаційно-технологічних заходів, які покладено в основу затвердженого плану зниження вартості будівництва, відображені у технологічній картці. Зміни до лімітів вносять з дозволу тих осіб, яким надане право їх затвердження. Лімітування видачі матеріалів і дотримання технологічних карток будівництва попереджують створення надмірних запасів і сприяють їх економному використанню; 5) інвентаризація будівельних матеріалів<sup>502</sup>.

Посадові особи органу державного фінансового контролю вправі приступити до проведення ревізії за наявності підстав для їх проведення, визначених Законом «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», та за умови надання посадовим особам підконтрольних установ, інших суб'єктів господарської діяльності під розписку:

1) направлення на ревізію, в якому зазначаються дата його видачі, назва органу державного фінансового контролю, мета, вид, підстави, дата її початку та дата закінчення ревізії, посади, звання та прізвища посадових осіб органу державного фінансового контролю, які проведуть ревізію. Направлення на ревізію є дійсним за умови наявності підпису керівника органу державного фінансового контролю, скріпленого печаткою органу державного фінансового контролю;

2) копії рішення суду про дозвіл на проведення позапланової виїзної ревізії, в якому зазначаються підстави проведення такої ревізії, дата її початку та дата закінчення, а у разі проведення ревізії щодо суб'єктів господарської діяльності, не віднесених цим Законом до підконтрольних установ, – також номер кримінального провадження, орган, що здійснює досудове розслідування, дата та підстави повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення<sup>503</sup>.

Звернемо увагу на те, що у зв'язку з введенням воєнного стану в Україні діє мораторій на будь-які перевірки. Так, постановою Кабінету Міністрів України № 303 від 13 березня 2022 року «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» припинено проведення планових

---

<sup>502</sup> Матвійчук А. В. Правові форми фінансового контролю у будівництві. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування*. 2015. Вип. 213. Ч. 1. С. 190.

<sup>503</sup> Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc_info)

та позапланових заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду на період воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні»<sup>504</sup>. Під дію мораторію підпадають, у тім числі, заходи державного архітектурно-будівельного контролю, що надає можливість недобросовісним забудовникам, користуючись цією заборонаю, проводити будівельні роботи, які не відповідають вимогам законодавства, державним будівельним нормам або ж взагалі проводяться без будь-яких дозвільних документів. Разом з цим пунктом 2 постанови передбачено, що за наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України протягом періоду воєнного стану дозволяється здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах<sup>505</sup>. Тобто, за наведених вище обставин орган державного архітектурно-будівельного контролю може звернутися до центрального органу, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва та містобудування, яким наразі є Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, для отримання дозволу щодо здійснення перевірки.

Згідно з «Порядком здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» це може бути проведення планових, позапланових, документальних і камеральних перевірок. Планові перевірки проводяться на підставі наказу ДІАМ та направлення на проведення перевірки, створеного з використанням електронного кабінету<sup>506</sup>.

ДІАМ не пізніше ніж за сім календарних днів до дня проведення планової перевірки надсилає об'єкту нагляду письмове повідомлення рекомендованим листом з описом вкладення з повідомленням про

---

<sup>504</sup> Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 р. № 303. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#doc_info)

<sup>505</sup> Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 р. № 303. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#doc_info)

<sup>506</sup> Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#Text>

вручення із зазначенням строків проведення перевірки та періоду, за який проводитиметься перевірка<sup>507</sup>.

Перед початком проведення планової перевірки головний інспектор будівельного нагляду ДІАМ зобов'язаний пред'явити керівнику об'єкта нагляду, або його заступнику, або уповноваженій керівником особі службове посвідчення та направлення на проведення перевірки. У разі недопущення об'єктом нагляду головних інспекторів будівельного нагляду ДІАМ до проведення перевірки складається акт. Планова перевірка проводиться у присутності керівника об'єкта нагляду, або його заступника, або уповноваженої керівником особи<sup>508</sup>.

Позаплановою перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена квартальним планом роботи ДІАМ. Позапланова перевірка проводиться з виїздом на об'єкт нагляду. Підставами для проведення позапланової перевірки є:

- подання об'єктом нагляду письмової заяви про проведення перевірки щодо нього;
- перевірка виконання об'єктом нагляду припису головного інспектора будівельного нагляду ДІАМ;
- обґрунтоване звернення фізичної чи юридичної особи про порушення їх прав, визначених законодавством, об'єктом нагляду під час виконання ним повноважень у сфері містобудівної діяльності;
- письмова вимога правоохоронних органів про проведення перевірки;
- виявлення за результатами камеральної чи документальної перевірки відомостей про порушення об'єктом нагляду вимог законодавства під час виконання ним повноважень у сфері містобудівної діяльності<sup>509</sup>.

Позапланова перевірка проводиться на підставі наказу ДІАМ та направлення на проведення перевірки. Під час проведення позапланової перевірки з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для її проведення. Позапланова перевірка

---

<sup>507</sup> Там само.

<sup>508</sup> Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#Text>

<sup>509</sup> Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#Text>.

того самого об'єкта нагляду з питань, які були предметом позапланової перевірки, не допускається, крім випадків виявлення недостовірних даних, що надавалися під час такої перевірки<sup>510</sup>. Строк проведення позапланової перевірки не може перевищувати 15 робочих днів. За обґрунтованим письмовим зверненням головного інспектора будівельного нагляду зазначений строк може бути одноразово продовжений наказом не більше ніж на п'ять робочих днів.

Під час проведення позапланової перевірки головний інспектор будівельного нагляду зобов'язаний пред'явити керівнику об'єкта нагляду, або його заступнику, або уповноваженій керівником особі службове посвідчення та направлення на проведення перевірки. У разі недопущення об'єктом нагляду головних інспекторів будівельного нагляду до проведення перевірки складається акт. Позапланова перевірка проводиться у присутності керівника об'єкта нагляду, або його заступника, або уповноваженої керівником особи<sup>511</sup>.

Камеральною перевіркою вважається перевірка, яка проводиться з метою виявлення і усунення порушень, допущених під час внесення інформації в єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, на підставі відомостей, зазначених у цьому реєстрі, містобудівному кадастрі, а також тих, що відображені у звітності об'єкта нагляду.

Документальною перевіркою вважається перевірка, яка проводиться на підставі та з метою встановлення своєчасності, достовірності, повноти даних та відповідності вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності документів і матеріалів об'єктів нагляду, складених під час виконання ними своїх повноважень. Документальна перевірка проводиться без виїзду на об'єкт нагляду.

За результатами камеральної та документальної перевірки в разі наявності відомостей про ознаки вчинення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності складається довідка, на підставі якої протягом п'яти робочих днів з дня її складення ке-

---

<sup>510</sup> Там само.

<sup>511</sup> Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#Text>

рівником ДІАМ приймається рішення про проведення позапланової перевірки<sup>512</sup>.

Отже, процедура архітектурно-будівельного нагляду містить такі стадії:

1) підготовча стадія, в межах якої ДІАМ обирається та конкретизується об'єкт нагляду, здійснюються процедурні дії щодо вибору форм нагляду;

2) основна стадія, в межах якої застосовуються обрані форми нагляду, здійснюється аналіз відповідності об'єкта нагляду нормам законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил права шляхом: перевірки законності рішень, прийнятих об'єктами нагляду; витребовування від органів державної влади, фізичних та юридичних осіб документів і матеріалів щодо предмета нагляду, одержання інформації з автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та баз даних, створених органами державної влади; огляду місць будівництва об'єктів, приміщень об'єктів нагляду та об'єктів будівництва, документів та матеріалів, необхідних для здійснення нагляду; залучення у разі потреби до здійснення нагляду фахівців підприємств, установ, організацій, контрольних і фінансових органів;

3) підсумкова стадія, в межах якої ДІАМ приймається рішення у формі адміністративного акта, зміст якого може визначати:

а) приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, ініціювання притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до дисциплінарної відповідальності, подання про звільнення посадової особи об'єкта нагляду до органу, який здійснив її призначення або про позбавлення її права виконувати певні види робіт до органу, яким таке право надавалося, скасування чи зупинення дії прийнятих рішень, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності, з подальшим оприлюдненням такої інформації на офіційному вебсайті ДІАМ;

б) наявність потреби в подальшому здійсненні контрольно-наглядових повноважень стосовно об'єкта нагляду<sup>513, 514</sup>.

---

<sup>512</sup> Там само.

<sup>513</sup> Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#text>

<sup>514</sup> Гульчак О.В. Адміністративний процесуальний статус Державної інспекції архітектури та містобудування України: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Одеса, 2023. С. 102–103.

Опитування, проведене серед керівників (заступників керівників) виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та інспекторів будівельного нагляду ДІАМ, засвідчило, що не всі з них мають максимально повне уявлення про порядок продовження перевірок на об'єктах будівництва. Зокрема, 16% респондентів вважають можливим продовження перевірки без окремого направлення, якщо вона (перевірка) була розпочата в строк, визначений наказом про її проведення. Ще 10 опитаних не змогли визначитись з відповіддю на питання про правомірність таких дій. Близько 26% учасників опитування вказали, що у практиці своєї професійної діяльності вони зіштовхувалися з випадками видачі направлень на продовження позапланової перевірки об'єкта будівництва без відповідного письмового наказу. При цьому 4% опитаних зіштовхувались із такими випадками неодноразово.

Зазначимо, що з недавнього часу в Україні також упроваджено інженерний контроль у будівництві та професію незалежного інженера-консультанта. На нашу думку, поступове створення підґрунтя та засад незалежного контролю в будівництві шляхом запровадження професії інженера-консультанта як інституту кращих світових практик у будівельній галузі дозволить підвищити конкурентоспроможність вітчизняних фахівців на ринку інжинірингових послуг, особливо щодо реалізації проєктів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями. Сфера діяльності інженера-консультанта:

- діє як експерт, який консультує клієнта (замовник) щодо впровадження проєкту;
- відповідає та консультує клієнта (замовник) щодо відбору поставачальників, підрядників, субпідрядників;
- об'єктивно керує будівництвом на ділянці і повністю супроводжує проєкт на всіх етапах будівництва;
- відповідає за дотримання правових норм щодо повноважень, делегованих замовником;
- стежить за незалежним і всебічним контролем якості під час проєктування та будівництва об'єктів<sup>515</sup>.

Крім того, поміж державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду існують ще інші види перевірок у сфері будівництва.

---

<sup>515</sup> Марушева О. А. Законодавчі засади контролю та нагляду в будівництві в аспекті державного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30 (69) № 4. С. 87–92. URL: [https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/4\\_2019/18.pdf](https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/4_2019/18.pdf)

Згідно з положеннями Закону України «Про архітектурну діяльність» передбачається авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури. При цьому, в юридичній літературі існують різні варіанти, що, як відзначає Л.В. Коваль, становить деякі труднощі теоретичного та практичного характеру у зв'язку з розмежуванням понять нагляду і контролю<sup>516</sup>.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови наведено таке визначення державного нагляду – це діяльність спеціальних органів державного управління з систематичного контролю за дотриманням встановлених державних правил підприємствами, установами, організаціями, службовими особами та окремими громадянами<sup>517</sup>.

І.П. Голосніченко вважає, що адміністративний нагляд – це систематичне спостереження за точним і неухильним додержанням посадовими особами та громадянами правил і застосування норм, що охороняють життя, здоров'я, права та свободи громадян, регулюють громадський порядок і безпеку з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників та притягнення їх до адміністративної відповідальності, застосування до них заходів громадського впливу<sup>518</sup>.

На думку А.В. Денисової, нагляд як вид державної діяльності можна визначити як сукупність безперервних дій зі спостереження за додержанням законності у відповідних суспільних відносинах, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом (підзаконним нормативним актом) повноважень та спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності<sup>519</sup>.

При цьому, на переконання Д.П. Цвігуна, адміністративний нагляд – це особливий вид державної управлінської діяльності, здійснюваної спеціальними органами виконавчої влади стосовно організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил, вимог, з використанням комплексу адміністратив-

<sup>516</sup> Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1996. С. 182.

<sup>517</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь: Перун, 2005. С. 715.

<sup>518</sup> Голосніченко І.П. Адміністративне право України (Основні категорії та поняття). Київ, 1999. С. 20.

<sup>519</sup> Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 35.

них засобів впливу для попередження, виявлення та припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності<sup>520</sup>.

Одне є тільки незаперечним – визначення нагляду як способу забезпечення законності з подальшим визначенням специфіки наглядової діяльності залежно від суб'єкта, що здійснює нагляд за об'єктом, предметом тощо.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури» технічний нагляд дозволяє встановити, чи дотримуються суб'єктами діяльності такі положення<sup>521</sup>:

- проєктні рішення;
- національні стандарти, будівельні норми;
- контроль якості й обсягів будівельних робіт.

Технічний нагляд здійснюється протягом усього процесу будівництва. Технічний нагляд здійснюють особи, обов'язковою вимогою до яких є наявність кваліфікаційного сертифіката, який видається архітектурно-будівельною атестаційною комісією.

Особи, які здійснюють технічний нагляд, мають такі повноваження:

1) можуть перевіряти:

- чи наявні документи щодо характеристик якості (технічний паспорт, сертифікат, документи, що відображають результати лабораторних випробувань, та ін.);
- чи відповідають виконані роботи, конструкції, вироби, матеріали, обладнання вимогам, затвердженим у проєктних рішеннях; чи дотримані вимоги національних стандартів, будівельних норм, технічних умов;
- чи відповідають обсяг та якість проведених робіт вимогам проєктно-кошторисної документації;
- чи виконує підрядник вказівки та приписи, що видавалися особами, які здійснюють технічний нагляд, а також за результатами державного архітектурно-будівельного контролю та державного нагляду;

2) вести облік робіт (обсяги, роботи, виконані з недоліками, тощо);

---

<sup>520</sup> Цвігун Д.П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 169 с.

<sup>521</sup> Порядок здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF>

- 3) оглядати й оцінювати результати виконання робіт;
- 4) повідомляти підрядникам, якщо вироби, матеріали й обладнання не відповідають вимогам нормативних документів;
- 5) оформляти акти щодо неякісного виконання робіт;
- 6) брати участь у перевітках: у складі робочої комісії перевіряти окремі конструкції та вузли, будівельно-монтажні роботи, змонтоване обладнання, устаткування та механізми на відповідність технічним умовам;
- 7) виконувати інші функції, пов'язані з технічним наглядом на об'єкті<sup>522</sup>.

У свою чергу авторський нагляд, як уже було зазначено в попередньому розділі, здійснюється архітектором – автором проєкту об'єкта архітектури, іншими розробниками затвердженого проєкту або уповноваженими особами відповідно до законодавства та договору із замовником (забудовником) протягом усього періоду будівництва і передбачає контроль за відповідністю будівельно-монтажних робіт проєкту<sup>523</sup>. Однак наголошуємо на тому, що авторський та технічний нагляд не відносяться до поняття державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, оскільки здійснюються суб'єктами, що не наділяються владними повноваженнями в зазначеній сфері. Такі суб'єкти уповноважені в разі виявлення відхилень, допущених під час будівництва об'єкта, та відмови підрядника їх усунути повідомляти про це замовнику (забудовнику) і відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю для вжиття заходів відповідно до законодавства<sup>524</sup>.

Необхідно також зазначити, що розпорядженням Кабінету Міністрів «Про заходи, спрямовані на детінізацію відносин у сфері зайнятості населення» передбачено проведення комплексних заходів, спрямованих на детінізацію ринку праці та вдосконалення контролю за оформленням трудових відносин із найманими працівниками. Якраз сфера будівництва характеризується значною кількістю неоформлених робітників, що безпосередньо здійснюють будівельні

---

<sup>522</sup> Порядок здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF>

<sup>523</sup> Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>

<sup>524</sup> Гуренко М. А. Державний нагляд та контроль у сфері будівництва в Україні. *Юридичний науковий журнал*. 2023. № 9. С. 184–186. URL: [http://lsej.org.ua/9\\_2023/43.pdf](http://lsej.org.ua/9_2023/43.pdf)

та інші види робіт. Здійснювати контроль за дотриманням законодавства з питань праці доручено Державній службі з питань праці, Державній фіскальній службі, Пенсійному фонду України, Національній поліції, іншим центральним органам виконавчої влади за участю органів місцевого самоврядування<sup>525</sup>. Найширші повноваження, безумовно, має Державна служба з питань праці, зокрема:

1) залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, вчених, представників організацій роботодавців, профспілок та інших інститутів громадянського суспільства, а також підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до компетенції Держпраці;

2) отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на неї завдань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики – статистичні дані;

3) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, органів місцевого самоврядування, державною системою урядового зв'язку, іншими технічними засобами;

4) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до її компетенції;

5) безперешкодно проводити відповідно до вимог закону без попереднього повідомлення в будь-яку робочу годину доби перевірки виробничих, службових, адміністративних приміщень та об'єктів виробництва фізичних та юридичних осіб, які використовують найману працю та працю фізичних осіб, експлуатують машини, механізми, устаткування підвищеної небезпеки, та у разі виявлення фіксувати факти порушення законодавства, здійснення нагляду та контролю за додержанням якого віднесено до повноважень Держпраці;

5–1) безперешкодно без попереднього повідомлення проходити до будь-яких виробничих, службових, адміністративних приміщень юридичних осіб (включаючи їх структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами) та фізичних осіб, які використовують найману працю;

---

<sup>525</sup> Про заходи, спрямовані на детинізацію відносин у сфері зайнятості населення: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 р. № 649-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2018-%D1%80#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2018-%D1%80#doc_info)

б) проводити безперешкодно перевірки в адміністративних приміщеннях робочих органів виконавчих дирекцій Фонду соціального страхування України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття з питань призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб, ознайомлюватися під час проведення перевірок з відповідними інформацією, документами і матеріалами та отримувати від фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування необхідні для виконання повноважень Держпраці копії або витяги з документів;

7) одержувати від роботодавців і посадових осіб письмові чи усні пояснення, висновки про результати проведення експертних обстежень, лабораторних досліджень умов праці, аудитів, матеріали та інформацію з відповідних питань, звіти про рівень і стан виконання профілактичної роботи, причини порушень законодавства та прожиття заходів для їх усунення;

7–1) одержувати від посадових осіб центральних органів виконавчої влади письмові пояснення щодо причин допущення порушень законодавства про працю та зайнятість населення;

8) надавати роботодавцю обов'язкові для розгляду рекомендації щодо внесення у відповідний строк до споруд, технологічних чи організаційних процесів змін, що необхідні для приведення таких процесів у відповідність із положеннями законодавства з питань охорони праці та гігієни праці і підвищення рівня захищеності працівників;

8–1) надавати посадовим особам центральних органів виконавчої влади обов'язкові для виконання вимоги щодо усунення причин і умов неналежного виконання ними повноважень, нагляд за здійсненням яких віднесено до компетенції Держпраці;

9) залучати працівників правоохоронних органів до здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері, що належить до компетенції Держпраці;

10) заслуховувати звіти посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до компетенції Держпраці;

- 11) використовувати транспортні засоби спеціалізованого призначення, у тому числі із символікою Держпраці;
- 12) звертатися у передбачених законом випадках до суду;
- 13) вчиняти правочини, спрямовані на забезпечення реалізації повноважень, передбачених законом;
- 14) надсилати роботодавцям подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді, передавати матеріали відповідним органам для притягнення таких осіб до відповідальності згідно із законом<sup>526</sup>.

Звернемо увагу, що в межах реалізації повноважень у сфері контролю за дотриманням законодавства про працю і зайнятість населення органи місцевого самоврядування можуть проводити перевірки на підприємствах, в установах і організаціях будь-якої форми власності, а також перевіряти фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників. Виконавчі органи міських рад й об'єднаних територіальних громад наділені повноваженнями контролю з можливістю самостійного накладення стягнень за виявлені порушення.

Підсумовуючи викладене варто зазначити, що одна з небезпек, яка загрожує контрольно-ревізійній діяльності на нинішньому етапі розвитку нашої держави, – це спроба знову використовувати її як каральний засіб в інтересах окремої групи людей. У демократичній державі, основи якої були закладені в Декларації про державний суверенітет України, а потім закріплені Конституцією України, важливим є спрямування її діяльності, а значить діяльності державних органів та посадових осіб, на забезпечення та захист прав і свобод людини, служіння її інтересам та інтересам суспільства в цілому. А з цього випливає, що контрольно-ревізійну та наглядову діяльність держава в особі уповноважених нею органів здійснює, керуючись своїм основним призначенням і спрямовуючи на виконання поставлених завдань.

У нормативно-правовому забезпеченні контрольно-ревізійна та наглядова діяльність знаходить правове визначення і регламентацію стосовно проведення її в окремих сферах і галузях. В основному нормативно-правовими актами передбачаються і правові наслідки її здійснення. Підсумовуємо, що «в основному», тому що контрольно-ревізійна та наглядова діяльність у широкому розумінні цього поняття

---

<sup>526</sup> Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF#Text>

може і не мати правових наслідків. Мова йде про державний контроль та нагляд за ситуацією, що виникає у сферах, де неможливий прямий державний вплив або ж він може бути застосований виключно за надзвичайних обставин<sup>527</sup>.

Відповідно до правового становища контрольно-ревізійних та наглядових органів у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва таку діяльність визначено як адміністративно-запобіжну процедуру. Причому вона може бути як спірною (конфліктною), так і безспірною (безконфліктною). Крім цього, її можна вважати адміністративно-організаційною, а також втручальною (ініціює проведення публічний суб'єкт). На сьогодні відбувається цілком правильна тенденція в країні, яка полягає в делегуванні повноважень з питань державного архітектурно-будівельного контролю органам місцевого самоврядування.

### **3.3. Взаємодія суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва**

Залежно від сфери застосування існує низка визначень поняття «взаємодії». Наприклад, з 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<sup>528</sup>. Соціологія розглядає взаємодію, з одного боку, як форму соціального зв'язку, характерною рисою якої є глибока і тісна координація системи дій принаймні двох суб'єктів, дії яких спрямовані один на одного та викликають зворотну реакцію. З іншого – як систему соціального управління, як складову з двох підсистем: регулюючої (керуючої) – суб'єкт управління та регульованої (керованої) – об'єкта управління і визначає процес управління як конкретний управлінський вплив суб'єкта на об'єкт заради досягнення певної мети. Соціальне управління спрямоване на упорядкування, погодження колективних дій людей щодо досягнення спільної мети<sup>529</sup>. На думку В.І. Московця, вза-

<sup>527</sup> Буга В.В. Правове положення контрольно-ревізійних та наглядових органів у запобіганні правопорушенням в сфері будівництва. *Актуальні проблеми держави і права*. 2023. № 100. С. 45–52.

<sup>528</sup> Шморгун Л.Г. Менеджмент організацій: навч. посіб. Київ: Знання, 2010. 452 с.

<sup>529</sup> Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 1999. С. 11.

ємодія відбувається лише за наявності суб'єктів і об'єктів взаємодії, норм і правил поведінки суб'єктів у процесі взаємодії, зацікавленість обох суб'єктів в оволодінні об'єктом або впливом на нього; наявність контакту між суб'єктами, у результаті якого налагоджуються постійні відносини<sup>530</sup>.

Етимологічне дослідження терміна «взаємодія» ускладнюється тим, що в словниковій літературі воно (а також «координація») визначаються через слово «погодженість»<sup>531</sup>. Однак, не вдаючись у подробиці етимологічного та філософського походження поняття «взаємодія», зупинимось лише на проблемних питаннях визначення цієї категорії з точки зору наук, які більш наближені до проблем запобігання правопорушенням.

Усі наведені визначення об'єднує єдина думка, що взаємодія – це взаємний зв'язок між двома (або більше) суб'єктами (об'єктами), які здійснюють вплив один на одного. Усі суб'єкти (об'єкти) взаємодії є складовими елементами певної системи<sup>532</sup>. Водночас правова наука не виробила єдиного підходу до понять «взаємодія», «координація», «форми взаємодії» тощо.

В.О. Верхогляд визначає взаємодію органів Служби безпеки України (СБУ) з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю як стан взаємозв'язків, за якого вони справляють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу правовідносин з метою створення умов для вдосконалення діяльності органів СБУ, формування позитивної громадської думки про органи та побудови в Україні громадянського суспільства<sup>533</sup>. Водночас «взаємодію» визначають і як управлінську функцію, яка спрямована на переведення системи від індивідуальної до спільної, узгодженої за місцем, часом і метою діяльності, і як процес обміну інформацією<sup>534</sup>.

---

<sup>530</sup> Московець В.І. Взаємодія міліції та населення в охороні громадського порядку. *Вісник Харківського університету внутрішніх справ*. Харків. 2000. № 10. С. 284.

<sup>531</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2002. С. 85.

<sup>532</sup> Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Харків; Дніпропетровськ: Панов, 2015. С. 135.

<sup>533</sup> Верхогляд В.О. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів СБ України з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. С. 4.

<sup>534</sup> Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 1999. С. 11.

Відповідно до положень Порядку дій посадових осіб органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України щодо установлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон, здійснення контролю за його додержанням, а також організації і забезпечення взаємодії та координації контрольних органів і служб, що здійснюють різні види контролю або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон, «взаємодія – спосіб забезпечення прикордонного контролю, який полягає у спільній діяльності контрольних органів і служб, спрямованій на здійснення пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів у межах їх компетенції»<sup>535</sup>. У свою чергу в наказі МВС України «Про затвердження Положення про організацію та несення служби з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України» від 02 лютого 2016 р. № 74<sup>536</sup> міститься таке визначення взаємодії: «узгоджені за метою, завданням, місцем, часом та способом виконання завдань дії підрозділів для досягнення мети».

Узагальнюючи як думки науковців, так і нормативно-правові положення щодо зазначеної термінології, пропонуємо під адміністративною 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 з можливістю внесення пропозицій та впливу на прийняття рішень з конкретних питань щодо профілактики протиправної діяльності, запобігання і протидії правопорушенням у сфері будівництва, що за-*

---

<sup>535</sup> Про затвердження Порядку дій посадових осіб органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України щодо установлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон, здійснення контролю за його додержанням, а також організації і забезпечення взаємодії та координації контрольних органів і служб, що здійснюють різні види контролю або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон: наказ Адміністрації Держкордонслужби від 29.08.2011 р. № 627. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1117-11>

<sup>536</sup> Про затвердження Положення про організацію та несення служби з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України: наказ МВС України від 02.02.2016 р. № 74. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0320-16>

*безпечує 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<sup>537</sup>. При цьому слід розмежовувати поняття «координація» та «взаємодія», адже їхній зміст суттєво різниться. Під час координації одна зі сторін лише виконує умови відносин, які організовує інша сторона. У межах взаємодії кожна сторона зобов'язана організовувати відносини. Так, за умов координації одна сторона є організатором і слугує керівним компонентом системи як суб'єкт управління, а друга – представлена як керований компонент, тобто об'єкт управління<sup>538</sup>. Тобто, поняття «взаємодія» є ширшим, ініціативним і двостороннім, що надає сторонам – учасникам дій повною мірою реалізувати свої повноваження та професійну компетентність<sup>539</sup>.

Необхідно зазначити, що без розкриття форм та методів досліджуваного процесу ми не маємо вичерпного спектра уявлень про його сутність, тобто розуміння за допомогою яких засобів і знарядь цей процес практично втілюється в правореалізацію<sup>540</sup>.

За загальним правилом, форми і методи взаємодії всіх суб'єктів утворюють власне інструмент, з допомогою якого такі суб'єкти вирішують увесь комплекс завдань із захисту важливих інтересів особи, суспільства та держави. Зокрема, форми взаємодії між інституціями неурядового сектору та державними органами й установами досить різноманітні, а їх конкретні види залежать від особливостей національної правової системи та політичних традицій<sup>541</sup>. Для повноти розгляду піднятого питання уточнимо, що форма – це тип, будова,

<sup>537</sup> 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.

<sup>538</sup> Бандурка О.М., Литвинов О.М. Стратегія і тактика протидії злочинності: монографія. Харків: НікаНова, 2012. 318 с.

<sup>539</sup> Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: наук. – практ. посіб. / В.В. Кулаков, В.В. Лень, С.С. Мірошніченко та ін. Запоріжжя: Дніпров. металург, 2011. 289 с.

<sup>540</sup> Жук Т.І. Адміністративно-правові засади забезпечення взаємодії контрольно-розвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки з метою охорони національних інтересів. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. С. 127.

<sup>541</sup> Конспект лекцій з дисципліни «Взаємодія суспільства та влади» / уклад. О.О. Шевченко. Київ, 2018. С. 14.

спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний із його сутністю, змістом<sup>542;543</sup>.

У науковій літературі під формою управлінської діяльності розуміють зовнішнє організаційно-правове вираження конкретних, однорідних дій, що виконуються з метою практичного здійснення поставлених завдань. Саме здійснення державно-владних повноважень визначає зміст форм їхньої діяльності в конкретній сфері<sup>544;545</sup>. Тому узагальнено в контексті діяльності правоохоронних та контрольно-ревізійних органів формою є система однорідних дій, що мають зовнішнє вираження і спрямовані на реалізацію їх завдань та державно-владних повноважень. Вона залежить від конкретних напрямів правоохоронної діяльності, оскільки саме ці напрями, поєднуючись у систему дій, складають зміст цієї чи іншої форми<sup>546</sup>. Найбільш поширеним у науці є поділ форм діяльності правоохоронних та контролюючих органів на правові (юридичні) та неправові. Критерієм для такої класифікації є наявність чи відсутність юридичних наслідків реалізації відповідної форми<sup>547</sup>.

До правових форм здебільшого відносять такі: а) видання управлінських актів; б) вчинення інших юридично значущих управлінських дій; в) укладання адміністративно-правових договорів. Натомість до неправових відносять такі форми: а) здійснення організаційних заходів; б) матеріально-технічні операції. Останні мають допоміжне, обслуговуюче призначення<sup>548;549</sup>. Отже, форма є складовою інструмен-

<sup>542</sup> Словник української мови: в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні; редкол.: І.К. Білодід (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 10: Т–Ф. С. 617. URL: <http://sum.in.ua/s/forma>

<sup>543</sup> Шнурко Я.В. Форми взаємодії національної поліції та засобів масової інформації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 539. URL: [http://www.lsej.org.ua/11\\_2021/141.pdf](http://www.lsej.org.ua/11_2021/141.pdf)

<sup>544</sup> Ізбаш К.С., Доценко О.С. Форми та методи діяльності Національної поліції України у сфері забезпечення прав і свобод дітей. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 2. С. 4. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2021/2/3.pdf>

<sup>545</sup> Моги́левська Л. Форми діяльності національної поліції у сфері забезпечення прав і свобод дитини. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 1. С. 129. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/24.pdf>

<sup>546</sup> Батраченко О.В. Форми правоохоронної діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку в державі. *Філософія права*. 2016. № 2. С. 6.

<sup>547</sup> Пранішнікова І.В. Адміністративно-правові засади взаємодії засобів масової інформації з органами Національної поліції під час запровадження правового режиму воєнного стану: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2022. С. 115–116.

<sup>548</sup> Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України. Київ, 2004. С. 64.

<sup>549</sup> Моги́левська Л. Форми діяльності національної поліції у сфері забезпечення прав і свобод дитини. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 1. С. 129–130. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/24.pdf>

тарію реалізації повноважень контрольно-ревізійних, правоохоронних та інших органів які вони використовують у тому числі й з метою взаємодії під час здійснення дій направлених на запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Аналізуючи юридичну літературу, можна виокремити наявність кількох концептуальних підходів до визначення сутності форм взаємодії загалом. Так, І.В. Озерський вважає, що форма взаємодії передбачає структуру заходів, час і тривалість їх проведення, методи і специфіку взаємодії суб'єкта та об'єкта діяльності. Форма взаємодії виражає конкретні дії суб'єктів взаємодії організаційно-правового порядку<sup>550</sup>. М.П. Лукашевич та В.М. Туленков зауважують, що «спосіб взаємодії складається, як правило, з таких аспектів: 1) передача інформації; 2) отримання інформації; 3) реакція на отриману інформацію; 4) перероблення інформації; 5) одержання переробленої інформації; 6) реакція на цю інформацію»<sup>551</sup>. Інші науковці ототожнюють поняття форми взаємодії та способи співробітництва. Цю позицію підтримує І.М. Гуткін, який визначає форми взаємодії як способи співробітництва, які забезпечують узгоджений характер діяльності, конкретні способи зв'язку, визначаючи серед форм взаємодії «взаємну інформацію взаємодіючих суб'єктів»<sup>552</sup>.

Отже, у вітчизняній науці немає одностайного підходу до розуміння категорії «форми взаємодії», але провідною все ж таки залишається думка про ототожнення понять «форма» та «спосіб» у контексті взаємодії правоохоронних органів з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю<sup>553;554</sup>. Крім цього, в законодавчій базі можна зустріти її визначення через сукупність за-

<sup>550</sup> Озерський І.В. Взаємодія органів слідства та дізнання у боротьбі з організованою злочинністю (психолого-правовий аспект). *Економічні злочини: попередження і боротьба з ними. Президенту України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників: міжвідомчий наук. зб. / за ред. А.І. Комарової, М.О. Потебенька, В.П. Пустовойтенка та ін.* Київ, 2001. Т. 25. С. 538–543.

<sup>551</sup> Лукашевич М.П., Туленков М.В. Соціологія. Загальний курс: навч. посіб. Київ: Каравела, 2006. С. 151.

<sup>552</sup> Бондаренко М.О., Ляшенко Ю.І., Савченко Л.А. та ін. Словник-довідник для працівників органів державної податкової служби / за ред. М.Я. Дем'яненка, П.В. Мельника. Київ, 2001. С. 275.

<sup>553</sup> Взаємодія міліції та громадськості в Україні / за заг. ред. О.Н. Ярмиша: навч. посіб. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. С. 191.

<sup>554</sup> Кожухар О.В. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами і підрозділами Національної поліції України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2021. С. 142–143.

ходів, необхідних до здійснення. Наприклад, у ч. 1. ст. 19 Закону України «Про охоронну діяльність» вказано, що суб'єкти охоронної діяльності організовують взаємодію з правоохоронними органами у формі: 1) проведення спільних нарад, консультацій; 2) обміну інформацією з питань попередження та припинення правопорушень; 3) інших не заборонених законодавством заходів за умови, що не порушуються права та обов'язки суб'єктів господарювання і здійснення таких заходів належить до компетенції відповідного правоохоронного органу<sup>555</sup>.

Контрольно-ревізійні органи проводять планові та позапланові виїзні ревізії у сфері будівництва за зверненнями правоохоронних органів за місцезнаходженням об'єкта контролю, в тому числі, відповідно до Закону та Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550<sup>556</sup>.

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<sup>557</sup>.

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<sup>558</sup>.

---

<sup>555</sup> Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 р. № 4616-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text>

<sup>556</sup> Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text>

<sup>557</sup> Куркін М. В., Поникаров В. Д. Ревізії за зверненням правоохоронних органів: навч. посіб. Харків: Східнорегіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2003. 412 с.

<sup>558</sup> Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc_info)

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<sup>559</sup>. 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 звірки заздалегідь не повідомляють<sup>560</sup>.

Зазначимо, що під час перевірки 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)<sup>561</sup>.

<sup>559</sup> Про затвердження примірних програм ревізії: наказ Державної фінансової інспекції України від 14.03.2014 р. № 80. URL: <http://zpl.com.ua/content/programma-rev%D1%96z%D1%96%D1%97>.

<sup>560</sup> Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF>.

<sup>561</sup> Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України: наказ Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06#Text>

Результати участі спеціаліста в перевірці оформляються довідкою, яка підписується спеціалістом із зазначенням посади та назви органу, в 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<sup>562</sup>.

*Порушення стандартів та правил будівництва, виявлені при перевірках, або за результатами розгляду звернень є підставою для застосування «стримуючих» штрафів. Це у 42% випадках стимулює порушників переглянути наявні практики та утриматися надалі від повторних порушень.*

Водночас процедура взаємодії правоохоронних органів зі спеціалістами контрольно-ревізійних не позбавлена вад, оскільки, відповідно до положень Законів України «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру» і «Про службу безпеки України», участь працівників зазначених органів у супроводженні перевірки не передбачена. При цьому, згідно зі ст. 19 Основного Закону України, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України<sup>563</sup>.

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 унаслідок 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. Експерт має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; з дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміні-

---

<sup>562</sup> Там само.

<sup>563</sup> Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

стративне правопорушення, ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмету експертизи; бути присутнім при розгляді справи<sup>564</sup>.

Найчастіше у провадженнях про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 96 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, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 року № 53/5<sup>565</sup>, а саме:

- визначення відповідності розробленої проектно-технічної та кошторисної документації вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва;
- визначення відповідності виконаних будівельних робіт і побудованих об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд тощо) проектно-технічній документації та вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва;
- визначення відповідності виконаних будівельних робіт, окремих елементів об'єктів нерухомого майна, конструкцій, виробів і матеріалів проектно-технічній документації та вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва;
- визначення, перевірка обсягів і вартості виконаних будівельних робіт та складеної первинної звітної документації з будівництва та їх відповідність проектно-кошторисній документації, вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва;
- визначення вартості будівельних робіт, пов'язаних з переобладнанням, усуненням наслідків залиття, пожежі, стихійного лиха, механічного впливу тощо.

Проведення будівельно-технічної експертизи в межах адміністративного провадження щодо порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час будівництва допомагає визначити:

<sup>564</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>565</sup> Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.

- чи відповідає розроблена проєктно-кошторисна документація вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва (якщо – ні, то в чому полягає невідповідність);
- чи відповідають виконані будівельні роботи проєктній документації та вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва (якщо – ні, то в чому полягає невідповідність);
- чи відповідають виконані будівельні роботи (або окремі елементи об'єктів нерухомого майна, конструкції, вироби, матеріали тощо) проєктно-технічній документації та вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва: стандартам, технічним умовам тощо (якщо – ні, то в чому полягає невідповідність);
- який перелік та обсяги фактично виконаних будівельних робіт з будівництва (ремонту, реконструкції) об'єктів;
- яка вартість фактично-виконаних робіт з будівництва (ремонту, реконструкції) об'єктів;
- чи відповідає первинна звітна документація (форми КБ-2в, КБ-3 тощо) з будівництва (ремонту, реконструкції) за порядком складання і наведеними розрахунками вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва (якщо – ні, то в чому полягає невідповідність);
- який вид будівництва (нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт тощо) фактично виконано на об'єкті;

Окрім розглянутої вище експертизи у провадженнях по статті 96 КУпАП у разі потреби проводять також:

- оціночно-будівельну експертизу;
- оціночно-земельну експертизу;
- земельно-технічну експертизу тощо<sup>566</sup>.

Варто додати, що у разі виявлення порушень законодавства ревізією, проведеною не за зверненнями правоохоронних органів, ревізійні матеріали, в яких зафіксовано порушення, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь, передаються до правоохоронного органу в повному обсязі<sup>567</sup>. Якщо такою

<sup>566</sup> Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12/print>

<sup>567</sup> Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України: наказ Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06#Text>.

ревізією виявлено порушення законодавства, за які не передбачено кримінальну відповідальність або які не містять ознаки корупційних діянь, контрольно-ревізійний орган письмово інформує про такі порушення правоохоронні органи. При передачі ревізійних матеріалів або інформуванні про виявлені порушення в листі до правоохоронного органу коротко зазначається:

- коли, ким, на якій підставі і за який період проводилась ревізія;
- встановлені факти основних порушень законодавства (назва, дата, номер, стаття чи пункт нормативно-правового акта), розмір матеріальної шкоди (збитків) та посадові (службові) особи, внаслідок дій або бездіяльності яких допущено порушення законодавства та завдано матеріальну шкоду (збитки);
- які заходи для усунення порушень законодавства та відшкодування матеріальної шкоди (збитків) ужито контрольно-ревізійним органом та керівництвом об'єкта контролю<sup>568</sup>.

Матеріали ревізій, які передаються до правоохоронного органу в повному обсязі, мають містити такі документи:

- оригінал акта ревізії з додатками, на які є посилання в ньому;
- заперечення (зауваження) об'єкта контролю до акта ревізії та висновки контрольно-ревізійного органу до них;
- копію повідомлення правоохоронному органу про доцільність вилучення документів (якщо в ході ревізії ревізорами тимчасово вилучалися документи у зв'язку з їх підробленням або виявленими порушеннями з ознаками зловживань);
- опис документів, що додаються до супровідного листа.

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<sup>569</sup>. Вичерпну інформацію про прийняте рішення за результатами розгляду переданих контрольно-ревізійним органом матеріалів ревізії правоохоронний орган направляє відповідному

<sup>568</sup> Там само.

<sup>569</sup> Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України: наказ Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06#Text>

контрольно-ревізійному органу протягом 30 календарних днів з дня надходження таких матеріалів у формі картки-повідомлення<sup>570</sup>.

Водночас контрольно-ревізійні органи проводять з правоохоронними органами щоквартальні (у межах звітнього року) звірки результатів розгляду переданих їм у звітному кварталі матеріалів ревізій, у яких зафіксовано факти порушень та про які в 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 в попередніх періодах звітнього року, контрольно-ревізійні органи роблять відповідні відмітки в обліку розглянутих правоохоронними органами ревізійних матеріалів<sup>571</sup>.

Утім, 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, проектних рішень під час будівництва об'єктів різного призначення та їх технічної експлуатації тощо.

Відразу зауважимо, що нині існує проблема щодо наявних судових прецедентів у разі оскарження підконтрольною установою вимог відносно усунення виявлених порушень законодавства, встановлених за підсумками проведеної ревізії. Зокрема, через відсутність методики встановлення розміру матеріальної шкоди (збитків) підконтрольна установа може оскаржити в суді результати ревізії в частині необґрунтованості власне розміру матеріальної шкоди. З огляду на ці підстави, висновок ревізії може піддаватися сумніву під час оцінки доказів на стадії судового розгляду кримінального провадження<sup>572</sup>.

У ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» передбачено, що розмір збитків, виявлених органом державного фінансового контролю, необхідно визначати в установленому законодавством порядку, проте в законах та підзаконних нормативно-правових актах не врегульовано методоло-

---

<sup>570</sup> Там само.

<sup>571</sup> Там само.

<sup>572</sup> Неганов В.В. Основи методики визначення збитків під час ревізії (аудиту) органами державної аудиторської служби України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 238.

гію розрахунку розміру встановленої матеріальної шкоди (збитків) під час здійснення ревізії. Окрім цього, не підписано наказ Міністерства фінансів України (Держаудитслужби), який мав затвердити Методичні рекомендації щодо встановлення розміру матеріальної шкоди (збитків) під час здійснення інспектування органами Держаудитслужби<sup>573</sup>.

На практиці ревізори керуються Порядком визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 22 січня 1996 р. № 116. Згідно з цим Порядком розмір збитків визначають за допомогою проведення незалежного оцінювання відповідно до національних стандартів<sup>574</sup>. У разі виявлення збитків, що призвели до завдання майнової шкоди державі, територіальній громаді або суб'єкту господарювання з державною (комунальною) часткою в статутному (складеному) капіталі, їх розмір визначають відповідно до методики оцінювання майна, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1891<sup>575</sup>. Цю методику застосовують для оцінювання об'єктів права державної та комунальної власності, майна суб'єктів господарювання з державною (комунальною) часткою в статутному (складеному) капіталі для визначення розміру збитків, що призвели до завдання майнової шкоди державі, територіальній громаді або суб'єкту господарювання з державною часткою (часткою комунального майна) в статутному (складеному) капіталі, у разі встановлення фактів розкрадання, нестачі, знищення, псування майна. Проте зазначена методика не поширюється на випадки оцінювання об'єктів права приватної власності, а також встановлення розміру майнової шкоди за фактами порушень законодавства під час проведення державних закупівель, придбання товарів/послуг не за ринковими цінами (зокрема, будівельних матеріалів) тощо. Зазначена ситуація зумовлює негайне законодавче втручання.

Водночас успіх демократичних перетворень в Україні неможливий без належного правового регулювання і практичного функціонування інституту громадянського суспільства у правоохоронній діяльності – одного із найважливіших інструментів, здатних реально

<sup>573</sup> Там само.

<sup>574</sup> Порядок визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 р. № 116. URL: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/KP960116.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KP960116.html).

<sup>575</sup> Про затвердження методики оцінювання майна: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 р. № 1891. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=3680295>.

і дієво вплинути на рівень правопорушень та стан забезпечення громадського порядку у нашій країні<sup>576</sup>.

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. Зазначений контроль – невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави<sup>577</sup>.

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 більшої 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.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію»<sup>578</sup> діяльність останньої здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад.

Напрями взаємодії громадських організацій та поліції неможливо виключно визначити у законодавстві. Але щодо підстав взаємодії,

<sup>576</sup> Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016.

<sup>577</sup> Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. *Ефективність державного управління*. 2007. Вип. 14. С. 146–147.

<sup>578</sup> Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

то громадські організації можуть визначити ситуації, які вони сприймають як проблематичні з погляду стану правопорядку, а поліцейські, які діють у системі підтримки правопорядку, можуть безпосередньо впливати на причини і проблеми та її можливі шляхи вирішення<sup>579</sup>. Тому напрями взаємодії органів поліції з громадськими організаціями можуть бути спрямовані на:

- участь у розробці та розгляді програм, концепцій, планів щодо охорони правопорядку та діяльності органів поліції;
- обмін інформацією про стан громадського порядку й суспільної безпеки; по-перше, ця інформація необхідна для визначення актуальних завдань щодо профілактики й припинення правопорушень, планування роботи поліції, підвищення її ефективності; по-друге, обмін такою інформацією буде позитивно впливати на рівень довіри громадян;
- сприяння поліції в охороні правопорядку (спільне патрулювання з робітниками органів поліції, здійснення загального контролю за діяльністю органів поліції тощо);
- навчання представниками поліції представників громадськості методам і формам профілактики правопорушень;
- проведення з ними роботи із правового навчання;
- надання методичної та іншої допомоги у плануванні й обліку їх діяльності;
- залучення волонтерів, журналістів до висвітлення роботи поліції.

Ці заходи можуть здійснюватися в різних формах: публікація матеріалів у ЗМІ; висвітлення роботи патрульної поліції або дільничних тощо; аналітична робота щодо розкриття або не розкриття правопорушень протягом певного періоду тощо; організація періодичних зустрічей з населенням щодо звітності з метою висвітлення діяльності поліції<sup>580</sup>.

Варто додати, що для виконання завдань з організації і здійснення взаємодії з різноманітними структурами громадянського суспільства при МВС України створено Громадську раду<sup>581</sup>, яка діє на підставі від-

<sup>579</sup> Сальнікова Н.В. Взаємодія громадянського суспільства з Національною поліцією України. *Актуальні питання забезпечення публічної безпеки: матеріали всеукр. наук.– практ. конф. (м. Маріуполь, 12 трав. 2018 р.)*. Маріуполь, 2018. С. 160–162.

<sup>580</sup> Там само.

<sup>581</sup> Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.01.2020 р. № 38 URL: [https://mvs.gov.ua/ua/pages/Polozhennya\\_pro\\_Gromadsku\\_radu.htm](https://mvs.gov.ua/ua/pages/Polozhennya_pro_Gromadsku_radu.htm)

повідного положення, а в областях сформовані робочі групи з представників громадськості.

Як свідчить узагальнена практика їх роботи, форми участі членів громадських формувань є більш різноманітними їх можна систематизувати за такими напрямками<sup>582</sup>:

1. Інформаційно-аналітична, організаційна та кадрова робота. Передбачає залучення членів громадського формування з метою створення необхідних організаційно-управлінських умов для результативного функціонування формування та надання інформаційної допомоги працівникам поліції у профілактиці правопорушень. Особливість цього напрямку роботи передбачає залучення членів громадського формування до<sup>583</sup>:

- проведення аналізу стану правопорушень та вироблення дієвих заходів протидії протиправним вчинкам;
- розробки аналітичних і статистичних документів та форм звітності про роботу громадського формування;
- аналізування звернень громадян, вивчення громадської думки щодо покращення роботи поліції і громадськості;
- проведення аналізу роботи громадського формування з виявлення і вивчення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, розробки заходів з їх усунення, а також заходів, спрямованих на забезпечення безпеки дорожнього руху;
- розробки заходів взаємодії з органами поліції та іншими громадськими формуваннями;
- розробки пропозицій щодо проведення профілактичних заходів щодо конкретних видів правопорушень (злочинів) та осіб, які їх вчинили; – підготовки підсумкових звітів щодо проведеної формуванням роботи за визначений проміжок часу;
- розробки механізму оперативного інформування органів поліції про вчинені правопорушення (злочини);
- участі у заняттях з підвищення рівня професійної підготовки, ознайомлення та вивчення нормативно-правових актів та змін, що в них внесені, якими регулюються питання взаємодії громадськості та правоохоронних органів;
- роботи із залучення громадськості до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень.

---

<sup>582</sup> Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.07.2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>

<sup>583</sup> Там само.

2. Охорона громадського порядку і профілактика правопорушень<sup>584</sup>.

Цей напрям передбачає безпосередню участь членів громадського формування в охороні правопорядку і полягає в їх залученні до таких видів діяльності спільно з працівниками органів поліції:

- розгляд у межах своєї компетенції заяв чи повідомлень про правопорушення та оперативне інформування про них працівників поліції;
- надання допомоги працівникам поліції у припиненні правопорушень
- підтримка і здійснення взаємозв'язку як з працівниками поліції, так і з членами формувань, які безпосередньо залучені до виконання тощо<sup>585</sup>.

Зважаючи на викладене, основними завданнями громадського контролю у сфері будівництва слід визначити: 1) дослідження стану місцевої інфраструктури та наявні можливості її вдосконалення в контексті забезпечення поточних та майбутніх потреб місцевої громади; 2) сумісний контроль громадськості, правоохоронних та державних органів влади при наданні різними організаціями інформації для планування та регулювання розвитку території; 3) збір, узагальнення та надання інформації спільно з державними органами та громадськістю потенційним інвесторам для реалізації проектів у сфері містобудування; 4) контроль за дотриманням містобудівних обмежень громадськими представниками та правоохоронними органами; 5) підтримка та контроль містобудівних рішень та містобудівних регламентів відповідно до запитів місцевої громади.

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,

<sup>584</sup> Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>.

<sup>585</sup> Там само.

створити координаційні ради в окремих регіонах країни та посилити зв'язки із громадськістю<sup>586</sup>.

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 в 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 і 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 акта (спільного наказу), який відповідав би вимогам європейських та міжнародних конвенцій і повністю регулював би 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 зазначеному нормативному акті слід:

- 1) розкрити сутність терміна «взаємодія» щодо суб'єктів, які безпосередньо здійснюють запобігання правопорушенням у сфері будівництва;
- 2) 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;

---

<sup>586</sup> Буга В.В. Взаємодія суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 524–527.

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

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

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

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

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

8) 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 в засобах масової інформації висвітлення змісту правопорушень у сфері будівництва та наслідків, що слідує 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<sup>587</sup>.

## Висновки до розділу 3

1. Здійснено розподіл суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва на групи: загальні (макростратегічний рівень) – суб'єкти, що відповідають за формування та реалізацію державної політики в 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 контрольно-ревізійні органи, а також органи місцевого самоврядування).

<sup>587</sup> Буга В.В. Взаємодія суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 524–527.

Аналіз практичної діяльності суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва надав змогу встановити типові недоліки в роботі місцевої влади, зокрема, нерідко органи самоврядування при розробці положень про архітектурно-будівельний контроль допускають відхилення від затвердженої урядом форми, упускають у текстах обов'язкові правові норми, на свій розсуд трактують ті чи інші повноваження. Наголошено, що 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», оскільки норми типового положення є обов'язкові для включення в положення, на відміну від примірного положення, в якому всі норми мають рекомендаційний характер.

2. Аргументовано, що створення комісії з питань самочинного будівництва з наданням їм повноважень щодо розгляду документів та підготовлених виконавчими органами архітектури та містобудування висновків із зазначених питань довело на практиці свою неефективність, позаяк діяльність таких комісій абсолютно не усуває проблему самочинного будівництва, до того ж створює протиправні механізми легалізації самочинно збудованого майна та сприяє уникненню порушників від відповідальності, що в кінцевому результаті порушує принцип невідворотності покарання.

3. Розглянуто систему та повноваження правоохоронних, контрольно-ревізійних та інших органів у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва. Зауважено, що профілактичний потенціал поліції у сфері контролю та нагляду за дотриманням норм будівельного законодавства (запобіганню правопорушенням) міг би бути значно вищим (порівняно із міжнародною практикою), однак нині цей правоохоронний орган наділений обмеженим обсягом повноважень щодо здійснення контролю та нагляду за законністю проведення будівельних робіт, правомірністю забудови територій населених пунктів, розміщенням малих архітектурних форм тощо.

4. Запропоновано вирішення проблем контролю, оперативного реагування та невідворотного припинення будь-яких порушень у будівельній галузі шляхом запровадження функціонування спеціалізованих підрозділів будівельної поліції, що передбачає реформування її структури та відповідно оновлення стандартів, програми та напрям-

ків підготовки поліцейських у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Поліцейські з належною підготовкою повинні мати відповідні повноваження та оперативний доступ до необхідних баз даних для виявлення подібних правопорушень та можливість зупинення будь-якого незаконного будівництва, незалежно від особистостей та службового становища забудовників, до вирішення питання в установленому законом порядку, у тому числі судовому.

5. Встановлено, що правове становище органів архітектурно-будівельного нагляду та контролю щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва реалізується в практичній площині через такі стадії: 1) підготовча – в межах якої обирається та конкретизується об'єкт, здійснюються процедурні дії щодо вибору форм нагляду; 2) основна – в межах якої застосовуються обрані форми нагляду, здійснюється аналіз відповідності об'єкта нагляду нормам законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил права шляхом: перевірки законності рішень, прийнятих об'єктами нагляду; витребування від органів державної влади, фізичних та юридичних осіб документів і матеріалів щодо предмета нагляду, одержання інформації з автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та баз даних, створених органами державної влади; огляду місць будівництва об'єктів, приміщень об'єктів нагляду та об'єктів будівництва, документів та матеріалів, необхідних для здійснення нагляду; залучення у разі потреби до здійснення нагляду фахівців підприємств, установ, організацій, контрольних і фінансових органів; 3) підсумкова – в межах якої приймається рішення у формі адміністративного акта, зміст якого визначає: а) приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері будівництва, ініціювання притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до дисциплінарної відповідальності, подання про звільнення посадової особи об'єкта нагляду до органу, який здійснив її призначення або про позбавлення її права виконувати певні види робіт до органу, яким таке право надавалося, скасування чи зупинення дії прийнятих рішень, які порушують вимоги законодавства у сфері будівництва, з подальшим оприлюдненням такої інформації на офіційному вебсайті ДІАМ.

6. Аналізуючи правове становище інших контрольно-ревізійних органів у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва, доходимо висновку, що метою реалізації основних завдань при здійсненні державного контролю, наприклад, фінансового, за використанням

коштів, спрямованих на будівництво, що проводиться із залученням коштів бюджетів усіх рівнів та державних фондів, або коштів підприємств, установ і організацій комунальної власності, та на підставі договорів підяду (контрактів, інвестиційних договорів) – за рахунок інших джерел фінансування, є контроль за їх використанням, спрямованих на фінансування будівництва, встановлення обґрунтованості (наявності законних підстав) потреби в фінансових ресурсах на будівництво, дотримання норм законодавства при проведенні закупівлі товарів, робіт і послуг пов'язаних із будівельними роботами, достовірності відображення в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності фінансово-господарських операцій, пов'язаних з виконанням будівельних робіт, правильності визначення вартості будівництва (вартість будівельно-монтажних робіт, розміру коштів на утримання служби замовника, організацію будівництва, авторський нагляд, виконання проектно-вишукувальних робіт, витрати, пов'язані з пусконаладжувальними роботами та комплектацією устаткуванням і матеріалами тощо).

7. Обґрунтовано, 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 (наприклад, порушення стандартів та правил будівництва, виявлені при перевірках, або за результатами розгляду звернень є підставою для застосування «стримуючих» штрафів, що у 42% випадках стимулює порушників переглянути наявні практики та утриматися надалі від повторних порушень).

8. 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 логічним є розширення відомчої та міжвідом-

чої взаємодії через деталізацію їх у спільному наказі правоохоронних та контролюючих органів: 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.

## РОЗДІЛ 4.

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

### 4.1. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва

Механізмом адміністративно-правового запобігання правопорушенням є ціла система організаційно-правових заходів впливу, спрямована на попередження, мінімізацію та ліквідацію протиправних загроз. Такий механізм є доволі складною та глибокоструктурованою системою реагування на виклики сучасності. Не винятком стала і сфера будівництва.

Як і будь-яка превентивна діяльність, запобігання правопорушенням у сфері будівництва ґрунтується на певних принципах, з-поміж яких слід назвати такі:

1) законності – дотриманні вимог Конституції України та законів України всіма без винятку, суб'єктами запобігання, здійснення тільки тих заходів, які передбачені законами або підзаконними нормативними актами;

2) гуманізму – всебічний захист прав та свобод громадян під час запобіжної діяльності;

3) гласності – систематичного висвітлення у статистиці та засобах масової інформації відомостей про запобігання правопорушенням;

4) демократизму – участі у профілактиці правопорушень не тільки спеціалізованих суб'єктів, але й усіх інших державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, об'єднань громадян та окремих громадян;

- 5) науковості – використання форм, методів та засобів діяльності щодо запобігання правопорушенням, які розроблені та схвалені наукою;
- 6) диференційованого підходу – врахування загальних і спеціальних особливостей правопорушників та груп правопорушень;
- 7) плановості та прогнозування – всебічне вивчення та аналіз стану правопорушень, складання та реалізація відповідних програм профілактики адміністративних проступків;
- 8) взаємодії та координації зусиль суб'єктів запобігання правопорушенням;
- 9) громадського засудження протиправної поведінки;
- 10) переважання методів переконання, тобто застосування примусових заходів лише після вичерпання всіх інших заходів впливу;
- 11) адекватності методів та засобів профілактики вчиненим правопорушенням<sup>588, 589</sup>.

Характер та зміст завдань, які виконують державні органи, вимагають застосування в їх діяльності специфічних методів. Те, яким чином вони будуть виконувати поставлені державою завдання, визначатиме ступінь та якість досягнення правоохоронної мети.

Правова природа поняття «адміністративно-правові заходи» вченими-адміністративістами досліджується достатньо часто, з наголосом як на теоретичних аспектах зазначених заходів, так і з урахуванням особливостей предмета й напрямів їх застосування.

Наприклад, О.В. Ткаля адміністративно-правові заходи визначає як систему державно-владних прийомів та способів здійснення адміністративно-правового впливу, що здійснюється в односторонньому порядку лише в передбачених правовими нормами випадках спеціально уповноваженими на те суб'єктами з метою запобігання, виявлення та припинення протиправної поведінки, відвернення можливих шкідливих наслідків, відновлення правового становища та в разі необхідності притягнення винних до відповідальності<sup>590</sup>.

<sup>588</sup> Лукінов І. Методи і засоби державного регулювання економіки перехідного періоду. *Економіка України*. 1999. № 5. С. 8–12.

<sup>589</sup> Кантор Н. Ю. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері економіки як основа забезпечення економічної стабільності держави. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2093/vnulpurn20158249.pdf>

<sup>590</sup> Ткаля О. В. Проблеми поняття адміністративно-правових заходів. *Приватне право в умовах глобалізації: ключові проблеми модернізації сучасного права*: зб. наук. праць / за ред. П. М. Шапірка, І. Г. Оборотова. Миколаїв: Іліон, 2015. С. 188.

Для кращого вирішення проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності органів у запобіганні правопорушень необхідно дослідити доцільні методи їх роботи. З'ясування змісту методів діяльності цих органів дасть змогу сформулювати відповідь на питання про те, якими способами найбільш дієво та раціонально можна досягти мети запобіжної діяльності.

Варто додати, що в сучасних умовах адміністративно-правові заходи щодо профілактики правопорушень зазнають певної трансформації, що стосується, зокрема, впровадження концепції адміністративно-деліктних відносин, таких як утвердження пріоритету прав людини та визначення їх орієнтиром правового регулювання цих відносин, вкорінення принципів верховенства права й презумпції невинуватості, визначення кола осіб (фізичних та юридичних) як потенційних суб'єктів вчинення адміністративних деліктів, врахування каральної, попереджувальної чи виховної мети як потреби досягнення при визначені міри покарання.

До основних адміністративно-правових способів захисту правопорядку у сфері будівництва належать недопущення порушення вимог законодавства; поновлення порушеного права; притягнення до адміністративної відповідальності; відшкодування заподіяної шкоди.

Підкреслюючи управлінський характер адміністративного примусу, слід зазначити, що застосовувати пов'язані з ним заходи правомочні не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами<sup>591</sup>.

Індивідуалізація застосування досягається через з'ясування всіх обставин справи та вибору найбільш бажаних заходів впливу. Ю.П. Битяк визначає адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності<sup>592</sup>.

Ю.В. Дрозд розглядає адміністративний примус як метод адміністративно-правового впливу держави в особі уповноважених законом державних органів і їх посадових осіб на суб'єктів соціального життя (фізичних і юридичних осіб) з метою запобігання і припинення про-

---

<sup>591</sup> Остапенко О.І., Остапенко Л.О. Адміністративно-правове забезпечення захисту права власності в Україні : навч. посіб. Львів, 2007. С. 35.

<sup>592</sup> Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. Харків, 2001. С. 169–170.

типравної поведінки в інтересах охорони прав і законних інтересів усіх членів суспільства, забезпечення громадської безпеки і правопорядку, а також притягнення винних у порушенні закону суб'єктів до юридичної відповідальності<sup>593</sup>.

На думку О.В. Савицького, адміністративний примус є засобом правового регулювання, який здійснюється з метою охорони правопорядку, що досягається різними способами: шляхом припинення правопорушень, відшкодування завданих збитків (шкоди), покарання винних<sup>594</sup>.

А.І. Берлач під адміністративним примусом розуміє систему заходів, у яких виявляється керівний вплив держави з метою забезпечення бажаної і необхідної для неї поведінки об'єктів управління<sup>595</sup>. І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова вважають, що адміністративний примус – це метод вольового забезпечення відповідно правовій нормі поведінки громадян, посадових та юридичних осіб за допомогою застосування заходів впливу, врегульованих адміністративно-правовими нормами, з метою досягнення відповідного порядку<sup>596</sup>.

На думку В.О. Продаєвич, адміністративно-правовий примус – це особливий вид державного примусу, який є встановленою нормами адміністративного права системою заходів психологічного, фізичного й організаційного впливу, що застосовуються, по-перше, до осіб, які чинять чи вчинили порушення норм адміністративного права, по-друге, до інших осіб із метою запобігання можливому правопорушенню або запобігання можливим шкідливим наслідкам для держави, суспільства й окремих громадян, по-третє, у зв'язку із забезпеченням провадження адміністративної справи<sup>597</sup>.

Розгляд адміністративного примусу як механізму адміністративно-правового впливу в діяльності органів державної влади необхідно

---

<sup>593</sup> Дрозд Ю.В. Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами адміністративного примусу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. С. 14.

<sup>594</sup> Савицький О.В. Адміністративна відповідальність у сфері архітектурно-будівельної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. С. 150.

<sup>595</sup> Берлач А.І. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Університет «Україна», 2005. С. 151.

<sup>596</sup> Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І.П. Голосніченка. Київ: ГАН, 2005. С. 68.

<sup>597</sup> Продаєвич В.О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. С. 5.

здійснювати через деталізацію та характеристику мети його застосування та форм його прояву. Г. Г. Забарний вказує, що адміністративний примус слід розуміти як засіб забезпечення та дотримання суспільного порядку у сфері публічного управління, що реалізує каральну функцію та проявляється через психічний, матеріальний, а також фізичний вплив на дії та поведінку окремих осіб. Таким чином, адміністративний примус фактично заважає здійснювати волю, яка шкодить охоронюваним законом інтересам, окремими особами<sup>598</sup>.

Ю. О. Ровинський зазначає, що адміністративний примус є універсальним методом функціонування суспільної влади, а також здійснення управління суспільством. Особливою ознакою вказаного методу є те, що вказана діяльність є діяльністю держави, що регламентована нормами законодавчих актів та здійснюється від імені держави. Тільки в цьому разі адміністративний примус стає методом адміністративно-правового впливу, тобто таким, за яким стоїть апарат держави, і набуває юридичного характеру, коли він використовується як засіб, метод реалізації правом своєї ролі офіційно-владного регулятора суспільних відносин. У цій іпостасі адміністративний примус є основним засобом охорони норм права від порушень, досягнення поставлених перед ними цілей<sup>599</sup>.

Поняття адміністративного примусу І. П. Голосніченко визначає як спосіб цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій, органів, служб та службовців апарату державної виконавчої влади в інтересах забезпечення оптимального рівня виконання вимог законодавства<sup>600</sup>. У свою чергу А. А. Комзюк зауважив, що адміністративний примус є соціально-правовим інститутом, що характеризується складною багатоцільовою спрямованістю заходів впливу, різними внутрішніми зв'язками, видами, сферами застосування та процесуальними механізмами здійснення. Держава, державна влада і примус настільки взаємопов'язані, що в загальнотеоретичній літературі ці терміни, поняття, розглядають неодмінно разом, як такі, що окремо існувати просто не можуть<sup>601</sup>.

---

<sup>598</sup> Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Терещук О. В., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Вид. Паливода А. В. 2001. С. 140.

<sup>599</sup> Ровинський Ю. О. Державний примус у системі фінансового права України: монографія. Запоріжжя: КПУ, 2011. С. 251.

<sup>600</sup> Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття. Загальна та основна частина: навч. посіб. Київ, 2005. С. 87.

<sup>601</sup> Комзюк А. Т. Державно-владний аспект адміністративного примусу. *Вісник Академії правових наук*. 2000. № 4. С. 133.

Варто наголосити, що адміністративний примус та держава в особі уповноважених органів дійсно тісно пов'язані між собою та за допомогою такого зв'язку досягається необхідна мета у вигляді характерного впливу на поведінку людей. Цієї ж думки і Г.П. Бондаренко, який зазначає, що адміністративний примус – це складова державного примусу, що полягає в застосуванні органами державного управління, судами та судьями, службовими особами, а у встановлених законодавством випадках – громадськістю в межах, формах і порядку, регламентованих законодавством, державно-правового, психологічного та фізичного впливу до правопорушників з метою захисту охоронюваних правом конкретних суспільних відносин<sup>602</sup>.

А.М. Іваницький зауважує, що державна влада, а також уповноваженні суб'єкти органів державної влади здійснюють примус через норми права і вказаний примус є невід'ємною рисою права, головною умовою права в будь-якій державі – це легітимне вчинення примусу з боку особи, спеціально уповноваженої на його застосування. Є цілком логічним висновок про те, що норми права є неможливим виконувати без спеціально уповноважених органів, які уповноважені захищати дотримання таких норм права, в тому числі і шляхом застосування заходів примусу<sup>603</sup>. Здійснюваний суб'єктами публічного адміністрування примус на інших осіб дає змогу підпорядковувати волю і діяльність таких осіб волі уповноваженої особи суб'єкта публічного адміністрування в обсязі, необхідному для досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління.

З приводу цього слід зауважити, що головним завданням застосування адміністративного примусу є забезпечення додержання учасниками суспільних відносин встановлених правових норм. Водночас застосування адміністративного примусу як механізму реалізації адміністративно-правового впливу на суспільні відносини на сьогодні є хоча і крайнім способом спонукання учасників суспільних відносин до правовірної поведінки, однак найбільш дієвим.

М.М. Коренева вказує, що адміністративний примус посідає головне місце серед заходів державного примусу, оскільки його основне завдання – протидія вчиненню правопорушень та профілактика про-

<sup>602</sup> Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність: посібник. Львів, 1995. С. 21.

<sup>603</sup> Іваницький А. М. Співвідношення понять влади і права. *Актуальні проблеми юридичної науки: Одинадцять осінніх юридичних читань*: зб. тез міжнар. наук. конф. (м. Хмельницький, 23–24 листоп. 2012 р.). Хмельницький: Хмельн. ун-у управл. та права, 2012. С. 58.

тизаконної поведінки всіма суб'єктами права, оскільки необхідною умовою повноцінного життя суспільства є належний громадський порядок, тобто чітке і точне дотримання правил поведінки, встановлених для його членів і обов'язкових для виконання. Однак у своїй діяльності держава не обмежується встановленням тільки обов'язків, а передбачає систему юридичних гарантій, які мають забезпечувати їх здійснення. Серед гарантій певна роль належить заходам адміністративно-примусового впливу, які в найзагальнішому вигляді є засобами цілеспрямованого впливу на свідомість та поведінку людини з метою спонукання її до певної, визначеної в правових нормах, поведінки<sup>604</sup>.

М.М. Лошицький вважає, що адміністративний примус загалом здійснює завдання охорони, розвитку і зміцнення нормальних управлінських відносин, викорінення правопорушень, усунення їх наслідків, які можуть завдати шкоди суспільним або державним інтересам. Він є правовим засобом захисту суспільних відносин від протиправних дій, відновлення правового стану, забезпечення можливості практичної охорони громадського порядку, а також покарання винних осіб, які скоїли адміністративні правопорушення<sup>605</sup>.

Отже, узагальнюючи поглядів багатьох управлінців, учених-адміністративістів та юристів-практиків, доцільно констатувати, що:

1) адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, які виникають у відповідній сфері державної діяльності;

2) механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів;

3) порядок застосування примусових заходів регулюється, як правило, нормами адміністративного права, які включають і норми адміністративного законодавства або адміністративно-правові норми виконавчих та розпорядчих органів;

4) застосування адміністративного примусу – це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління (регулювання) і лише у виняткових, установлених законодавством випадках такі засоби можуть застосовувати суди (судді);

---

<sup>604</sup> Коренева М.М. До поняття ризику в адміністративному примусі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. Вип. 9–1. С. 79.

<sup>605</sup> Лошицький М.М. Поліцейське право в системі права України. *Публічне право. Науково-практичний юридичний журнал*. 2012. № 3 (7). С. 71.

5) адміністративний примус використовується для: а) запобігання вчиненню правопорушень; б) припинення адміністративних проступків; в) притягнення до адміністративної відповідальності<sup>606</sup>.

Адміністративному примусу як методу державного управління у сфері будівництва притаманна специфіка юридико-фактичних підстав застосування. Основною юридично значущою підставою є протиправне діяння. Водночас застосування заходів адміністративного примусу не завжди пов'язане з адміністративним правопорушенням<sup>607</sup>.

Адміністративні примусові заходи у сфері будівництва застосовують для: а) запобігання правопорушенням, недопущення настання негативних наслідків, утворення певної ситуації недопущення протиправних дій; б) переривання протиправної поведінки, припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння, що посягає на встановлений порядок здійснення будівництва та проведення будівельних робіт, забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки; в) покарання осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Усі фактори, які впливають на здійснення заходів адміністративного примусу у сфері будівництва, можна розділити за критерієм безпосередності їх впливу на процес на опосередковані (загальні) та безпосередні (основні).

Опосередкованими (загальними) факторами, які впливають на реалізацію заходів адміністративного примусу у сфері будівництва, на наш погляд, є:

1. Економічний фактор. Стан економічного розвитку держави та суспільства детермінує зміст нормативних приписів, визначає загальні напрями розвитку правоохоронної діяльності, в тому числі і здійснення заходів адміністративного примусу.

2. Ідеологічний фактор. Певні нормативні ідеї, які закладено в політику розвитку законодавства державою та громадським суспільством, повинні знаходити своє відображення в механізмі регулювання та реалізації заходів адміністративного примусу.

3. Соціальний фактор. Вплив вказаного фактору передусім зумовлює необхідність під час застосування заходів адміністративного примусу дотримуватися балансу приватних та публічних інтересів.

---

<sup>606</sup> Адміністративне право України: підручник. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Паращук та ін.; за ред. Б.П. Битяка. Харків: Право, 2000. С. 151.

<sup>607</sup> Личенко І.О. Адміністративно-деліктні аспекти захисту права власності : монографія. Львів, 2011. С. 37.

Натомість під безпосередніми (основними) факторами, що впливають та зумовлюють ефективність здійснення заходів адміністративного примусу у сфері будівництва, пропонуємо розуміти такі:

- стан та особливості нормативно-правової бази здійснення заходів адміністративного примусу;
- стан та особливості правосвідомості уповноважених на застосування заходів адміністративного примусу, а також осіб, які піддаються заходам адміністративного примусу;
- стан та особливості технічного забезпечення уповноважених працівників, що наділені повноваженнями здійснювати заходи адміністративного примусу.

Характеризуючи види адміністративного примусу, слід зазначити, що немає єдиного погляду щодо цього питання, хоча воно має не тільки теоретичне, але і практичне значення, оскільки:

1) дозволяє зрозуміти сутність адміністративного примусу як єдиного комплексного поняття, відмежувати його від інших видів державного примусу;

2) дозволяє визначити типи та види конкретних його заходів шляхом їх диференціації;

3) дозволяє проводити теоретико-практичні дослідження за науковими проблемами адміністративного права, у тому числі і з питань забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу<sup>608</sup>.

Як зауважив Д.С. Лук'янець, для встановлення примусу особливе значення має до якого саме діяння (дії чи бездіяльності) примушується конкретна особа. Таким чином, для встановлення наявності застосування до тої чи іншої особи заходів примусу має значення, зокрема, результат застосування таких заходів. Іншими словами, для встановлення наявності примусу слід встановити кінцеву мету застосування такого примусу, а також фактичний результат, який було досягнуто. Тобто дії уповноваженого суб'єкта органів державного управління не буде вважатися примусом, якщо вказана діяльність буде здійснюватися безсистемно та не мати кінцевого результату його застосування<sup>609</sup>.

---

<sup>608</sup> Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: конспект лекцій. Харків, 1994. С. 7.

<sup>609</sup> Лук'янець Д.С. Стереотипи в адміністративному праві: переконання та примус як універсальні методи державного управління. *Публічне право. Науково-практичний юридичний журнал*. 2012. № 2 (6). С. 38–39.

Загалом у теорії адміністративного права існує декілька класифікацій заходів адміністративного примусу. Наприклад, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, С. Т. Гончарук, С. В. Ківалов та А. Т. Комзюк підтримують класифікацію заходів адміністративного примусу на заходи адміністративного запобігання, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративного стягнення<sup>610</sup>. Проте не всі науковці погоджуються з такою класифікацією, вважаючи, що адміністративний примус застосовують тоді, коли наявне адміністративне правопорушення. Тому виокремлюють такий вид адміністративного примусу, як відновлювальні заходи<sup>611;612</sup>.

Як зазначає О. В. Ткаля, класифікацію системи заходів адміністративно-правового примусу слід здійснювати за кількома критеріями в декілька етапів. Спочатку, залежно від підстав застосування, слід виділити дві підсистеми однорідних заходів: заходи, пов'язані з протиправними діяннями, і заходи, застосування яких не пов'язане із протиправними діями (запобіжні заходи). Далі, обравши критерієм безпосередньо мету застосування, заходи, пов'язані з протиправними діяннями, науковець поділяє на адміністративні стягнення та заходи адміністративного припинення, а примусові заходи, не пов'язані із протиправними діями, на такі, що пов'язані з надзвичайними ситуаціями та запобіжні заходи. І нарешті, заходи адміністративного припинення залежно від характеру дії слід поділяти на відновлювальні, забезпечувальні і власне заходи припинення [<sup>613</sup>, с. 256].

С. М. Брайченко, розглядаючи види заходів адміністративного примусу, зауважує, що заходи адміністративного примусу слід розглядати як комплекс заходів примусового характеру, що застосовуються в правоохоронній діяльності для профілактики, виявлення, недопущення правопорушення, забезпечення громадської безпеки і громадського порядку повсякденно та за різних надзвичайних обставин, а метою адміністративного припинення є примусове припинення порушень право-

<sup>610</sup> Коломоєць Т. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. *Право України*. 2003. № 2. С. 105.

<sup>611</sup> Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. Харків, 2001. С. 236.

<sup>612</sup> Буга Г. С. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності небанківських фінансових установ. *Право. ua*. 2021. № 4. С. 35.

<sup>613</sup> Ткаля О. В. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. *Новітні кримінально-правові дослідження*: зб. наук. праць / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. О. В. Козаченко. Миколаїв: Ліон, 2015. С. 256.

вих норм, забезпечення подальшого застосування заходів юридичної відповідальності до порушника; усунення шкідливих наслідків правопорушення; відновлення попереднього правомірного стану тощо<sup>614</sup>.

Т.А. Коломоєць за основу критеріїв поділу виділяє мету, спосіб забезпечення правопорядку, фактичні підстави, правові наслідки, процесуальні особливості застосування і необхідність на законодавчому рівні закріпити існування видів і підвидів адміністративного примусу, а саме: заходів адміністративного попередження (підвидів: попереджувальних заходів, пов'язаних із надзвичайними обставинами (особливими умовами), попереджувальних заходів загального і конкретного (спеціального) характеру); заходів адміністративного припинення (підвидів: заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, заходів припинення загального призначення, заходів припинення спеціального характеру); адміністративних стягнень<sup>615</sup>.

Натомість В.К. Колпаков поділяє заходи адміністративного примусу на три групи: заходи адміністративного попередження, запобіжні адміністративні заходи, заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень<sup>616</sup>, розмежовуючи запобіжні та попереджувальні заходи.

Отже, серед більшості науковців у класифікації заходів адміністративного примусу сформувалася трискладова типологія, що включає заходи адміністративного попередження (запобігання), заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення. Така класифікація була заснована на виділенні критерію мети застосування заходу адміністративного примусу. Відповідно мета попередження можливих правопорушень та настання небезпечних для суспільства наслідків зумовлює застосування адміністративно-запобіжних заходів; мета припинення протиправних дій передбачає застосування заходів адміністративного припинення; а мета, що полягає в покаранні осіб, винних у вчиненні адміністративних проступків, – застосування заходів адміністративної відповідальності.

---

<sup>614</sup> Брайченко С.М. Оскарження в адміністративному судочинстві заходів адміністративного примусу, які застосовуються міліцією: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. С. 15.

<sup>615</sup> Коломоєць Т.А. Адміністративний примус у законодавстві України: деякі недоліки закріплення та можливі шляхи їх усунення. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 5. С. 64–65.

<sup>616</sup> Колпаков В.К. Адміністративне право: підручник. Київ, 1999. С. 198.

Водночас зазначимо, що деякі інші науковці виділяють п'ятичленну класифікацію заходів адміністративного примусу. Зокрема, О.І. Миколенко поділяє заходи адміністративного примусу на адміністративно-запобіжні заходи, адміністративного припинення, заходи адміністративної відповідальності, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (адміністративні заходи процесуально-забезпечувального характеру), адміністративно-відновлювальні заходи<sup>617</sup>.

Необхідно додати, що в законодавстві України адміністративний примус як метод запобігання адміністративним правопорушенням передбачений низкою законодавчих актів, починаючи з КУпАП і продовжуючи багатьма іншими спеціалізованими законами, хоча чіткого переліку адміністративно-примусових заходів попередження не існує ні в законодавстві, ні в спеціалізованій літературі. Певний виняток у цьому плані становить Закон України «Про Національну поліцію», у ч. 1 ст. 31 якого закріплено такі превентивні поліцейські заходи: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування<sup>618</sup>.

Уперше законодавець дав визначення поняття поліцейського заходу, розкрив вимоги, які висуваються до нього, та передбачив чіткий перелік як самих поліцейських заходів, так і підстав їх застосування. Але запропонований законодавцем поділ поліцейських заходів відходить від найбільш визнаної в теорії адміністративного права класифікації заходів адміністративного примусу<sup>619</sup>. Проте, незважаючи

---

<sup>617</sup> Миколенко О.І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. Харків: Одиссей, 2010. С. 9–11.

<sup>618</sup> Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 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)

<sup>619</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 251–254.

на специфічну назву вказаних заходів, яку вони мають у Законі, без жодних сумнівів можна стверджувати про те, що вказані заходи є заходами адміністративного примусу. Положеннями Закону України «Про Національну поліцію» їх класифіковано за критерієм моменту застосування до суспільних правовідносин на превентивні поліцейські заходи та поліцейські заходи примусу<sup>620</sup>.

Заходи адміністративного запобігання мають на меті не дати здійснитися протиправному вчинку. Їх застосовують у разі, якщо правопорушення лише передбачається, тобто вони не пов'язані зі здійсненням правопорушень. Вони їм запобігають і в цьому контексті передують застосуванню інших примусових заходів, спрямованих проти винних у здійсненні адміністративних правопорушень. Ці заходи часто називають адміністративно-запобіжними, адміністративно-попереджувальними. Їх застосовують правоохоронні органи, а також інші суб'єкти з компетенцією контрольно-ревізійного та наглядового характеру з метою запобігання правопорушенням в різних сферах громадського життя. Вони здебільшого мають галузевий (відомчий) профіль, але можуть здійснюватися й органами із загальною управлінською компетенцією<sup>621;622</sup>. Однак слід зазначити, що реалізація владних повноважень не завжди розглядається як адміністративно-попереджувальний захід.

На прикладі предмета дослідження зазначимо, що, по-перше, сутність запобігання порушенням у сфері будівництва полягає в недопущенні протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні. По-друге, в усуненні причин, що зумовлюють учинення правопорушень і створення умов, які унеможливають протиправну поведінку.

Ураховуючи предмет розгляду та вже сформовані в попередніх підрозділах результати дослідження, на наше переконання, доцільно розподілити заходи адміністративного примусу у сфері будівництва на: *заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення (відповідальність)*.

Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання у сфері будівництва наділені певними особливостями: виявляються у вигляді

---

<sup>620</sup> Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 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)

<sup>621</sup> Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ, 2007. С. 184.

<sup>622</sup> Коломоєць Т.О., Лютіков П.С., Меліхова О.Ю. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2012. С. 59.

контролю та нагляду за діяльністю, обмежень та заборон, що свідчить про їх примусову природу; незважаючи на те, що ці заходи є попереджувальними, вони, як правило, здійснюються в односторонньому примусовому порядку органами і посадовими особами, які наділені владними повноваженнями у сфері будівництва.

Як зазначає А. Т. Комзюк, адміністративно-запобіжні заходи є на-самперед засобами впливу на певні об'єкти, їх застосування спричинює для таких об'єктів певні наслідки, обмеження, незручності тощо. Причому такі обмеження й заборони мають конкретну, персоналізовану спрямованість, вони є результатом застосування правових норм, що відрізняє їх від заборон, закріплених у нормах права й адресованих невизначеному колу осіб<sup>623</sup>.

Законодавець розцінює адміністративно-попереджувальну роботу як важливий компонент забезпечення законності, порядку й дисципліни. З огляду на це він вводить до КУпАП спеціальну норму (ст. 6 «Запобігання адміністративним правопорушенням»)<sup>624</sup>, згідно з якою органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України. Відповідно до ч. 2 цієї статті органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів по запобіганню адміністративним правопорушенням, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаючи вести боротьбу з адміністративними правопорушеннями<sup>625</sup>.

Таким чином, на відміну від заходів адміністративного припинення, які безпосередньо переривають явні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для подальшого

---

<sup>623</sup> Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання: монографія Харків: Нац. ун-т внутр. справ. 2002. С. 69.

<sup>624</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>625</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

вжиття відносно порушника заходів відповідальності адміністративного чи іншого характеру, адміністративно-попереджувальні заходи не переривають безпосередньо правопорушення, а спрямовані на його запобігання (недопущення)<sup>626</sup>.

З метою забезпечення ефективнішої діяльності суб'єктів запобігання та протидії адміністративним правопорушенням під час застосування заходів адміністративного попередження слід урахувувати особливості факторів, які детермінують правопорушення, а також особливості суб'єкта правопорушення, що є необхідним у запобіжній діяльності на індивідуальному рівні. Важливим для застосування адміністративно-попереджувальних заходів запобігання є своєчасність, оскільки превентивна діяльність щодо правопорушень, як уже було зазначено, має на меті не допустити вчинення протиправних дій.

Необхідно підкреслити ще одну важливу особливість адміністративно-попереджувальних заходів. Суть її полягає в тому, що адміністративно-запобіжні заходи мають багато спільного із заходами адміністративного припинення. Це стосується здебільшого забезпечення можливості притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. Так, огляд речей і особистий огляд можуть застосовуватися як адміністративно-запобіжні заходи та як заходи, спрямовані на припинення протиправного діяння, забезпечення можливості притягнення правопорушника до адміністративної, іноді й до кримінальної відповідальності (тобто як заходи адміністративного припинення). Попри те, що питання про віднесення огляду до певного виду примусу має більш теоретичне, ніж практичне значення, неможливо не помітити практичної значущості зазначеної проблеми, оскільки порядок здійснення огляду врегульовано низкою законів України, а його застосування переслідує різну мету<sup>627</sup>.

Отже, адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням у сфері будівництва в Україні слід визначити як *діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій щодо формування у правопорушників законслухняної поведінки, запобігання правопорушенням, що посягають на порядок ведення будівництва (здійснення будівельних робіт тощо), з урахуван-*

---

<sup>626</sup> Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. С. 85.

<sup>627</sup> Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. С. 91.

*ням обставин та умов, що негативно впливають на індивідуальну або групову протиправну поведінку осіб.*

Такими заходами, зокрема, є планові та позапланові перевірки органами (підрозділами, посадовими особами) ДІАМ об'єктів будівництва на предмет дотриманням замовниками, проєктувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт, а також перевірки діяльності підрозділів державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які здійснюють контроль у містобудівній сфері. Зміст таких заходів полягає у:

1) перевірці документів. Відповідно до приписів Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» перевірці можуть піддаватися різні інформаційні носії документарної форми: ліцензії, сертифікати, проєктна документація, будівельні паспорти, акти та протоколи випробовувань та ін. Право на витребування від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб документів, необхідних для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, встановлене п. 3 ч. 3 ст. 41 Закону<sup>628</sup>. Перевірка документів як захід адміністративного запобігання здійснюється незалежно від наявності ознак порушення містобудівного законодавства чи будівельних норм та правил. Цей захід зазвичай передуює застосуванню інших заходів адміністративного примусу, наприклад, огляду об'єкта будівництва чи припису про усунення порушень. Документи після їх перевірки повертаються їх власникам, якщо нема підстав для прийняття іншого адміністративного рішення;

2) тимчасовій забороні (на певний період) будівництва, реконструкції та розширення об'єктів у разі неможливості застосування обмеження для окремих будівельних операцій;

3) обмеженні прав фізичних та юридичних осіб з метою запобігання вчиненню правопорушень;

4) здійснення контролю якості виконання робіт та їх результатів;

5) проведення оглядів будівельних конструкцій правоохоронними та контролюючими органами;

6) усунення причин та умов, які можуть сприяти вчиненню правопорушень;

---

<sup>628</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc_info)

7) безперешкодний доступ до місць будівництва об'єктів та до об'єктів, що підлягають обов'язковому обстеженню, передбачений п. 1 ч. 3 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>629</sup>;

8) логічним продовженням безперешкодного доступу до об'єктів будівництва слід назвати їхній огляд. Цей захід адміністративно-го впливу зумовлений ст. 39–3 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та застосовується (у формулюванні Закону – вживається) з метою забезпечення надійності та безпеки під час експлуатації об'єктів містобудування<sup>630</sup>. Як зазначає В.К. Колпаков, огляд – це візуальне обстеження матеріальних об'єктів, які мають відношення до правопорушення. У ході огляду виявляються, безпосередньо сприймаються, а також оцінюються та фіксуються стан і властивості таких об'єктів<sup>631</sup>. Огляд як візуальне обстеження об'єкта будівництва визначено Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів<sup>632</sup>. Огляд як спосіб реалізації обстеження визначено Порядком проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва<sup>633</sup>;

9) обмеженні будівництва, реконструкції та розширення об'єктів у випадку, якщо застосування обмеження окремих будівельних операцій дозволить, не припиняючи будівництва, усунути відступ від затвердженого проекту або внести відповідні зміни до проекту;

10) відповідно до ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», яка визначає зміст управління у сфері містобудівної діяльності, державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, п. 7 ч. 1 передбачають таку управлінську дію, як анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт. Скасування та анулювання зазначених документів, як адміністративні дії обумовлені також ч. 3 ст. 34 Зако-

---

<sup>629</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc_info)

<sup>630</sup> Там само.

<sup>631</sup> Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с. С. 136–137.

<sup>632</sup> Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 461. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF#doc_info)

<sup>633</sup> Про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 р. № 257. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D0%BF#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D0%BF#doc_info)

ну<sup>634</sup>. У свою чергу ч. 9 ст. 35 та ч. 7 ст. 36 Закону визначають випадки скасування повідомлення про початок підготовчих та будівельних робіт відповідно, внаслідок якого у забудовника виникає право на початок виконання цих робіт, набуте на підставі поданого повідомлення. Такими випадками є:

а) подання замовником заяви про скасування повідомлення про початок виконання підготовчих (ч. 9 ст. 35) чи будівельних (ч. 7 ст. 36) робіт;

б) отримання відомостей про ліквідацію юридичної особи, що є замовником;

в) встановлення під час перевірки порушень вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, невідповідності об'єкта будівництва проектній документації на будівництво такого об'єкта та вимогам будівельних норм, стандартів і правил, порушень містобудівного законодавства у разі невиконання вимог приписів посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю<sup>635</sup>.

Із зазначеного переліку до найпоширеніших та стовідсотково найдієвіших адміністративно-попереджувальних заходів, які здатні забезпечити правомірну поведінку в майбутньому можна віднести: внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень. Так, відповідно до ст. 282 КУпАП орган (посадова особа), який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, вносить у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який вніс пропозицію<sup>636</sup>.

На нашу думку, одним із необхідних адміністративно-попереджувальних заходів запобігання правопорушенням у сфері будівництва має стати подальша цифровізація відповідної сфери. За останні півроку ДІАМ спільно з партнерами напрацювали низку важливих нововведень, які зменшують вплив людського фактора та пришвидшують процес опрацювання документів. А саме:

---

<sup>634</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc_info)

<sup>635</sup> Там само.

<sup>636</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

- автоматичний розподіл інспекторів для проведення огляду об'єктів будівництва (відтепер інспектор призначається системою автоматично у випадковому порядку);
- автоматична реєстрація повідомлення про початок виконання будівельних робіт (після проходження автоматичних перевірок об'єкта будівництва система автоматично реєструє документ (за наявності в електронних системах усіх необхідних даних), що дає право на виконання будівельних робіт на об'єктах класу наслідків СС1);
- автоматичні перевірки дозволу на виконання будівельних робіт на етапі подачі документів (мінімізується кількість відмов завдяки автоматичним підказкам, які система надає замовнику у процесі подачі документів, а у разі невідповідності документів система блокує можливість подати заявку і відтак дає розуміння замовнику, які недоліки необхідно усунути);
- стандартизовані відмови (у разі відмови підстава обирається із затвердженого узагальненого та узгодженого з законодавством списку, що запобігає необґрунтованим та надуманим причинам для відмов, що створювали корупційні ризики);
- автоматичне заповнення відомостей (спрощено та автоматизовано процедуру прийому документів у замовників будівництва адміністраторами Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) шляхом автозаповнення даних, що скорочує час на опрацювання документів)<sup>637</sup>.

Водночас аналіз судової практики свідчить про значну кількість справ, розгляд яких довів правову необізнаність, а інколи і недостатню компетентність суб'єктів містобудівної діяльності як з боку державних органів, так і з боку приватних осіб. Така ситуація призводить до зайвого витрачання ресурсів, часу, а також погіршує інвестиційний клімат у країні загалом. Тому необхідно вказати на важливість інформативної діяльності державних органів, місцевого самоврядування та посадових осіб як ще одного важливого адміністративно-попереджувального заходу запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Типовим прикладом цієї діяльності є змістовне наповнення офіційного вебсайту Северодонецької міської військової адміністрації Северодонецького району Луганської області, на якому представлено таку

---

<sup>637</sup> Запобігання корупції у сфері будівництва: ТОП-5 нововведень ДІАМ. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34862.html>

інформацію: «З метою запобігання порушень вимог містобудівного законодавства Відділ державного архітектурно-будівельного контролю Севєродонецької міської ради інформує про загальний порядок виконання будівельних робіт та про відповідальність, яку несуть суб'єкти містобудування у разі вчинення ними правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Механізм набуття права на виконання підготовчих та будівельних робіт визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466. Проектування та будівництво об'єктів здійснюється власниками або користувачами земельних ділянок у такому порядку (ч. 5 ст. 26 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»): 1) отримання замовником або проектувальником вихідних даних; 2) розроблення проектної документації та проведення у випадках, передбачених Законом, її експертизи; 3) затвердження проектної документації; 4) виконання підготовчих та будівельних робіт; 5) прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; 6) реєстрація права власності на об'єкт містобудування.

Окремо наголошуємо, що відповідно до пункту 8.14 розділу 8 Державних Будівельних норм України – при проектуванні реконструкції, капітальних ремонтів і перепланувань окремих квартир заборонено: а) улаштування нових і розширення існуючих балконів і лоджій, їх скління; б) улаштування нових віконних прорізів і розширення існуючих віконних і балконних прорізів;

Порушення вимог містобудівного законодавства, будівельних норм, стандартів і правил фізичними особами, а саме виконання будівельних робіт без подання повідомлення про початок виконання зазначених робіт, виконання будівельних робіт без отримання дозволу на їх виконання, незабезпечення замовником здійснення авторського та технічного нагляду, експлуатація об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію, передбачає притягнення до відповідальності у вигляді штрафу у розмірі від 8500 до 51000 грн. (ст. 96 КУпАП).

Відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців передбачено Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Також інформуємо, що відповідно до ст. 376 Цивільного кодексу України житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважаються самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без відповідного документа, який дає пра-

*во виконувати будівельні роботи чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил. За рішенням суду самочинно збудований об'єкт підлягає знесенню з компенсацією витрат, пов'язаних із знесенням об'єкта, за рахунок особи, яка здійснила (здійснює) таке самочинне будівництво (ч. 2 ст. 38 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»). У разі встановлення факту самовільного зайняття замовником будівництва земельної ділянки з метою самовільної її забудови, такі дії останнього можуть бути кваліфіковані як кримінальне правопорушення, відповідальність за яке передбачено ст. 197–1 Кримінального кодексу України.*

*Відділ архітектурно-будівельного контролю Сєверодонецької міської ради нагадує про необхідність суворого дотримання вимог чинного законодавства у сфері містобудівної діяльності. Суб'єкти містобудівної діяльності мають змогу звернутися за отриманням консультацій до спеціалістів Відділу за адресою бульвар Дружби Народів, 32, м. Сєверодонецьк, Луганська обл., 93404, Е-пошта: gasksever@gmail.com Телефони: (06452) 4–13–06; (06452) 4–14–36»<sup>638</sup>.*

Одним із факторів, що безумовно вплине на ефективність застосування адміністративно-попереджувальних заходів запобігання правопорушенням у сфері будівництва, є кваліфікована підготовка кадрів, зокрема, органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Очевидно, що суб'єкти запобігання правопорушенням у сфері будівництва є носіями професійної правосвідомості насамперед тому, що їхня діяльність найбільш тісно пов'язана з практикою забезпечення регульовального впливу права на суспільні відносини, характеризується вищими формами соціально-правової активності, застосуванням права, правовим вихованням, правотворчістю. Тому професійна правосвідомість працівників, уповноважених здійснювати контроль і нагляд у сфері будівництва, відіграє важливу роль у застосуванні останніми заходів адміністративного примусу, адже формується внаслідок освітньої підготовки і практичної діяльності та характеризується єдністю поставлених соціальних завдань, форм і методів. Унаслідок наявності специфічної правосвідомості працівників їх компетенція лежить у сфері захисту прав, свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням, охорони і забезпечення суспільного порядку тощо.

---

<sup>638</sup> Інформація щодо запобігання вчиненню правопорушень у сфері містобудівного законодавства. Сєверодонецька міська військова адміністрація Сєверодонецького району Луганської області. URL: [https://sed-rada.gov.ua/novini-mista/informaciya-shchodo-zapobigannya-vchinnnyu-pravoporushen-u-sferi-mistobudivnogo-zakonodavstva\\_16-04-2019](https://sed-rada.gov.ua/novini-mista/informaciya-shchodo-zapobigannya-vchinnnyu-pravoporushen-u-sferi-mistobudivnogo-zakonodavstva_16-04-2019)

З огляду на зазначене цілком справедливим буде твердження, що рівень професійної правосвідомості суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва є одним із важливих факторів, що впливають на ефективність заходів адміністративного примусу, які застосовуються до порушників, адже залежно від рівня професійних знань та навичок, а також внутрішнього переконання уповноважена особа обирає той захід адміністративного примусу, який буде найбільш ефективним та необхідним у конкретній ситуації.

Однак у будь-якому випадку всі попереджувальні заходи спрямовані на захист прав осіб, у тому числі і споживачів (інвесторів). У цьому контексті слід наголосити, що побудова ефективного та стабільного ринку, а також створення необхідного нашій державі інвестиційного клімату неможлива без високого рівня довіри до нього з боку останніх. Чесна ринкова поведінка та ефективний і системний захист прав споживачів (інвесторів) є одними з ключових елементів моделі регулювання для всіх сегментів сфери будівництва.

Однією з найефективніших моделей є створення установи омбудсмена у сфері будівництва в Україні, діяльність якої буде спрямовуватися на позасудове врегулювання індивідуальних спорів між вкладниками (інвесторами) та забудовниками. Іншим важливим питанням є запровадження ефективної системи компенсацій для вкладників та підвищення відповідальності забудовників за недобросовісну поведінку. Підвищенню рівня захищеності вкладників має також посприяти запровадження схем гарантування вкладів та гарантування страхових виплат. На нашу думку, доцільним є утворення нового фонду гарантування вкладів. Участь у таких фондах має бути обов'язковою для всіх будівельних установ, підприємств та організацій, що залучають кошти від членів-фізичних осіб. Звісно, передумовою створення фонду має стати ефективний нагляд за сферою будівництва в Україні, дотримання законодавчих вимог та залишення ринку тими, хто їх не дотримуються.

Розмірковуючи про напрями вдосконалення державної політики у сфері будівництва, слід звернути увагу на те, що законодавцем було розроблено «Концепцію реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року», метою якої було визначення принципів, засад і механізмів реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництвом<sup>639</sup>. З ураху-

---

<sup>639</sup> Про схвалення Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.07.2010 р. № 1436-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1436-2010-%D1%80#Text>

ванням поставленої мети основними засадами розвитку нормативного забезпечення будівництва було:

- забезпечення надійності та безпеки експлуатації будівель і споруд;
- забезпечення інноваційної моделі розвитку галузі;
- сприяння розвитку національного виробництва;
- створення умов для добросовісної конкуренції на ринку будівельних виробів і робіт; забезпечення належної ідентифікації та відповідності об'єктів будівництва, будівельних матеріалів і виробів їх призначенню;
- досягнення раціонального використання національних ресурсів; усунення невиправданих обмежень та технічних бар'єрів на будівельному ринку<sup>640</sup>.

У результаті реалізації цієї Концепції планувалось здійснити:

1) розроблення нормативної бази з питань будівництва з визначенням обов'язкових вимог до будівель, споруд, продукції будівельного призначення і врахуванням нових технологій та ефективного розвитку;

2) поширення нормативної бази з питань будівництва на період життєвого циклу споруд;

3) розроблення механізмів здійснення контролю за дотриманням вимог безпеки; удосконалення механізмів прискореного впровадження у виробництво інноваційної продукції;

4) збереження у нормативній базі з питань будівництва національних архітектурно-технічних та технологічних особливостей, традиційних підходів до забудови населених пунктів;

5) розроблення нормативної бази з питань будівництва для двох груп споживачів – проектувальників і розробників програмних засобів проектування;

6) гармонізацію нормативної бази з питань будівництва та процедури оцінки відповідності будівельних виробів з нормативною базою та процедурами, що діють у технічно розвинутих країнах (регіонах);

7) перегляд державних стандартів, будівельних норм і правил колишнього Радянського Союзу;

8) адаптацію державних будівельних норм до нормативної бази Європейського Союзу та гармонізацію національних нормативних документів у будівництві із зазначеною базою<sup>641</sup>.

---

<sup>640</sup> Там само.

<sup>641</sup> Про схвалення Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.07.2010 р. № 1436-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1436-2010-%D1%80#Text>

Оцінюючи вказану Концепцію, слід зазначити, що вона була дещо поверхневою і фрагментарною. Ті кроки, що були запропоновані законодавцем у напрямі вдосконалення державної політики у сфері будівництва, не мали відповідної конкретики, а також не враховували обставини, пов'язані з війною. З огляду на ці та інші аспекти нами пропонується розробити нову *Концепцію державної політики у сфері будівництва*, в структурі якої, на відміну від попередньої, необхідно виокремити заходи запобігання правопорушенням та закласти фундамент (напряму) післявоєнної відбудови.

На нашу думку, вказаний нормативно-правовий акт повинен містити такі ключові аспекти: 1) основні проблеми, які існують у сфері будівництва; 2) мету та завдання концепції; 3) перспективні напрями, зокрема: а) підвищення інвестиційної привабливості; б) шляхи покращення діяльності суб'єктів адміністративно-правового запобігання правопорушенням; в) напрями покращення законодавства в цій сфері тощо; 4) джерела фінансування; 5) суб'єкта, який відповідає за реалізацію Концепції; 6) очікуваний результат від запровадження Концепції; 7) систему моніторингу та оцінювання застосування заходів адміністративного примусу, виконання якої покласти на новоутворений (детальніше про це було зазначено в попередньому розділі) підрозділ будівельної поліції Національної поліції України. Водночас така система оцінювання повинна в себе включати збір звітів працівників правоохоронних, контрольно-ревізійних та інших органів про застосування заходів адміністративного примусу, збір скарг громадян та аналіз судових рішень за звітний період (один рік). На підставі зібраної та проаналізованої інформації надалі повинні формуватися щорічні звіти та рекомендації щодо покращення застосування заходів адміністративного примусу та висвітлювати такі звіти громадськості.

Однак на початку впровадження цієї концепції необхідно здійснити широкомасштабну інвентаризацію об'єктів будівництва в Україні; з одного боку, нагальною є перевірка цільового використання бюджетних коштів, а з іншого – для здійснення цієї операції потрібне належне законодавче підґрунтя, власне для цього вже назріла потреба у прийнятті нового Будівельного кодексу України (про його доцільність було зазначено в попередньому розділі), зокрема, пропонуємо таку назву першої статті та редакцію одного із перших пунктів:

*«Стаття 1. Визначення основних термінів.*

*п. 1. Інвентаризація об'єктів будівництва – система початкових та повторних вибірково-статистичних обстежень об'єктів будівництва, спрямована на отримання статистично обґрунтованої узагальненої інформації про кількісні та якісні показники стану та динаміки кожного об'єкта будівельної галузі, виявлені правопорушення, а також складання комплексної оцінки будівельної галузі для потреб планування, зокрема стратегічного.*

Задля вдосконалення державної політики у сфері будівництва необхідним також є залучення інвестицій (як вітчизняних, так і закордонних) у цю сферу. З метою захисту прав вкладників та на виконання запропонованої вище Концепції необхідно *схвалити Програму реформування системи захисту прав інвесторів до 2030 року*, що визначатиме та забезпечуватиме реалізацію державної політики щодо захисту прав осіб у сфері будівництва.

Крім цього, з метою попередження правопорушень у сфері будівництва, на нашу думку, доцільно створити *громадську приймальню при органах архітектурно-будівельного контролю та нагляду*, основними завданнями якої буде: 1) організація прийому громадян; 2) надання інформаційної допомоги, у тому числі про права та способи захисту інтересів осіб; 3) моніторинг громадської думки; 4) систематизація пропозицій стосовно поліпшення функціонування будівельної сфери для їх урахування в регуляторній та нормотворчій діяльності; 5) розгляд та розв'язання проблем громадян у сфері будівництва. Також у межах функціонування громадської приймальні спільно з представниками громадських об'єднань та органами місцевого самоврядування буде опрацьовуватися питання щодо формування списку вкладників проблемних забудовників, обов'язки перед якими не виконані та повернення вкладів яких не проводились. Це дасть змогу виявити масштаби проблеми, пов'язаної з поверненням вкладникам їх внесків і стане одним із перших кроків щодо її розв'язання. Слід додати, що за результатами аналізу проведеного дослідження було узагальнено низку індикаторів/критеріїв, які дозволяють виявляти схеми, пов'язані з порушеннями у сфері будівництва, зокрема:

1) *Індикатори підозрілої діяльності забудовників:*

- відсутність необхідної матеріально-технічної бази для здійснення заявлених обсягів будівельних робіт;
- відсутність повної бухгалтерської звітності, первинних документів;

- відсутність ведення первинного обліку або ведення з порушеннями встановленого порядку;
- невідповідність записів у бухгалтерських документах;
- підроблення офіційних документів, виготовлення підроблених печаток, штампів чи бланків підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності, інших офіційних печаток, штампів чи бланків (або повна відсутність дозвільних документів);
- використання підставних осіб як номінальних власників;
- причетність осіб, які входять до посадово-засновницький складу, до фіктивної діяльності або подання недостовірної інформації при реєстрації;
- відсутність платежів зі сплати податків, загальнообов'язкових зборів та платежів;
- відсутність операцій, пов'язаних зі звичайною господарською діяльністю (виплата заробітної платні співробітникам, за оренду офісу/складу, канцелярських товарів, комунальних платежів тощо)<sup>642</sup>.

Таким чином, підводячи підсумки підрозділу зазначимо, що *серед адміністративних заходів запобігання правопорушенням у сфері будівництва одними з найпоширеніших є адміністративно-попереджувальні заходи, які застосовуються уповноваженими органами державної влади з метою забезпечення економічної безпеки, профілактики вчинення правопорушень і передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до суб'єктів будівельної діяльності. Саме в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні*<sup>643</sup>.

Адміністративно-попереджувальним заходам запобігання властиві певні особливості, які характеризують їх місце в єдиній системі заходів адміністративного примусу. Суть цих особливостей полягає в тому, що адміністративно-попереджувальні заходи тісно пов'язані із заходами припинення і заходами стягнення. Зв'язок адміністративно-попереджувальних запобіжних заходів із заходами адміністративного припинення виявляється передусім у тому, що вони в багатьох випадках є попередниками заходів адміністративного припинення.

---

<sup>642</sup> Буга В.В. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Держава та регіони*. 2022. № 3 (77). С. 170–176.

<sup>643</sup> Там само.

У той же час застосування заходів припинення часто передує застосуванню адміністративних стягнень, оскільки забезпечує можливість притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності.

Водночас адміністративно-попереджувальні заходи запобігання у сфері будівництва виконують свої особливі охоронні функції, які відрізняють їх від інших заходів адміністративного примусу, що і визначає їх самостійне місце в системі цих заходів. Наприклад, застосування заходів адміністративного припинення характеризується тим, що воно викликається реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли ця ситуація досягла певного розвитку, коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім непотрібним. На відміну від заходів адміністративного припинення, які безпосередньо переривають явні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів відповідальності адміністративного чи іншого характеру, адміністративно-попереджувальні заходи запобігання не переривають безпосередньо правопорушення, а відвертають його вчинення в майбутньому. На відміну від адміністративних стягнень адміністративно-попереджувальні заходи запобігання не містять у собі функції покарання, й відповідно, не маючи карального характеру, не потребують встановлення вини порушника як обов'язкової умови застосування. При цьому, наприклад, огляд документації чи об'єкта будівництва може застосовуватися як адміністративно-попереджувальний захід і як захід, спрямований на припинення протиправного діяння, забезпечення можливості для вирішення питання про притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності (тобто як заходи адміністративного припинення)<sup>644</sup>.

З'ясовано, що основними адміністративно-попереджувальними заходами запобігання правопорушенням у сфері будівництва є нагляд та контроль, зокрема, нормативно-правовий (у межах якого запропоновано авторський проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції державної політики у сфері будівництва»), а також на її виконання «Програму реформування системи захисту прав інвесторів до 2030 року» з одночасним прийняттям Будівельного

---

<sup>644</sup> Буга В. В. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Держава та регіони*. 2022. № 3 (77). С. 170–176.

кодексу України; та організаційно-управлінський (передусім необхідно здійснити інвентаризацію об'єктів будівництва, посилити контрольно-ревізійну діяльність, створити громадську приймально-архітектурно-будівельному контролю та будівельну поліцію, що відповідатиме за запобігання, профілактику та розслідування всіх видів правопорушень у сфері будівництва)<sup>645</sup>.

## 4.2. Заходи адміністративного припинення порушень у сфері будівництва

Необхідність боротьби з адміністративними правопорушеннями в різних сферах суспільного життя зумовлює актуальність усебічного дослідження широкого кола питань, пов'язаних з діяльністю правоохоронних та інших державних органів щодо застосування заходів адміністративного примусу<sup>646</sup>. Сфера будівництва є однією з найпривабливіших сфер інвестування в Україні, а ринок будівництва – одним із найпотужніших сегментів української економіки. Водночас подальший розвиток ринку будівництва потребує насамперед формування і вдосконалення системи регулювання та контролю за всіма процесами, що відбуваються на ньому. Адже за своєю сутністю він має приваблювати інвесторів своєю законністю, прозорістю та чесністю<sup>647</sup>.

Переходячи безпосередньо до предмета дослідження, зауважимо, що власне термін «припинення» означає переривання якої-небудь дії, процесу, стану, що триває, змушення кого-небудь перестати робити щось, поводити себе відповідно до встановленого порядку, не давати сваволити<sup>648</sup>. Це означає, що припинення обов'язково передбачає наявність певного процесу в часі. Сутнісний зміст заходів адміністративного припинення порушень полягає в тому, щоб вчасно відреагу-

<sup>645</sup> Там само.

<sup>646</sup> Павліченко В. М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень. *Право і безпека*. 2012. № 2. С. 64.

<sup>647</sup> Савіцький Р. С. Адміністративний примус в діяльності державної архітектурно-будівельної інспекції України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2016. 22 с.

<sup>648</sup> Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. Київ, 2000. Т. 3 : О–Р. С. 717–718.

вати на протиправну поведінку і тим самим не допустити настання її шкідливих наслідків<sup>649</sup>.

Нормативна врегульованість застосування заходів адміністративного припинення є обов'язковою умовою, тобто жоден інший захід припинення, крім встановлених законодавством України, не може бути застосовано. Це стосується і процедур їх застосування<sup>650</sup>. Однак, як слушно зауважує В.М. Павліченко, вітчизняне законодавство не містить визначення заходів адміністративного припинення, так само як і критеріїв їх класифікації. Ба більше, в науці заходи адміністративного припинення правопорушень, які застосовуються державними органами, не повністю відмежовані від адміністративно-запобіжних заходів<sup>651</sup>.

За визначенням А. Т. Комзюка, заходи адміністративного припинення – це передбачені законом засоби впливу, спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення та притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності<sup>652</sup>.

С.В. Ківалов такі заходи визначив як примусове припинення протиправних дій, що мають ознаки адміністративної провини, спрямоване на недопущення негативних наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення, а у виняткових випадках – і карного покарання. Ці заходи умовно можна розділити на дві групи: загального й спеціального призначення<sup>653</sup>. Застосування самих заходів адміністративного припинення розпочинається, коли використання попереджувально-запобіжних заходів вже є неефектив-

---

<sup>649</sup> Коломоєць Т.О., Лютіков П.С., Меліхова О.Ю. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2012. С. 203.

<sup>650</sup> Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу у правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. Харків: Нац. університет внутр. справ, 2002. С. 119–120.

<sup>651</sup> Павліченко В.М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень. *Право і безпека*. 2012. № 2. С. 65.

<sup>652</sup> Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків, 2002. С. 17.

<sup>653</sup> Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. С. 295.

ним, а протиправна ситуація починається або досягла певного розвитку. Заходи адміністративного припинення переривають уже наявні правопорушення чи протиправні діяння, спрямовані на встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративної відповідальності<sup>654</sup>.

При цьому заходи адміністративного припинення (як і адміністративно-попереджувальні), на відміну від адміністративних стягнень, не містять у собі елемента покарання особи, до якої вони застосовуються. Однак такі заходи можуть забезпечувати необхідні передумови для подальшого застосування адміністративної відповідальності<sup>655;656</sup>.

Щодо видів заходів адміністративного припинення, то Є.В. Устименко пропонує їх поділити на такі, що мають характер санкцій, і такі, що не мають характеру санкцій. При цьому до тих, що не мають характеру санкцій, на думку науковця, слід відносити всі заходи, що застосовуються стосовно осіб, діяльність щодо їх застосування не потребує процесуальної форми та документального оформлення рішення про застосування. У свою чергу до тих, що мають характер санкцій, належать заходи адміністративного припинення, які мають тривалий у часі характер та здійснюються з дотриманням процесуальної форми і супроводжуються прийняттям уповноваженим органом рішення про їх застосування у документальній формі<sup>657</sup>.

З огляду на багатоманітність заходів адміністративного припинення в адміністративно-правовій науці триває дискусія і щодо їх класифікації. Так, Є.О. Безсмертний критерієм розрізнення вважає об'єкт впливу<sup>658</sup>. Натомість В.К. Колпаков поділяє заходи припинення залежно від характеру сфери застосування на заходи загального

---

<sup>654</sup> Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків, 2002. С. 123.

<sup>655</sup> Ткаля О. Загальнотеоретичне розуміння адміністративно-правового впливу. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 161.

<sup>656</sup> Павліченко В.М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 66.

<sup>657</sup> Устименко Є.В. Систематизація заходів адміністративного припинення. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 163.

<sup>658</sup> Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 1997. С. 11.

та спеціального призначення, а загальні – на самостійні та допоміжні (залежно від мети застосування)<sup>659</sup>.

Заходи припинення поділяє на дві групи і О. М. Бандурка. Першу, більш значну, становлять заходи припинення загального характеру (призначення). До них автор відносить вимогу до громадян та державних службовців припинити протиправні дії, адміністративне затримання, вилучення речей та документів, огляд та ін. До другої групи належать спеціальні припиняючі заходи. Вони застосовуються значно рідше порівняно із заходами загального призначення і тільки у виняткових випадках, коли інакше припинити протиправну поведінку не можна, тобто коли використано і не мали бажаних наслідків інші засоби адміністративно-примусового характеру. Систему цих заходів становлять заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і застосування зброї, тобто вони, як правило, поєднуються із застосуванням насилля. Такі заходи можуть бути застосовані, тільки після попередження про намір їх використання і при суворому дотриманні вимог законодавства<sup>660</sup>. Аналогічну позицію підтримує Т. О. Коломоєць<sup>661</sup>.

Розрізняються також самостійні (оперативні) заходи адміністративного припинення, застосування яких забезпечує оперативне вирішення поставлених завдань (наприклад, вимога припинити протиправну поведінку; приведення осіб, які ухиляються від явки до різних державних органів та установ, не виконують обов'язку з'явитися на виклик останніх тощо) та заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (у доктрині використовується також назва «заходи адміністративно-процесуального примусу»), спрямовані на створення необхідних умов для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності (доставлення порушника до поліції), громадського пункту охорони правопорядку, приміщення виконавчого комітету селищної, сільської ради, службового приміщення воєнізованої охорони; адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів тощо)<sup>662</sup>. У свою чергу до оперативних заходів припинення традиційно відносять за-

<sup>659</sup> Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ, 1999. С. 472.

<sup>660</sup> Бандурка О. М. Адміністративний процес України: монографія. Харків: ХНУВС, Майдан, 2019. С. 352.

<sup>661</sup> Адміністративне судочинство: підручник / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, О. О. Газенко та ін. Київ, 2009. С. 166.

<sup>662</sup> Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 254–255.

ходи адміністративного примусу, що мають спеціальне призначення та підлягають застосуванню тільки у виняткових випадках (невідкладна потреба застосування для припинення протиправних дій, небезпечних для життя і здоров'я людей). Вказані заходи частіше за все пов'язанні із застосуванням до правопорушника заходів фізичного впливу.

Загальні, спеціальні та процесуальні заходи адміністративного припинення виокремлює С.В. Ківалов<sup>663</sup>. У свою чергу Н.В. Хорошак розподіляє заходи адміністративного припинення на такі групи: заходи, що застосовуються безпосередньо до правопорушника; заходи майнового, технічного, медико-санітарного, фінансового характеру; заходи, пов'язані з дією ліцензійно-дозвільної системи та заходи спеціального або виключного призначення<sup>664</sup>. Однак, на нашу думку, наведена класифікація є не зовсім точною, а такий захід, як відмова у видачі ліцензії на певний вид діяльності, який потребує ліцензування, навряд чи взагалі є заходом адміністративного припинення, оскільки жодним чином не пов'язаний із вчиненням будь-якого правопорушення.

Обговорюваним також є питання систематизації заходів адміністративного припинення через неоднорідність та з огляду на систематичні зміни в законодавстві<sup>665</sup>. На нашу думку, відповідні заходи доцільно класифікувати за правом особи-правопорушника, яке обмежується (створюється загроза обмеження такого права) найбільше, на:

1) заходи адміністративного припинення, які спрямовані на обмеження свободи пересування та вчинення певних дій особи-правопорушника (вимога припинити протиправну поведінку, доставлення порушника, привід осіб, які ухиляються від явки за викликом, адміністративне затримання); вказані заходи адміністративного примусу спрямовані на обмеження свободи вчинення певних дій особою-правопорушником, а також тимчасове обмеження його свободи з метою припинення вчинюваного правопорушення, а також вчинення підготовчих дій для притягнення такої особи до адміністративної відповідальності;

<sup>663</sup> Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. С. 216.

<sup>664</sup> Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: монографія. Київ, 2004. С. 30–31.

<sup>665</sup> Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 1994. С. 33–38.

2) заходи адміністративного припинення, які спрямовані на обмеження особистої недоторканості особи-правопорушника (особистий огляд, огляд речей); вказані заходи адміністративного примусу спрямовані передусім на обмеження права особи-правопорушника на особисту недоторканість з метою припинення вчинення адміністративного правопорушення шляхом вишукування предмета (знаряддя) вчинення такого правопорушення, а також речей, за допомогою яких особа може продовжити вчинення правопорушення або вчинити інше правопорушення;

3) заходи адміністративного припинення, які спрямовані на обмеження права власності особи-правопорушника (вилучення речей і документів; зупинка транспортних засобів; заборона експлуатації об'єктів будівництва); вказані заходи адміністративного припинення передусім спрямовані на забезпечення припинення вчинюваного правопорушення та недопущення продовження вчинення правопорушення шляхом обмеження права власності особи-правопорушника на певний об'єкт матеріального світу (зокрема і на той, експлуатація якого буде вважатися джерелом підвищеної небезпеки);

4) заходи адміністративного припинення, які спрямовані на обмеження права особи-правопорушника на «здоров'я» (застосування заходів фізичного впливу; застосування спеціальних засобів тощо); вказані заходи адміністративного припинення полягають у застосуванні певних засобів та прийомів, які створюють загрозу здоров'ю особи-правопорушника. Застосування вказаних заходів припинення правопорушення є винятковим випадком у тому разі, коли всі інші заходи адміністративного примусу виявилися неефективними для припинення вчинюваного правопорушення<sup>666</sup>.

Вказана класифікація заходів адміністративного припинення найбільш повно розкриває сутність зазначених заходів та відображає досягнення мети їх застосування через права особи-правопорушника, які обмежуються. Варто додати, що особливістю застосування заходів адміністративного припинення також зазначають більш широке коло суб'єктів порівняно з притягненням до адміністративної відповідальності, щодо яких можуть бути вони застосовані. Наприклад, ці заходи частково можуть застосовуватися до осіб, які не досягли 16-річного віку, до неосудних тощо<sup>667</sup>.

---

<sup>666</sup> Буга В.В. Заходи адміністративного припинення порушень у сфері будівництва. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2022. № 2. Т. 33 (72). С. 65–70.

<sup>667</sup> Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 211 с.

Усе це дає змогу визначити *адміністративні заходи припинення порушень у сфері будівництва як примусове зупинення правопорушень та попередження можливих шкідливих наслідків і забезпечення застосування щодо порушника адміністративних стягнень*. Вони є найчисленніші та найрізноманітніші з усіх адміністративно-примусових заходів – характеризуються насамперед тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або зовсім марним, а головним критерієм розмежування та визначення характеру того чи іншого заходу має бути мета його застосування та факт наявності чи відсутності протиправних дій з боку окремих осіб.

З метою запобігання правопорушенням у сфері будівництва законодавцем надані широкі повноваження щодо застосування різноманітних заходів адміністративного припинення. Найбільш значущими та найчастіше використовуваними з них є:

1) вимога припинити протиправну поведінку. Такий захід, зважаючи на відносну простоту його застосування та оперативність, є одним з найпоширеніших. Підставою для застосування цього заходу припинення може бути будь-яке адміністративне правопорушення. Вимога припинити протиправну поведінку є юридично обов'язковою, а непокора їй становить підставу для застосування інших заходів примусу<sup>668</sup>;

2) вилучення речей та документів. Застосування вказаного адміністративного заходу регулюється положеннями ст. 265 КУпАП. Сутність вилучення речей і документів полягає в примусовому припиненні права власника на розпорядження відповідними матеріальними об'єктами до винесення відповідної постанови по справі<sup>669</sup>.

При цьому, як зазначає у своїх наукових працях В.К. Колпаков, вилучення речей і документів як захід адміністративного примусу має певні особливості, що відрізняють його від інших примусових заходів. Такими особливостями (характерними рисами) науковець називає:

- вилучення речей і документів не може застосовуватись як самостійний захід адміністративного припинення, а його за-

<sup>668</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>669</sup> Гумін О.М., Пряхін С.В. Застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Європейські перспективи*. 2014. № 4. С. 7.

стосування завжди пов'язане із вчиненням інших заходів, які йому передують та спрямовані на відшукування речей та документів, які в подальшому підлягають вилученню;

- підлягають вилученню тільки ті речі, які були предметом вчинення адміністративного правопорушення або його знаряддям;
- проведення вказаного заходу адміністративного примусу обов'язково оформлюється відповідними процесуальними документами, в яких в обов'язковому порядку фіксується де, в який час та за яких умов було відшукано те чи інше майно, при цьому обов'язковим додатком до протоколу є опис майна, яке підлягає вилученню;
- майно отримує правовий статус «вилученого майна» після фактичного обмеження власника (володільця) майна правом розпоряджатися, користуватися та відчужувати таке майно і втрачає вказаний статус після винесення постанови по справі;
- щодо деяких видів майна (ліцензії на здійснення певних видів діяльності, посвідчення водія тощо) законодавцем розроблено особливий порядок здійснення вказаного заходу адміністративного примусу;
- нормами чинного КУпАП встановлено чіткий перелік посадових осіб, які мають право здійснювати вилучення речей та документів<sup>670</sup>. Так, наприклад, посвідчення водія як офіційний документ може бути вилучене лише в тому випадку, коли наявні підстави вважати, що до водія за вчинення порушення може бути застосоване стягнення у вигляді позбавлення права керувати транспортним засобом. Посвідчення водія вилучається до набрання законної сили постановою у справі про адміністративне правопорушення, але не більше ніж на три місяці. Про таке вилучення робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення і видається тимчасовий дозвіл на право керування транспортним засобом<sup>671</sup>.

Таким чином, вбачається, що вилучення майна та документів як захід адміністративного припинення спрямований на фіксацію

---

<sup>670</sup> Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 139–142.

<sup>671</sup> Гумін О.М., Пряхін С.В. Застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Європейські перспективи*. 2014. № 4. С. 7.

фактичних даних, що використовуються як доказ вчиненого правопорушення та на позбавлення особи-правопорушника можливості продовжити вчинення адміністративного правопорушення, використовуючи наявні в нього речі та документи.

3) обмеження та заборона проведення певних видів робіт, припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт, припинення будівництва, а також припис про усунення порушень вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил (типові форми зазначених приписів закріплені у додатках 2 і 3 до наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 травня 2012 р. № 240 «Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю»<sup>672</sup>.

Наприклад, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини звернулася мешканка міста Києва щодо сприяння у вирішенні питань, пов'язаних із захистом майнових прав. З матеріалів звернень вбачається, що поблизу будинку, який належить заявниці на праві приватної власності, здійснювалась реконструкція нежитлової будівлі під будівлю торговельного призначення з адміністративними приміщеннями з ймовірним порушенням чинного містобудівного законодавства та з порушенням режиму використання земель у межах території історичного ареалу населеного місця. З метою сприяння у захисті прав заявниці Уповноваженим були направлені відповідні листи до ДІАМ, Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства культури та інформаційної політики України та Департаменту охорони культурної спадщини виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). За результатом вжитих заходів у сфері охорони культурної спадщини Департаментом проведена перевірка та МКІП видано приписи про припинення проведення будь-яких будівельних робіт на об'єкті. У сфері містобудівного законодавства ДІАМ здійснено позаплановий захід державного архітектурно-будівельного нагляду за дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил, за результатами перевірки складено акт про порушення вимог Закону України «Про регулюван-

<sup>672</sup> Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.05.2012 р. № 240. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1116-12#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1116-12#doc_info)

*ня містобудівної діяльності» та прийнято рішення про зупинення дії містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. Відтак за результатами вжитих Уповноваженим заходів реагування право заявниці на належні умови проживання, а також схоронність майна в історичному ареалі населеного місця поновлено<sup>673</sup>.*

4) заборона експлуатації споруд, приміщень та інших об'єктів з метою усунення порушень вимог законодавства у сфері будівництва, будівельних норм, державних стандартів і правил в частині заборони експлуатації будівлі.

Згідно з положеннями п. 9 ч. 4 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» посадові особи органів державного архітектурно-будівельного контролю під час перевірки мають право, зокрема, забороняти за вмотивованим письмовим рішенням експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію<sup>674</sup>. Аналогічні приписи визначені підпунктом 10 пункту 11 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю<sup>675</sup>;

5) вимога щодо заборони експлуатації самочинно збудованого об'єкта, зокрема, якщо він має ознаки об'єкта підвищеної небезпеки. Ця вимога поширюється на всіх суб'єктів, які здійснюють експлуатацію такого об'єкта, незалежно від того, чи мають вони причетність до його зведення. При цьому відповідальність за зведення самочинно зведеного об'єкта несе саме особа, яка здійснила таке будівництво, за замовчуванням – особа, яка є власником самочинно реконструйованого об'єкта або власником чи користувачем земельної ділянки, на якій проведено нове будівництво;

б) тимчасовий арешт об'єктів незаконного (самочинного) будівництва;

7) тимчасове припинення виробничих заходів на об'єкті будівництва з належним оформленням документів і прийняттям рішення про проведення організаційних заходів, спрямованих на збереження вже

---

<sup>673</sup> За сприяння Уповноваженого поновили право заявниці на належні умови проживання внаслідок реконструкції нежитлової будівлі, розташованої в історичному ареалі м. Києва. URL: [https://www.ombudsman.gov.ua/news\\_details/za-spriannya-upovnovazhenogo-ponovleno-pravona-nalezhni-umovi-prozhivannya-vnaslidok-rekonstrukciyi-nezhitlovoyi-budivli-roztashovanoyi-v-istorichnomu-areali-m-kiyeva](https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/za-spriannya-upovnovazhenogo-ponovleno-pravona-nalezhni-umovi-prozhivannya-vnaslidok-rekonstrukciyi-nezhitlovoyi-budivli-roztashovanoyi-v-istorichnomu-areali-m-kiyeva)

<sup>674</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc_info)

<sup>675</sup> Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#doc_info)

спорудженої частини об'єкта нерухомого майна, що фактично являє собою консервацію об'єкта незавершеного будівництва.

8) адміністративне затримання, не пов'язане зі здійсненням провадження у справах про адміністративні правопорушення, і адміністративне затримання, пов'язане з таким провадженням. Адміністративне затримання застосовується з метою: припинення адміністративних правопорушень, усунення його негативних наслідків, у т.ч. попередження вчинення нових правопорушень; коли вичерпано інші заходи впливу; встановлення особи; складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення<sup>676</sup>.

У протоколі про адміністративне затримання обов'язково зазначаються:

- дата і місце його складення (число, місяць, рік, назва населеного пункту);
- посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол (спеціальне звання, прізвище, ім'я та по батькові);
- відомості про особу затриманого (прізвище, ім'я та по батькові (без скорочення), число, місяць, рік народження, фактичне місце проживання);
- час і мотиви затримання (зазначаються найменування органу поліції, куди доставлено особу, яка скоїла адміністративне правопорушення; його місцезнаходження; число, місяць, рік, а також час доставляння; частина статті та стаття КУпАП, якими передбачена адміністративна відповідальність особи за вчинене адміністративне правопорушення, а також мотиви затримання, серед яких: припинення адміністративного правопорушення; інші заходи впливу; складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи)<sup>677</sup>. При цьому належним доказом

<sup>676</sup> Що треба знати про адміністративне затримання. URL: <https://minjust.gov.ua/m/scho-treba-znati-pro-administrativne-zatrimannya>

<sup>677</sup> Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

вказаний адміністративний протокол буде за умови зазначення всіх вказаних даних. Обов'язковою умовою при складанні протоколу про адміністративне затримання є роз'яснення службовою особою затриманій особі прав, передбачених ст. 55, 56, 59, 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП (знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, відмовитись від давання пояснень, подавати докази, заявляти клопотання, користуватися правовою допомогою, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача тощо)<sup>678</sup>.

9) доставлення правопорушника. Застосування вказаного заходу адміністративного примусу регламентовано положеннями ст. 259 КУпАП України. Відповідно до положень вказаної статті з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено в поліцію її співробітником<sup>679</sup>. Таким чином, під адміністративним доставленням порушника слід розуміти не тільки адміністративно-примусове вилучення особи, що вчинила адміністративний проступок, з місця вчинення цього правопорушення або з місця виявлення правопорушника та супровід його в орган, який вправі вирішувати питання про адміністративне затримання або притягнення до адміністративної відповідальності, а також знаходження доставленої особи не більше години у відведених приміщеннях з метою забезпечення можливості притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності та складання протоколу про адміністративне правопорушення<sup>680</sup>.

Виходячи з викладеного зазначимо, що *до заходів адміністративного припинення порушень у сфері будівництва можна віднести заходи загального та спеціального призначення, які залежно від виду правопорушення застосовують правоохоронні, контрольно-ревізійні та інші уповноважені органи, а їх застосуванню передують стадія виявлення правопорушення, що вже розпочалося або триває.*

---

<sup>678</sup> Пелех М.І. Адміністративно-правові засади здійснення адміністративного примусу органами Національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. С. 112–113.

<sup>679</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>680</sup> Редека Д.Ю. Доставлення порушника та організаційно-правові засади його застосування. *Правова держава*. 2015. № 20. С. 60.

Підводячи підсумки підрозділу зазначимо, що в основі стратегії забезпечення безпеки у сфері будівництва знаходиться розроблення заходів правового характеру, адже сучасний стан законодавчого регулювання запобігання правопорушенням у відповідній сфері характеризується недосконалістю та розбалансованістю актів усіх рівнів, відсутністю офіційно визнаної концепції розвитку нормативно-правової бази, яка стосується організації і функціонування системи припинення правопорушень, роз'єднаністю суб'єктів, не виправданим дублюванням окремих їх функцій. Серед заходів адміністративного припинення порушень у сфері будівництва виділено заходи загального та спеціального призначення, які залежно від виду правопорушення застосовуються правоохоронними, контрольно-ревізійними та іншими уповноваженими органами. При цьому такі заходи можуть застосовуватися для припинення не тільки адміністративних проступків, а й кримінальних правопорушень<sup>681</sup>.

### 4.3. Особливості адміністративної відповідальності у сфері будівництва

Розвиток будь-якої держави та права безпосередньо пов'язаний із засобами забезпечення державно-владного впливу на розвиток суспільства, в тому числі і за допомогою системи примусових засобів. Одним із ключових засобів реалізації державно-владного управління та правового регулювання є засоби юридичної відповідальності<sup>682</sup>, яка може наставати в разі порушення будь-яким суб'єктом прав іншого суб'єкта або неналежного виконання чи невиконання суб'єктом певного обов'язку, закріпленого в правових нормах<sup>683</sup>.

У наукових колах тривають дискусії щодо змісту поняття юридичної відповідальності та її видів. Як правове явище вона може розглядатись у двох аспектах, позитивному і негативному. У позитивному –

---

<sup>681</sup> Буга В.В. Заходи адміністративного припинення порушень у сфері будівництва. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2022. № 2. Т. 33 (72). С. 65–70.

<sup>682</sup> Буга Г.С. Поняття адміністративної відповідальності у сфері фінансових послуг. *Держава та регіони*. 2019. № 3 (65). С. 312–317.

<sup>683</sup> Радзівіл К.С. Забезпечення фінансової безпеки України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. С. 15.

це відповідальність за майбутні вчинки, їх усвідомлення, прагнення діяти відповідно до встановлених норм, як соціальних, так і правових, належним чином виконувати свої обов'язки і реалізовувати права лише у встановленому порядку, бути громадсько активним і суспільно корисним членом суспільства. У негативному аспекті мова йде про відповідальність за вже вчинені вчинки, їх негативні наслідки, порушення певних норм. Однак самі вчені дають різноманітні визначення юридичної відповідальності, в яких кожен хоче підкреслити ті аспекти, характерні риси, які, на його думку, є головними. Загалом для загального огляду можна навести такі точки зору щодо цього питання.

В.Б. Авер'янов визначає адміністративно-правову відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень<sup>684</sup>. Вважаємо, що це визначення не повністю розкриває всього змісту адміністративно-правової відповідальності, адже не передбачає такі важливі ознаки, як застосування до винної особи санкцій у межах і порядку, встановлених чинним законодавством. Саме порушення меж або порядку може призвести до перевищення повноважень та неможливості захисту порушеного, невизнаного та оспорюваного права.

На думку О.М. Щукіна, адміністративна відповідальність становить собою особливий різновид юридичної відповідальності, а також вона є специфічною формою адекватного реагування держави на протиправні дії з боку окремих громадян та юридичних осіб. Заходи юридичної відповідальності, які застосовують до правопорушника і які він зобов'язаний виконати, призводять останнього до обтяжливих майнових, моральних чи інших обмежень. Таким чином, правопорушник відповідає перед державою та суспільством за неправомірну поведінку<sup>685</sup>.

Висловлюється й таке визначення юридичної відповідальності, відповідно до якого – це застосування уповноваженим органом чи по-

---

<sup>684</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: в 2 т. / редкол.: В.Б. Авер'янов та ін. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. С. 87.

<sup>685</sup> Щукін О.М. До питання концептуалізації поняття адміністративної відповідальності. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 74.

садовою особою адміністративного стягнення до особи, яка вчинила правопорушення, що за своїм характером не передбачає відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності. Адміністративна відповідальність устанавлюється законами й підзаконними актами чи їх нормами про адміністративні правопорушення. У цих актах визначаються склади адміністративних правопорушень і санкції, а в деяких випадках – і порядок їх застосування<sup>686</sup>.

І.С. Гриценко зазначає, що адміністративна відповідальність як різновид правової відповідальності – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії та понести за це адміністративні стягнення у встановленому законом порядку<sup>687</sup>. Зазначена наукова позиція не враховує, що негативне реагування держави може здійснюватися не лише компетентними органами, а й безпосередньо службовими (посадовими) особами.

С.В. Ківалов вважає, що юридична відповідальність є реалізацією правової норми, причому підставою є зобов'язання. Тобто юридична відповідальність це звичайне зобов'язання, але таке, що виконується в примусовому порядку<sup>688</sup>. Ширше визначення надає Т.О. Коломоєць, яка формулює адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (насамперед адміністративних проступків), а особи, які вчинили зазначені правопорушення, повинні відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії та понести адміністративне стягнення у встановлених законом формах і порядку<sup>689</sup>. Проте науковець зводить адміністративно-правову відповідальність лише до адміністративного стягнення, тим самим обмежуючи дефініцію адміністративної відповідальності.

<sup>686</sup> Правознавство / за заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. Київ : КНЕУ, 2003. С. 175.

<sup>687</sup> Гриценко І.С. Формування наукових поглядів щодо інституту адміністративної відповідальності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 1. С. 47.

<sup>688</sup> Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юрид. література, 2003. С. 425.

<sup>689</sup> Коломоєць Т.О. Структура адміністративної відповідальності: сучасний доктринальний погляд. *Підприємство, господарство і право*. 2002. № 4. С. 65.

Заслуговує уваги і точка зору Д.М. Лук'янца, відповідно до якої юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що проявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завдання збитків і виражена в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру<sup>690</sup>.

Така різноманітність у підходах до визначення юридичної відповідальності викликана тим, що вона, будучи одним із видів суспільної відповідальності, успадкувала від останньої і змістовність, і багатоаспектність. Дійсно, суспільна відповідальність найзагальнішому розумінні – це специфічний зв'язок між суб'єктами суспільних відносин, один з яких є домінуючою інстанцією і, застосовуючи різноманітні прийоми та методи, впливає на поведінку іншого, намагаючись утримати її (поведінку) в певних рамках (межах). Саме завдяки існуванню цього зв'язку забезпечується дотримання суспільних норм, встановлення злагоди в суспільстві, а загалом й існування самого суспільства<sup>691</sup>.

В юридичній літературі питання юридичної відповідальності залишаються полемічними, оскільки відсутні єдині підходи до визначення поняття і змісту юридичної відповідальності, немає єдності і щодо характеристики окремих принципів юридичної відповідальності та процесуальних засад її здійснення. А втім, об'єктивне теоретичне вирішення цих питань визначає характер та зміст діяльності суб'єктів права, а також спричиняє позитивний вплив на стан законності та правопорядку. Наголосимо на тому, що складність юридичної відповідальності виявляється у зв'язку з тим, що:

- по-перше, юридична відповідальність є предметом наукового дослідження багатьох суспільних наук, зокрема юридичних, політологічних, соціологічних тощо, що зумовлює досить різновекторний характер існуючих наукових розробок проблематики юридичної відповідальності;

---

<sup>690</sup> Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ : Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 15.

<sup>691</sup> Буга Г.С. Поняття адміністративної відповідальності у сфері фінансових послуг. *Держава та регіони*. 2019. № 3 (65). С. 312–317.

- по-друге, юридична відповідальність має особливий соціальний характер та призначення, що зумовлено її похідним характером від соціальної відповідальності в цілому, що у свою чергу обґрунтовує принциповість наукових досліджень зазначеної проблематики, оскільки юридична відповідальність має особливий соціальний характер, що визначає її державно-владний вплив на розвиток суспільства;
- по-третє, юридична відповідальність має багатоаспектний характер наукового юридичного дослідження, оскільки досліджується як загальнотеоретичними (теорією держави і права, історією держави і права тощо), так і галузевими юридичними науками (наукою адміністративного права, кримінального, цивільного тощо), що зумовлює її складний зміст та розгалужену систему, тим самим створюючи досить розпорошений характер результатів наукового дослідження в межах або загальнотеоретичних аспектів юридичної відповідальності, або в межах галузевих засад юридичної відповідальності;
- по-четверте, юридична відповідальність має практико-прикладний характер, оскільки вона реалізується в життєдіяльності суспільства, держави та громадян та безпосередньо націлена на зміну певного правового стану, що зачіпає інтереси конкретних суб'єктів права;
- по-п'яте, юридична відповідальність має тривале історичне коріння свого зародження, виникнення, розвитку та функціонування, що безпосередньо залежить від рівня розвитку людства та розвитку державно-владного впливу на суспільство та окремих громадян;
- по-шосте, юридична відповідальність є результатом розумового усвідомлення людьми сутності добра і зла, справедливості і несправедливості, що потребує постійного її наукового дослідження в контексті її методологічних та практичних засад, особливостей зміни суспільства, переосмислення загальнолюдських цінностей та цінності юридичної відповідальності, а також вдосконалення її функціонального призначення<sup>692</sup>.

До характерних специфічних рис адміністративної відповідальності варто віднести, насамперед, те, що її підставою є особливий вид право-

<sup>692</sup> Буга В.В. Особливості адміністративної відповідальності у сфері будівництва. *Держава та регіони*. 2022. № 2 (76). С. 122–127.

порушення – адміністративний проступок. Своє вираження адміністративна відповідальність знаходить у застосуванні певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу і майнової відповідальності. Адміністративні стягнення накладаються великою кількістю органів, яким таке право надане законодавством України і перелік яких міститься в КУпАП України і деяких інших законодавчих актах. Між органами державного управління (посадовими особами), що накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні відносини підпорядкованості. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності особливий, він істотно відрізняється від кримінального та цивільного процесів. Нарешті, адміністративна відповідальність урегульована нормами адміністративного права, що містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень і органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності утворюють її нормативну основу.

Досить вдале визначення адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва як виду юридичної відповідальності було надано О.В. Запотоцькою, як впливі уповноважених органів державної влади, викликаний порушенням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд, що виявляється в цілеспрямованому застосуванні адміністративних стягнень передбачених ст. 96 КУпАП<sup>693</sup>.

Таке визначення, на нашу думку, потребує вдосконалення. Тому *адміністративну відповідальність у сфері будівництва доцільно визначити як вид юридичної відповідальності, що полягає в реакції уповноважених правоохоронних, наглядових та контрольно-ревізійних органів унаслідок учинення адміністративних правопорушень у сфері будівництва у вигляді застосування заходів адміністративного примусу – адміністративних стягнень, передбачених ст. 96, 96–1, 188–42 КУпАП та ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», які є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопо-*

---

<sup>693</sup> Запотоцька О.В. Адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 558.

*рушення. Вона застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.*

Фактичною підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності є вчинення нею правопорушення у сфері будівництва. Нормативною є система адміністративно-правових норм, за допомогою яких закріплені: 1) склади адміністративних правопорушень у сфері будівництва, види та розміри адміністративних стягнень; 2) коло суб'єктів (органів та посадових осіб), що уповноважені складати постанови та протоколи про адміністративні правопорушення й розглядати такі справи; 3) процесуальне оформлення притягнення до адміністративної відповідальності<sup>694</sup>.

Отже, адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері будівництва включає всі властиві юридичній відповідальності ознаки. Зокрема, вона є державно-правовим примусом; нормативно-вираженою і виявляється у застосуванні та реалізації санкцій правових норм; має чітку підставу – вчинення правопорушення; накладається у встановленому процесуальному порядку; пов'язана з обтяжливими наслідками майнового, морального, особистісного та іншого характеру для правопорушника.

Водночас адміністративна відповідальність у сфері будівництва має свою специфіку. Слід погодитися з думкою І.В. Бондаренка, Л.М. Долі та І.В. Рогатюка, що основними чинниками, які сприяють поширенню правопорушень у сфері будівництва та негативно впливають на процеси протидії, є: 1) підвідомчість підприємств, що займаються будівництвом, різним міністерствам та відомствам; 2) використання ними під час проведення робіт великої кількості субпідрядних підприємств, які між собою структурно не пов'язані, використовують різні форми бухгалтерського обліку та оподаткування; 3) використання приватних підприємств, у яких практично відсутній бухгалтерський облік, для виконання додаткових робіт; 4) використання будівельних бригад з інших регіонів, розрахунки з ними готівкою без складання відомостей та ведення обліку кадрів<sup>695</sup>.

<sup>694</sup> Буга В.В. Особливості адміністративної відповідальності у сфері будівництва. *Держава та регіони*. 2022. № 2 (76). С. 122–127.

<sup>695</sup> Семенко Б.М. Питання відповідальності за порушення у галузі будівництва. URL: <http://pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download>

Загалом адміністративна відповідальність у сфері будівництва передбачає застосування заходів адміністративно-правового впливу до особи. Суб'єктами процесуальних відносин є правопорушник і компетентний орган, наділений владними юрисдикційними повноваженнями<sup>696</sup>. Ключовою ж особливістю є те, що адміністративна відповідальність за порушення законодавчих вимог у процесі здійснення будівництва передбачена не лише для замовників, але й для інших учасників цього процесу, включаючи посадових осіб контролюючих органів. Окрім того, вона охоплює велику кількість дій, вчинення яких вважається правопорушенням, та суб'єктів, уповноважених накладати стягнення (відповідно до ст. 33 КУпАП при накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність)<sup>697</sup>.

Фактично, це означає, що:

1) при виборі виду та розміру адміністративного стягнення уповноважений суб'єкт адміністративної юрисдикції не може виходити за межі, визначені санкцією адміністративно-деліктної норми, яка застосовується<sup>698</sup>;

2) на вибір адміністративного стягнення та на визначення його розміру впливає низка об'єктивних обставин, якими характеризується поведінка правопорушника до вчинення правопорушення, під час його вчинення, а також після цього. З точки зору вибору адміністративного стягнення важливе значення мають:

- а) раніше зафіксовані факти протиправної поведінки особи;
- б) спосіб, знаряддя, умови та обстановка вчинення правопорушення;
- в) наявність та/або обсяг заподіяної матеріальної шкоди;
- г) здійснення винною особою дій, спрямованих на попередження, усунення або відшкодування шкідливих наслідків правопорушення;
- д) характер взаємовідносин (взаємодії) порушника з іншими особами, причетними до вчинення правопорушення<sup>699</sup>;

---

<sup>696</sup> Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. С. 36.

<sup>697</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>698</sup> Відповідальність у публічному праві: монографія / П. Андрушко, І. Безклубий, Т. Гуржій та ін.; за заг. ред. І. Безклубого. Київ: Грамота, 2014. С. 285.

<sup>699</sup> Гарат М. Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності: дис. ... д-ра філос. 081 – Право. Київ, 2023. С. 196.

3) вибір виду та розміру адміністративного стягнення зумовлюється особистісними (зокрема, віковими, психологічними, професійними тощо) характеристиками особи, яка вчинила правопорушення.

Систему адміністративних стягнень закріплено в ст. 24 КУпАП, в якій їх перераховано з урахуванням зростання суворості:

- попередження;
- штраф;
- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- громадські роботи;
- виправні роботи;
- суспільно корисні роботи;
- адміністративний арешт;
- арешт з утриманням на гауптвахті<sup>700</sup>.

Однак, як свідчить аналіз законодавства (зокрема, ст. 96, 96–1 та 188–42 КУпАП, ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» тощо), єдиним стягненням, передбаченим за вчинення правопорушень у сфері будівництва, є адміністративний штраф, тобто стягнення з порушника певної грошової суми в дохід відповідного державного або місцевого бюджету. Втім, слід погодитися з пропозицією М.Р. Гарат про те, що в межах Особливої частини КУпАП окремі статті, а також окремі частини таких статей потрібно розташувати в чіткій послідовності, у міру зростання суспільної небезпеки передбачених ними порушень та, відповідно, у міру збільшення суворості встановлених ними адміністративних стягнень. Безумовно, комплексне вирішення цього питання можливе тільки у межах загальної реформи адміністративно-

<sup>700</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

деліктного законодавства, яка передбачатиме розробку та прийняття нового Кодексу про адміністративні правопорушення (проступки). Однак на даному етапі не варто відмовлятися від ідеї вдосконалення структури окремих положень чинного КУпАП. Тобто внутрішня структура статей 96, 96–1 та 188–42 КУпАП повинна бути перебудована з урахуванням ступеня суспільної небезпеки адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності<sup>701</sup>.

До осіб, яких може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері будівництва, належать:

1) фізичні осудні особи, які вчинили правопорушення у віці, з якого може наступати адміністративна відповідальність та які вступили в суспільні відносини щодо задоволення інтересів у сфері будівництва та пов'язаних із ними суспільних відносин (такими фізичними особами вважаються громадяни України, іноземці та особи без громадянства), крім осіб, які мають імунітет на території України;

2) юридичні особи, які беруть участь у суспільних відносинах, що виникають у процесі будівництва (вони можуть бути всіх форм власності та мати будь-яку організаційно-правову форму).

Порівняно з порушеннями, вчиненими юридичними особами, шкода від правопорушень фізичних осіб є меншою. Тому законодавець встановлює різний розмір адміністративно-правової відповідальності за правопорушення в будівництві для юридичних та фізичних осіб. До 2012 року діяла редакція Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», яка встановлювала відповідальність лише для юридичних осіб<sup>702</sup>.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» від 22 грудня 2011 р. № 4220-VI<sup>703</sup> названий вище Закон викладено в новій редакції під назвою «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Цей закон встановлює відповідальність юридич-

---

<sup>701</sup> Гараг М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2023. С. 192.

<sup>702</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

<sup>703</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла: Закон України 29.06.2010 р. № 2367-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2367-17>

них осіб та фізичних осіб-підприємців за правопорушення у сфері містобудування. На наш погляд, така новела є позитивною, оскільки прирівнює фізичних осіб-підприємців, які здійснюють будівельну діяльність до юридичних осіб. Відповідальність же фізичних осіб, які не є підприємцями, встановлена КУпАП. Необхідно зауважити, що часто одна і та ж стаття КУпАП справедливо передбачає різний розмір відповідальності, залежно від того, чи є суб'єктом фізична особа (громадянин), чи посадова особа підприємства<sup>704</sup>.

При цьому, аналіз штрафів за адміністративні правопорушення у сфері будівництва на предмет їх відповідності ступеню суспільної небезпеки змушує констатувати ще одну проблему. Суть її полягає в необґрунтованості розмірів штрафів, передбачених за правопорушення, яке вчиняється повторно протягом року. Загалом у вітчизняній теорії права неодноразове вчинення протиправного діяння вважається обставиною, яка свідчить про виражені антисоціальні установки в поведінці порушника, а отже – про підвищену суспільну небезпеку учиненого. Відповідне положення отримало розвиток у адміністративно-деліктному законодавстві: по-перше, у ст. 35 КУпАП, згідно з якою повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення визнається обставиною, що обтяжує адміністративну відповідальність; по-друге, у цілій низці статей Особливої частини КУпАП, де ознака повторності визначена як кваліфікуюча ознака складу правопорушення, котрою зумовлене застосування більш суворих санкцій щодо порушника<sup>705</sup>.

Зазначений підхід законодавця видається цілком виправданим. Адже повторне вчинення адміністративного правопорушення фактично означає, що попередньо накладене стягнення не здійснило на особу належного виховного впливу, а його притягнення до адміністративної відповідальності не досягло своєї профілактичної мети. Це свідчить про необхідність застосування щодо винної особи більш жорстких примусових заходів, які будуть для неї значно відчутними, а острах перед ними надалі переважатиме бажання діяти всупереч закону. Водночас з окресленого підходу повністю випадають ч. 2 та 6 ст. 96–1 КУпАП «Порушення законодавства під час планування і забудови територій». Санкції передбачених ними адміністративно-деліктних

<sup>704</sup> Миронець І.М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. С. 153–154.

<sup>705</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

норм вимагають накладення на винну особу не більш суворого, а навпаки – більш м'якого стягнення, ніж те, яке встановлено за аналогічні порушення, вчинені уперше<sup>706</sup>.

Наприклад, ч. 1 ст. 96–1 КУпАП передбачає відповідальність за передачу замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів, 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»<sup>707</sup> у розмірі від *двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян*. При цьому, відповідно до ч. 2 ст. 96–1 КУпАП, дії, передбачені ч. 1 цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу від *однієї тисячі п'ятисот до однієї тисячі семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян*<sup>708</sup>.

Таким чином, співвідношення розмірів адміністративних штрафів за те саме правопорушення, вчинене уперше та повторно (протягом року), є «оберненим» щодо їх реальної суспільної небезпеки. По суті, маємо ситуацію, коли за менш небезпечне правопорушення (ч. 1 ст. 96–1 КУпАП) встановлено більший розмір штрафу, ніж за правопорушення, яке характеризується значно вищим рівнем суспільної небезпеки (ч. 2 ст. 96–1 КУпАП). Аналогічний підхід застосований законодавцем при конструюванні санкцій ч. 3, 4 і 5 ст. 96–1 КУпАП. Якщо правопорушення, вчинені уперше (ч. 4, 5 ст. 96–1 КУпАП), тягнуть за собою штраф у розмірі від *п'ятисот до шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян*, то у разі їх повторного вчинення штраф буде набагато (більш ніж удвічі) меншим – від *двохсот до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян*<sup>709, 710</sup>.

<sup>706</sup> Там само.

<sup>707</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>708</sup> Там само.

<sup>709</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>710</sup> Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної ді-

Отже, ми не ставимо за мету визначити точні розміри відповідних штрафів (зрештою, це питання належить до виключної компетенції органу законодавчої влади), однак цілком очевидно, що в обох та усіх інших випадках штрафи за повторні правопорушення у сфері будівництва повинні бути помітно більшими від передбачених за аналогічні делікти, що вчинені уперше.

Здебільшого існує можливість застосування адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері будівництва щодо фізичних осіб незалежно від притаманних певним їх категоріям додаткових ознак. У протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) особи, яка склала протокол, відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (прізвище, ім'я, по батькові, дата народження, адреса місця проживання або перебування, місце роботи, посада, ідентифікаційний номер або номер і серія (за наявності) паспорта для фізичних осіб – громадян України, які через свої релігійні або інші переконання відмовилися від прийняття ідентифікаційного номера, офіційно повідомили про це відповідні органи державної влади та мають відмітку в паспорті громадянина України), місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення, нормативний акт, що передбачає відповідальність за це правопорушення, прізвища, імена, по батькові (за наявності), адреси місця проживання або перебування свідків і потерпілих (якщо вони є), пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, інформація про надані особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснення її прав і обов'язків, передбачених ст. 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП, інші відомості, необхідні для вирішення справи<sup>711, 712</sup>. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, то про це також зазначається в протоколі.

До протоколу про адміністративне правопорушення додаються оригінали або належним чином засвідчені копії документів, що підтверджують вчинення адміністративного правопорушення, винність особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для ви-

---

яльності: дис. ... д-ра філос.: 081 – Право. Київ, 2023. С. 192–194.

<sup>711</sup> Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>712</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

рішення справи. Надалі протокол надсилають до місцевого суду.

Водночас аналіз практики накладення адміністративних стягнень у сфері будівництва змушує констатувати наявність грубих помилок уповноважених суб'єктів у процесі визначення ними характеру правопорушень та відповідно у процесі обчисленні строків притягнення до адміністративної відповідальності.

Непоодинокими є випадки, коли керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю, головні інспектори будівельного нагляду ДІАМ і навіть судді без жодних на те підстав визнають триваючими правопорушення, зумовлені певною разовою дією, яка не виявляється у безперервному порушенні закону чи тривалому невиконанні обов'язків. Внаслідок цього в таких випадках строк накладення адміністративного стягнення помилково обчислюється не з моменту вчинення протиправних дій (бездіяльності), а з моменту їх виявлення. Це призводить до прийняття непропорційних юрисдикційних рішень, а також до оскарження та подальшого скасування постанов у справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, у постанові відділу з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради від 21 вересня 2018 р. № 20-КР/17/23–52/1628 триваючим правопорушенням визнано випадок здійснення технічного нагляду з порушенням вимог законодавства, а саме – відсутність перевірки відповідності окремих будівельно-монтажних робіт проектним рішенням, а також ненадання органу державного архітектурно-будівельного контролю даних про відхилення від проектних рішень, допущених під час будівництва об'єкта архітектури (скасована рішенням Дзержинського районного суду м. Кривого Рогу від 26 лютого 2019 р. в адміністративній справі № 210/5535/18(2-а/210/18/19))<sup>713</sup>.

Водночас у цьому контексті варто вказати на дискусійність підходу, викладеного в постанові Верховного Суду України від 04 березня 2014 р. у справі № 21–208433а13, згідно з якою адміністративне правопорушення, передбачене ч. 8 ст. 96 КУпАП (експлуатація об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію), визнане триваючим. Такий підхід знайшов відображення в десятках судових рішень, зокрема про звільнення фізичних осіб від адміністративного стягнення

---

<sup>713</sup> Постанова Трет'яго апеляційного адміністративного суду від 21 верес. 2018 р. № 20-КР/17/23–52/1628. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80893408>

у зв'язку зі сплином строку його накладення. Мотивуючи свій висновок, Верховний Суд вказав, що «експлуатація не прийнятого в експлуатацію об'єкта» не може тлумачитись як триваюче правопорушення. Змістом цього правопорушення є невиконання обов'язку із введення в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта містобудування до початку його експлуатації. Суспільна небезпека такого правопорушення насамперед полягає не в недотриманні встановленого правопорядку, а в небезпеці, яка може мати місце в результаті відсутності контролю за безпечністю побудованого об'єкта містобудування від початку його використання. Таким чином, логічним висновком має бути судження про те, що обов'язок введення об'єктів будівництва в експлуатацію, відповідальність за експлуатацію об'єктів, не введених в експлуатацію, можуть стосуватися лише тих суб'єктів, які після закінчення будівництва та початку використання, маючи відповідний обов'язок, не ввели об'єкти містобудування в експлуатацію, за що встановлена певна відповідальність<sup>714</sup>.

На нашу думку, об'єктивно виникає необхідність перегляду правової позиції, викладеної в постанові Верховного Суду від 04 березня 2014 р. у справі № 21–433а13, у частині обчислення строку накладення адміністративних стягнень за правопорушення, передбачені ч. 8 ст. 96 КУпАП. З урахуванням триваючого характеру таких правопорушень відповідний строк повинен обчислюватись не з дня їх учинення, а з дня їх виявлення.

У межах цього підрозділу зазначимо, що будівельна діяльність в Україні підлягає ліцензуванню згідно із Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності»<sup>715</sup>. Такий виді наглядової діяльності є одним із заходів державного регулювання господарських відносин в Україні й відповідно до ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»<sup>716</sup>, ліцензія – це запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності в суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцен-

<sup>714</sup> Постанова Верховного Суду від 04 берез. 2014 р. у справі № 21–433а13. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/38285951>

<sup>715</sup> Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

<sup>716</sup> Там само.

зуванню; ліцензування – засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства й окремих споживачів.

Ліцензування є ключовим елементом у новій моделі регулювання будівельної сфери, а ліцензійні вимоги спрямовані на прозорість, покращення поінформованість наглядових та контролюючих органів, що підвищує стандарти ведення будівельного бізнесу. Орган ліцензування за наявності низки юридичних фактів (наприклад, неможливість ліцензіата забезпечити виконання ліцензійних умов, установлених для певного виду господарської діяльності) позбавляє ліцензіата права на здійснення певного виду господарської діяльності. Крайнім заходом адміністративно-господарської відповідальності за порушення у сфері ліцензування будівельної діяльності є відміна державної реєстрації суб'єкта господарювання і його ліквідація<sup>717</sup>. Проте застосування такої адміністративно-господарської санкції здійснюється на підставі рішення суду<sup>718</sup>.

На думку Н.В. Барахтян, нормативна база щодо регулювання низки питань ліцензування окремих видів господарської діяльності не відповідає потребам часу, нерідко суперечить її вимогам та практичній діяльності органів, які безпосередньо здійснюють видачу ліцензій<sup>719</sup>. За переконанням А.О. Шеваріхіна, така діяльність є формою легітимації підприємництва, а саме підтвердження законності входження суб'єктів господарювання в підприємницькій обіг<sup>720</sup>. Учені-адміністративісти<sup>721</sup> визначають ліцензування як правовий режим здійснення таких видів діяльності, особливу процедуру офіційного визнання права суб'єкта на ведення певного виду діяльності з дотриманням правил, нормативних вимог і стандартів. У свою чергу І.Д. Пастух

---

<sup>717</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print>

<sup>718</sup> Стародубцев А. А. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері містобудування. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2014. Вип. № 18. С. 74.

<sup>719</sup> Барахтян Н.В. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 77.

<sup>720</sup> Шеваріхін А. О. Адміністративно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2003. 198 с..

<sup>721</sup> Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса, 2003. 896 с.

визначає ліцензування як правовий режим окремих встановлених законодавством видів господарської діяльності, що передбачає державне підтвердження та визначення меж права на їх здійснення, а також контроль за цією діяльністю та можливість припинення останньої за особливими підставами з боку відповідних органів держави<sup>722</sup>. На думку В.К. Шкарупи, ліцензування – форма контролю за порядком набуття спеціального правового статусу, фактичним виконанням обов’язкових ліцензійних умов, припиненням діяльності суб’єкта ліцензійних правовідносин та за правомірністю використання обмежених ресурсів<sup>723</sup>.

Досліджуючи зазначене питання, на думку Е.Е. Бекірової, ліцензування певних видів господарської діяльності слід розглядати в декількох аспектах: як елемент легітимації суб’єктів господарської діяльності; як умову здійснення певних видів господарської діяльності; як підставу виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; як елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність; як засіб державного регулювання господарської діяльності<sup>724</sup>.

Як стверджують окремі науковці, ліцензування має адміністративно-правову природу, оскільки наділяє спеціальною правоздатністю суб’єктів господарювання через легітимізацію, містить власні принципи управлінського впливу та здійснюється на основі адміністративних процедур дозволу й контролю<sup>725</sup>. Ліцензування, стверджують Л.В. Шестак та В.К. Шкарупа, це особливий адміністративно-правовий режим – порядок регулювання, який виявляється в комплексі правових засобів, що характеризують особливий зв’язок дозволів, заборон, позитивних зобов’язань, що взаємодіють між собою та передбачають особливу спрямованість правового регулювання. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут характеризується такими особливостями: воно становить систему державно-виконавчих відносин, змістом яких є організація діяльності громадян і юридичних осіб

<sup>722</sup> Пастух І.Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 19 с.

<sup>723</sup> Шестак Л.В., Шкарупа В.К. Поняття та юридичний зміст ліцензування. *Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2004. № 2 (24). С. 131–132.

<sup>724</sup> Бекірова Е.Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Одеса, 2005. С. 17.

<sup>725</sup> Кашперський О.В. Поняття та юридичний зміст ліцензування в Україні. *Європейські перспективи*. 2010. № 1. С. 77.

у тих сферах діяльності, де необхідне чітке дотримання параметрів (меж) визначеної правової поведінки; ліцензійна діяльність має певні принципи організації управлінського впливу, які особливо актуальні в контексті проведення адміністративної реформи (принцип обмеження державного втручання в діяльність соціальних інститутів, демонополізації професійної діяльності, зацікавленості громадян у виконанні ліцензійних вимог і умов, координації дій держави і громадян під час реалізації програм управління; спеціалізації управлінського впливу, професійної компетентності, непорушності законних прав і свобод громадян та їх захист; забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання та застосування єдиного порядку ліцензування на всій території України)<sup>726</sup>.

Під ліцензуванням розуміють видачу, переоформлення, тимчасове зупинення та анулювання ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ, контроль за додержанням ліцензіатом ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов. Ліцензування носить процедурний характер, регламентований законодавчими актами, і складається з кількох стадій, зокрема, таких:

- порушення ліцензійного процесу – суб'єкт господарювання, який хоче здійснювати певний вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, звертається до органу ліцензування із заявою встановленого зразка про видачу ліцензії, до якої додаються передбачені законодавством документи;
- розгляд заяви про видачу ліцензії – представник ліцензійного органу перевіряє дотримання передбачених законом вимог щодо документів, які надійшли та приймає рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі;
- внесення інформації до ліцензійного реєстру – орган ліцензування формує і веде ліцензійний реєстр з певного виду господарської діяльності;
- видача ліцензії – повідомлення про прийняте рішення видається заявникові в письмовій формі за встановленою формою<sup>727</sup>.

Варто зауважити, що ліцензування як процес набагато складніша категорія, ніж видача, переоформлення та анулювання ліцензій,

---

<sup>726</sup> Шестак Л.В., Шкарупа В.К. Поняття та юридичний зміст ліцензування. *Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2004. № 2 (24). С. 130.

<sup>727</sup> Буга Г.С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. Одеса : Гельветика, 2022. 404 с

видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ. Ліцензійна діяльність має свої принципи організації управлінського впливу (обмеження державного втручання в діяльність соціальних інститутів, зацікавленості суб'єктів у виконанні ліцензійних умов, забезпечення рівності прав, законних інтересів суб'єктів господарювання тощо), виступає формою контролю за порядком набуття суб'єктом господарювання спеціального статусу, особлива спрямованість правового регулювання, яка характеризується особливим зв'язком взаємодіючих між собою дозволів, заборон, позитивних зобов'язань<sup>728</sup>.

Отримання ліцензії – це юридичний факт, правоформуючий адміністративний акт, який породжує особливе суб'єктивне право, що носить винятковий характер, тобто при наявності ліцензії будівельна організація має право надавати чітко визначені, певні види будівельних послуг, які не мають право здійснювати інші суб'єкти.

Процес ліцензування виконує функцію вхідного нагляду, метою якого є мінімізація ризику вчинення правопорушень, а також допуску на будівельний ринок неналежних суб'єктів господарювання. Процес ліцензування включає такі стадії:

1) комплекс заходів, спрямованих на забезпечення вирішення питання про видачу або відмову у видачі ліцензії суб'єкту господарювання на здійснення будівельної діяльності. Основними етапами цієї стадії є: а) порушення ліцензійного процесу (прийняття та реєстрація заяви, інших необхідних документів); б) перевірка даних у документах, поданих заявником для отримання ліцензії, та відповідності його ліцензійним умовам, встановленим для обраного виду діяльності; в) прийняття рішення про видачу ліцензії або відмову в її видачі;

2) здійснення контролю за додержанням власниками ліцензій ліцензійних умов, установлених до будівельної діяльності. Вона починається з моменту отримання підприємством ліцензії на діяльність у сфері будівництва і припиняється із закінченням терміну дії ліцензії або її анулюванням, і може супроводжуватись такими факультативними діями органів ліцензування, як продовження дії ліцензії на наступний термін, її переоформлення та видача дубліката.

Орган, що здійснює ліцензування, повинен мати повноваження встановлювати критерії ліцензування та відхиляти заяви від установ, які не відповідають встановленим стандартам. Процес ліцензування,

<sup>728</sup> Шестак Л.В., Шкарупа В.К. Поняття та юридичний зміст ліцензування. *Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2004. № 2 (24). С. 133.

як мінімум, має складатися з оцінки і управління, включаючи придатність і відповідність керівництва, оцінки внутрішнього контролю й управління ризиками, а також прогнозованого фінансового стану, в тому числі будівельної бази.

До того ж у багатьох випадках будівельна діяльність нерозривно пов'язана із земельними правовідносинами, а саме з виділенням земельної ділянки під будівництво. У Земельному кодексі України вказано, що приступати до використання земельної ділянки без документів, що засвідчують право на нього (а також без державної реєстрації і встановленні меж земельної ділянки в натурі), забороняється. Відповідальність за порушення цієї норми передбачена в КУпАП. Варто додати, що відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. № 1805-III серед інших повноважень центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини, наділений правом приймати рішення про заборону діяльності юридичних та фізичних осіб, яка створює загрозу для нерухомих пам'яток<sup>729</sup>. Також варто зазначити, що для всіх сіл, селищ та міст, відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»<sup>730</sup>, розробляються і затверджуються відповідними органами місцевого самоврядування Правила благоустрою території населеного пункту. Це говорить про те, що в конкретних населених пунктах органи місцевого самоврядування визначають і затверджують відповідні переліки дій, вчинення яких вважається правопорушенням.

Отже, підбиваючи підсумки, варто зауважити, що у сфері будівництва відповідальність не обмежується порушенням лише вимог адміністративного законодавства, а може наставати також у разі недотримання законодавчих положень в інших сферах, що частково регламентують будівельну діяльність, залежно від статусу об'єктів, виду робіт, конкретних суб'єктів тощо. Тому всім учасникам будівельної діяльності необхідно пам'ятати про це та намагатися дотримуватися законодавчих вимог, стандартів і правил задля проведення будівельних робіт та здійснення відповідних дій вчасно, при цьому не залучаючи додаткових витрат.

---

<sup>729</sup> Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>

<sup>730</sup> Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text>

## 4.4. Зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері будівництва

Практика розвинутих країн свідчить, що ефективне виконання державою покладених на неї функцій дає потужний стимул розвитку будівництва<sup>731</sup>. Політика держави відіграє вирішальну роль у цьому процесі. На сьогодні найбільш уразливими щодо вчинення правопорушень в Україні є сфери державного та недержавного будівництва, на які виділяють найбільші обсяги коштів<sup>732</sup>. Сама практика здійснення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в зарубіжних країнах становить для нас безперечний інтерес, але слід застережно підходити до повсюдного копіювання та механічного перенесення іноземного досвіду.

При вивченні функціонування відповідних суспільних відносин повинні бути враховані як позитивні надбання, так і допущені відповідною країною помилки, що дозволить нашій державі уникнути їх на шляху становлення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Вивчаючи компаративну (порівняльну) складову зарубіжного досвіду запобігання правопорушенням у сфері будівництва, ми виходимо з розуміння того, що в сучасній юридичній науці виділяють «нормативне та функціональне порівняння. Під час нормативного порівняння відправним пунктом дослідження є схожі правові норми, інститути, законодавчі акти». За цим принципом ми зверталися до вивчення позитивного досвіду запобігання правопорушенням у сфері будівництва в тих державах, котрі, як і Україна, належать до романо-германської (континентальної) правової сім'ї. У свою чергу інший вид порівняння – функціональне – передбачає «дослідження правових засобів вирішення однакових соціальних і правових проблем різними правовими системами. Функціональне порівняння починається не з визнання правових норм та інститутів як відправного пункту порівняння, а з висування соціальної проблеми, і вже потім відбувається пошук правової норми або інституту, за допомогою яких цю проблему може бути вирішено». Згідно з цим принципом проаналізовано по-

<sup>731</sup> Козич О.М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. *Державне будівництво*. 2012. № 2. С. 115–119.

<sup>732</sup> Запотоцький А.П. Криміналістична класифікація злочинів у сфері будівництва. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 1 (11). С. 32–43.

зитивний досвід запобігання правопорушенням у сфері будівництва в державах англосаксонської правової сім'ї<sup>733</sup>.

Насамперед зауважимо, що основою стратегії економічного і соціального розвитку України є курс на інтеграцію до Європейського Союзу та поступове наближення українського законодавства, норм і стандартів до відповідних документів ЄС. Прагнення України інтегруватися в європейську економічну систему викликало необхідність перебудови та переорієнтації будівельної галузі з метою підвищення її конкурентоспроможності та інтеграції у світову економіку.

Міжнародна публічно-правова сфера регулювання будівельної діяльності представлена актами універсального і регіонального характеру, серед яких акти міжнародних організацій. Універсальність таких актів виражена першочергово в міжнародних конвенціях і рекомендаціях, що присвячені урегулюванню питань безпеки будівництва як процесу спорудження будівель та подальшого їх безпечного використання. У цьому контексті насамперед потрібно відзначити конвенції та рекомендації Організації Об'єднаних Націй (ООН) і Міжнародної організації праці (МОП).

Стандартизація промисловості стала лейтмотивом міжнародно-правової діяльності міжнародних урядових і неурядових організацій, що створило платформу для формування принципів правової регламентації будівництва в розвинених країнах.

Системний аналіз теоретичних напрацювань свідчить про те, що важливість вивчення досвіду зарубіжних країн зумовлена не лише подібністю соціально-економічної, географічної, релігійної, демографічної та культурологічної обстановки, а й детермінованістю однаковими соціально-економічними чинниками і схожими недоліками в організації та запобігання правопорушенням.

Загалом у європейських країнах структура державного механізму нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері будівництва містить три основні компоненти, а саме: нормативна база будівельної галузі; система нагляду та контролю виконання будівельного законодавства; система оцінювання відповідності об'єктів і суб'єктів регулювання вимогам будівельного законодавства.

У будівельному законодавстві можна виділити низку елементів, серед яких – адміністративні, правові й технічні, які допомагають

---

<sup>733</sup> Буга В.В. Зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2022. № 3. Т. 33 (72). С. 65–70.

класифікувати нормативні документи відповідно до їх призначення у сфері регулювання.

Адміністративний елемент будівельного законодавства визначає порядок і процедури діяльності органів будівельного нагляду та контролю, а також відповідальність за порушення встановлених вимог. Правовим же складником зумовлюються основні принципи системи регулювання будівельної галузі та правила поведінки її суб'єктів. Технічний елемент законодавства включає загальні технічні норми безпеки для будівель і споруд, їх складників, а також будівельної продукції.

Загалом система оцінювання відповідності в будівельній галузі більшості розвинених країн характеризується наявністю в ній таких складників: 1) ліцензування/реєстрації фахівців будівельної галузі; 2) акредитації програм професійної освіти; 3) акредитації підприємств та організацій у сфері безперервного навчання й підвищення кваліфікації фахівців будівельної галузі; 4) акредитації органів будівельного нагляду й контролю; 5) сертифікації спеціалістів у сфері будівельного нагляду й контролю; 6) акредитації метрологічних і випробувальних лабораторій; 7) сертифікації підрядників для встановлення та налагодження систем і складників об'єктів будівництва відповідно до систем сертифікації виробників будматеріалів, виробів, обладнання, приладів та апаратури; 8) сертифікації продукції та послуг, яких потребує будівельна галузь.

Зазначимо, що у травні 1985 р. Рада ЄС прийняла Резолюцію № 85/С136/01 про «Новий підхід» до технічної гармонізації та стандартів, забезпечивши нову основу для гармонізації національних нормативів для промислової продукції. Новий підхід було розроблено з метою полегшити завоювання внутрішнього ринку та розробити гнучке й технічно-нейтральне законодавство, зробивши перехід від деталізованих технічних вимог до конкретної продукції, визначення основних вимог для типів продукції, таким чином сприяючи інноваціям та встановленню конкуренції<sup>734</sup>.

Згодом зазначене рішення втратило свою чинність і було замінено на Рішення (ЄС) № 768/2008/ЄС від 09 липня 2008 р. про встановлення загальних правил торгівлі товарами. Відповідно до нього глобальний підхід продовжує забезпечувати гнучкість оцінки відповідності протягом усього виробничого процесу для того, щоб пристосуватися

<sup>734</sup> Свтушенко В. Європейський підхід до нормування та стандартизації у будівництві. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 142–151.

до вимог кожної окремої операції. Використовується модульна система, за якої процес оцінки відповідності складається з декількох операцій (модулів)<sup>735</sup>. Ці модулі розрізняються між собою за змістом залежно від стадії розробки продукції (розрахунок, створення прототипу), методу оцінки (контроль, документації, гарантія якості) і особи, яка проводить цю оцінку (виробник або третя сторона)<sup>736</sup>.

Система планування будівництва в країнах-учасницях ЄС є ієрархічною, ретельно законодавчо регламентованою актами різної юридичної сили (директиви, постанови, програмне сприяння ЄС, закони на федеральному регіональному рівні, насамперед будівельні кодекси), забезпеченою адміністративним інструментарієм (Європейська програма з розвитку інфраструктури (EUREK), федеральні, регіональні, місцеві плани використання територій і плани забудови та планування на рівні громад) та такою, що здійснюється відповідно до певної адміністративної процедури, коли рішення ухвалюється місцевими органами та зборами об'єднання після численних громадських слухань щодо дотримання заходів безпечності й екологічності.

Наприклад, будівельне право Іспанії є складовою як адміністративного, так і цивільного права, включає в себе сукупність питань, пов'язаних із процесом будівництва та самі будівельні правила, що регулюють форми цього процесу і розв'язання адміністративних процедур у сфері будівництва.

Безпосередньо адміністративно-правова складова будівельного права Іспанії визначається адміністративно-правовими нормами, що визначають правила експлуатування та якість будівельних матеріалів об'єкта будівництва, вимоги щодо дизайну вікон, дверей, несучих стін і перекриття, зовнішньої естетичної форми будівель, присутні кошторисні обмеження щодо фінансування будівництва, які обмежують марнотратство будівництва комунальних будівель. Однак у законодавстві Іспанії, як і в більшості інших країн Європи, порушення в галузі будівництва вважаються кримінальними проступками і передбачають кримінальну відповідальність.

<sup>735</sup> Дмитренко В.І. Міжнародний та вітчизняний досвід нормативно-правового забезпечення діяльності підприємств будівельної галузі. *Ефективна економіка*. 2018. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8170>

<sup>736</sup> Войтович Я.В. Розслідування порушення правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель і споруд: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2018. С. 47.

Адміністративно-правове регулювання будівництва в *Польщі* характеризується тим, що вагомою його складовою є норми адміністративного права, зовнішнім виразом яких є більшість положень Закону «Про будівництво». Архітектурно-будівельне управління й будівельний нагляд тісно пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм, нагляд і контроль здійснюються щодо дотримання будівельних норм і правил, планів землекористування, охорони навколишнього середовища, безпеки праці тощо. Регулюючи будівельну діяльність суб'єктів містобудування, закон встановлює вимоги до безпеки будівельних конструкцій, пожежної безпеки, безпеки експлуатації об'єктів будівництва, гігієнічних і санітарних умов тощо<sup>737</sup>.

У свою чергу Закон Польщі «Про територіальне планування та розвиток» встановлює принципи формування просторової політики органами місцевого самоврядування та органами державної влади, процедури розгляду питань розподілу землі для конкретних цілей, встановлення процедурних правил розробки, публічного обговорення, прийняття органами місцевого самоврядування планів просторового розвитку відповідної території<sup>738</sup>. Частину містобудівних повноважень, таких як визначення кваліфікаційної спроможності суб'єктів містобудівної діяльності, польське національне законодавство делегувало недержавним самоврядним інституціям: Палаті архітекторів Польщі, Польській палаті інженерів будівництва, Палаті урбаністів Польщі тощо.

Безпосередньо контроль у галузі будівництва здійснюють Інспекторати Будівельного Нагляду, підпорядковані Міністерству інфраструктури та будівництва, до завдань яких входить, зокрема, контроль за дотриманням законодавства, в тому числі при здійсненні приватного житлового будівництва. Серед заходів адміністративного примусу при виявленні містобудівних порушеннях посадові особи інспекторату застосовують припис про усунення порушень, штраф та рішення про знесення самочинного будівництва. Втручання інспекторів будівельного нагляду у процес будівництва відбувається виключно для захисту суспільних інтересів. Крім того, ці органи влади здійснюють реагування у разі зміни способу використання будівлі або її частини без необхідного дозволу чи повідомлення.

<sup>737</sup> Околович М.Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. С. 180.

<sup>738</sup> Околович М.Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. С. 181.

Досліджуючи законодавство Польщі у сфері будівельної діяльності, слід звернути увагу на Закон від 13 лютого 2020 р. про внесення змін до Закону про будівництво і деякі інші акти, який був підписаний президентом 03 березня 2020 р. Законодавець обґрунтував, що необхідність внесення змін до будівельного законодавства виникла насамперед через доцільність прискорити і спростити інвестиційно-будівельний процес, а також забезпечити більшу стабільність прийнятих в ньому рішень<sup>739</sup>.

Поправка 2020 року вводить новий каталог об'єктів, для будівництва яких не потрібна згода архітектурної та будівельної адміністрації перед початком реалізації, тобто як дозвіл на будівництво, так і повідомлення. Ще однією новинкою є положення про те, що малі архітектурні об'єкти, незалежно від їх місцезнаходження, не потребують дозволу на будівництво або повідомлення. До сих пір об'єкти благоустрою, розташовані в громадських місцях, вимагали реєстрації. Ні в звіті, ні в дозволі на будівництво не потрібні і водопропускні труби діаметром 100 см, і водопропускні труби перетином найдовшою діагоналлю 100 см. Мета даної поправки – розвіяти сумніви в інтерпретації, які виникли в разі водопропускних труб з поперечним перерізом, відмінним від круглого. До того ж будівельні об'єкти, які є водовідвідними пристроями, що з точки зору будівництва є простими об'єктами, звільнені від вимоги отримання дозволу і повідомлення<sup>740</sup>. Окрім того, відповідно до вказаного Закону важливою модифікацією процесу будівництва в 2020 році є поділ будівельного проекту на три частини. Така законодавча процедура покликана знизити навантаження на органи управління архітектурою і будівництвом і прискорити підготовку проектною документації в обсязі, необхідному для отримання дозволу на будівництво. Для уточнення обов'язків проєктувальників та органів управління будівельний проєкт тепер розділений на: план забудови ділянки або ділянки, архітектурно-будівельне проєктування, технічний проєкт<sup>741</sup>.

Не можна не зазначити, що на сьогодні в Польщі, як власне і в Україні, використовується низка будівель, довільно побудованих

---

<sup>739</sup> Nowelizacja prawa budowlanego w 2020 r. URL: <https://murator-dom.pl/prawo/formalnoscibudowlane/novelizacja-prawobudowlanego-2020-podpisana-przez-prezydenta-aa-zK3Q-kLbD-cFo1.html>

<sup>740</sup> Nowelizacja prawa budowlanego w 2020 r. URL: <https://murator-dom.pl/prawo/formalnoscibudowlane/novelizacja-prawobudowlanego-2020-podpisana-przez-prezydenta-aa-zK3Q-kLbD-cFo1.html>

<sup>741</sup> Там само.

багато років тому, про яких органи будівельного нагляду не знають (і, отже, не можуть вжити заходів, передбачених будівельним законом). Власники зазвичай не намагаються легалізувати довільно побудовані будівлі, побоюючись високих зборів за легалізацію, і побоюються, що орган нагляду за будівництвом винесе рішення про знесення – передусім через їх невідповідність місцевим планам територіального розвитку. Поправка до будівельного закону спростила легалізацію таких об'єктів<sup>742</sup>. Основна вимога для легалізації – прикласти до повідомлення про завершення будівництва заяву про право використання об'єкта в будівельних цілях, заяву про дату завершення будівництва, виконавчу інвентаризацію та технічну експертизу. У разі цієї процедури роль органу будівельного нагляду обмежується тільки перевіркою умови, пов'язаною з не ініціюванням процедури будівництва такого об'єкта і повноти документів, що додаються, включаючи технічну експертизу, з яких безпосередньо стає ясно, чи придатний об'єкт для використання (зокрема становить загрозу для життя чи здоров'я людини). Орган додатково перевіряє виконання умови, що відноситься до дати завершення будівництва (чи пройшло не менше 20 років з моменту його завершення), у разі виникнення розумних сумнівів у цьому питанні. Слід підкреслити, що новий порядок застосовується не тільки до самовільних будівельних об'єктів, завершених до 1995 року, але і до будівель, побудованих без згоди архітектурно-будівельної адміністрації після 1994 року<sup>743</sup>.

Утім, адміністративна відповідальність за порушення норм і стандартів у сфері будівництва спостерігається лише в пострадянських державах. Наприклад, у *Латвії* законодавство про адміністративні проступки майже повністю відокремлене від кримінального права. Це зумовлено існуванням старих кодексів про адміністративні делікти, які регулюють відмінні від кримінального права діяння. Опрацювавши кримінальне законодавство європейських країн, можна зазначити, що кожна держава має свої безпосередні норми, які відображають притаманні їм санкції.

В окремих європейських країнах кримінальні правопорушення у сфері будівництва віднесено до кримінальних правопорушень проти власності (Румунія), економічних (Болгарія) та майнових (Німеч-

<sup>742</sup> Там само.

<sup>743</sup> Nowelizacja prawa budowlanego w 2020 r. URL: <https://muratorodom.pl/prawo/formalnoscibudowlane/novelizacja-prawobudowlanego-2020-podpisana-przez-prezydenta-aa-zK3Q-kLbD-cFol.html>

чина) з відповідним родовим об'єктом. Значна кількість країн відносить кримінальні правопорушення у сфері будівництва і до порушень проти громадської безпеки та громадського порядку (Грузія, Казахстан, Португалія, Туркменістан). Більшість країн розглядають кримінальні правопорушення як протиправні діяння, небезпечні для навколишнього середовища, у сфері екології (Словаччина, Чорногорія, Узбекистан)<sup>744</sup>.

На наш погляд, для всіх цивілізованих країн, зокрема України, доречними є ратифікація норм Міжнародного будівельного кодексу, а також систематизація будівельних норм, стандартів і правил у сфері будівництва та містобудування. Також вважаємо, що кожна країна повинна мати Будівельний кодекс, де один із розділів має стосуватися юридичної відповідальності за порушення у сфері будівництва. Зазначене дозволить уникнути розбіжностей і колізій, які часто виникають у досліджуваній сфері. З огляду на проведене дослідження юридичної відповідальності в найбільш розвинених країнах світу й окремих країн – сусідів України варто зазначити, що межі покарання та юридичної відповідальності є потужнішими, ніж у нашій країні. Тому вважаємо, що покарання за порушення будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва в Україні мають бути суворішими, ніж зараз.

Водночас досвід розвинених країн ЄС свідчить, що процес переходу до будівельних норм ЄС відбувається протягом тривалого часу, який нараховує не один десяток років та вимагає значних організаційних зусиль. Тому для будь-якої країни більш оптимальним є поступовий перехід від національних будівельних норм до будівельних норм ЄС<sup>745</sup>.

Так, дотепер у *Німеччині* введені 34 з 58 частин Єврокодів разом з національними додатками, виконання яких контролюється наглядовими органами. При цьому серед основних причин, які обґрунтовують подальшу необхідність збереження та розвитку національних нормативних документів у будівельній галузі, називають: 1) повний перехід на проектування конструкцій за Єврокодами не відбувся в жодній країні; 2) упровадження Єврокодів є складним і трудомістким проце-

<sup>744</sup> Марченко О.Л. Відповідальність за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва: зарубіжний досвід. (Республіка Польща). *KELM*. 2021 № 6. С. 172–176.

<sup>745</sup> Сучасні проблеми технічного регулювання у будівництві / зб. наук. праць. Вип. 1. Київ: КНУБА, 2015. С. 40–41. URL: <http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6342/1/201501.pdf>

сом, який навіть у країнах ЄС, що почали цей процес більше 20 років тому, досі не завершений, 3) прискорення процесу під тиском адміністративних заходів унеможливує коректне впровадження Єврокодів у практику проєктування; 4) постійний розвиток і вдосконалення національної гілки нормативних документів є своєрідною страховкою, яка не дозволить будівельній науці та практиці відкотитися на вихідні позиції у разі можливої відмови від введення Єврокодів або гальмування цього процесу, що може мати місце через різні причини.

Система державного управління будівництвом у Німеччині має централізовану структуру, що включає крім федеральних органів також і органи місцевого самоврядування, що поряд з іншими проблемами займаються і питаннями будівництва. До федеральних органів, які займаються регулюванням у будівництві, входять Міжвідомчий комітет з будівництва в районах, Міністерство будівництва, планування, житлового і міського господарства та інші. Більшість фірм у Німеччині є членами добровільних виробничих і торгових асоціацій. Головні функції таких асоціацій – захист інтересів компанії і просування на будівельний ринок продукції, що випускається, обмін технологій, підготовка стандартів на будівельні матеріали і їх рекламу, розробка методів іспитів будівельних матеріалів, інформаційне забезпечення галузі<sup>746</sup>. Важливу роль відіграють підприємницькі спілки, тісно пов'язані з державними установами і які представляють інтереси підприємців. У будівництві таких спілок нараховується кілька десятків. Провідне місце займає Головна спілка будівельної індустрії у Вісбадені, що здійснює великий вплив на формування державної політики в будівельній сфері<sup>747</sup>.

Зауважимо, що більшість міст у Німеччині має свої нормативно-правові акти, що стосуються забезпечення розвитку урбанізованого простору, так звані місцеві будівельні статути<sup>748</sup>, з норм яких прослідковується схожість з вітчизняними правилами забудови населених пунктів.

Органи місцевого самоврядування Німеччини наділені повноваженнями архітектурно-будівельного контролю в частині контролю

<sup>746</sup> Вишивана Б.М. Зарубіжний досвід регулювання інвестиційної діяльності та можливості його використання в Україні. *Світ фінансів*. 2007. № 1 (10). С. 75–84.

<sup>747</sup> Бібік Н.В. Міжнародна практика державного регулювання в сфері будівництва. *Менеджер*. 2014. № 1. С. 117.

<sup>748</sup> Лазор О.Д. Функціонування статутів локальних громад країн ЄС: досвід для України. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 109.

за дотриманням будівельних норм та правил. Функцію містобудівного контролю в частині дотримання стандартів до будівельних конструкцій та матеріалів виконує Німецький інститут будівельної техніки (Deutsches Institut für Bautechnik (DIBt)), який є спільною установою федерального уряду і влади земель Німеччини. У разі невиконання приписів цих контролюючих органів залучається поліція, яку іноді ще називають будівельною поліцією<sup>749</sup>.

Водночас будівельне законодавство Німеччини відрізняється високим ступенем деталізації. На федеральному рівні застосовується єдиний для всієї країни Федеральний будівельний кодекс, що охоплює такі аспекти будівельної діяльності, як землекористування та право власності. На регіональному рівні застосовуються будівельні норми суб'єктів федерації, що базуються на модельних нормах<sup>750;751</sup>.

Відповідно до Будівельного Кодексу Німеччини (BauGB) проекти планів використання та забудови території обов'язково виносяться на громадське обговорення, під час якого мешканці протягом місяця мають право подати свої зауваження і пропозиції. На підставі публічної думки виконавчий орган муніципалітету зобов'язаний підготувати підсумковий звіт, який передає представницькому органу громади для подальшого затвердження. Резолюції громадських обговорень є підставою для обов'язкового внесення змін у проекти планів забудови<sup>752</sup>.

У Франції правове регулювання будівництва виконує провідну функцію, що реалізується на основі норм цивільного і адміністративного права. Із цивільного права впливає будівельне право як окремий різновид, а адміністративне право використовується на початковому етапі будівництва, а саме на етапі проектування.

Основний урядовий орган, що керує розвитком будівельної галузі, у Франції – Міністерство територіального розвитку. Воно вивчає кон'юнктуру, розробляє прогнози, консультує місцеві органи,

---

<sup>749</sup> Шруб І.В. Будівельна поліція в Україні: перспективи створення, напрями діяльності та обсяг повноважень. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 1 (3). С. 114.

<sup>750</sup> Дубінін Д.В., Сурганова А.І. Гармонізація національного будівельного законодавства з європейськими нормами досвід Німеччини. *Сучасні проблеми технічного регулювання у будівництві*: зб. наук. праць. Київ: КНУБА, 2015. Вип. 1. С. 40.

<sup>751</sup> Куспляк Г. Зарубіжний досвід застосування механізмів управління в капітальному будівництві. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2019. Вип. 25. С. 47.

<sup>752</sup> Околович М.С. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. С. 172.

субсидіює і кредитує фірми з метою реалізації будівельних програм, реалізує державну політику щодо міського планування та житла, забезпечує підтримку територій у їх розвитку та зменшення територіального дисбалансу, відповідає за політику протидії з нерівністю на користь неблагополучних кварталів, районів. У той же час великий вплив на розвиток галузі будівництва чинять фірми, що входять у Національну федерацію суспільних робіт і Національну будівельну федерацію. Будівельні фірми Франції, в основному великі, мають можливість одержувати вигідні підряди через систему налагоджених зв'язків з урядовими органами<sup>753</sup>. Однак основні повноваження щодо регулювання містобудування зосереджені у трирівневому (комуна-департамент-область) місцевому самоврядуванні.

Базовим нормативно-правовим актом, спрямованим на регулювання містобудівної діяльності, є Містобудівний кодекс Франції (Code de l'urbanisme). Крім нього, серед правових актів містобудівної спрямованості варто також назвати Закон «Про містобудівну солідарність і відбудову», метою якого є забезпечення більш послідовного, єдиного і стабільного благоустрою території. Закон визначає основні параметри і динаміку розвитку метрополій Франції, перелік необхідної містобудівної документації, основні тенденції у сфері містобудування тощо<sup>754</sup>.

Аналіз будівельної галузі США свідчить, що роль регулюючого органу в цій державі виконує насамперед створене в 1965 р. Міністерство житлового будівництва і міського розвитку. Метою діяльності Міністерства є координація будівництва об'єктів федерального бюджету і будівництва приватних житлових будинків, що фінансуються або кредитуються з федерального бюджету. Значну роль у будівельній галузі відіграють приватні асоціації, зокрема, Асоціація американських підрядчиків, Асоціація американських субпідрядників, Асоціація американських архітекторів, Американське товариство інженерів цивільного будівництва. Зазначені асоціації існують за рахунок відрахувань будівельних фірм. Вони розробляють і видають різні нормативні документи, інструкції і положення, пропагують передовий досвід, організують семінари, симпозіуми і конференції, школи

<sup>753</sup> Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки: навч. посіб. Київ: МАУП, 2000. 176 с.

<sup>754</sup> Стукаленко О. В. Світовий досвід регулювання будівельної діяльності на прикладі США. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Вип. 2 (2). С. 112–115.

і курси підвищення кваліфікації, виступають у ролі консультантів урядових органів, випускають спеціальні журнали тощо<sup>755</sup>.

На думку О.В. Стукаленко, у США загальна стандартизація у сфері будівництва має за мету забезпечення раціонального використання всіх видів національних ресурсів, усунення технічних бар'єрів та підвищення конкурентоспроможності<sup>756</sup>.

У більшості американських штатів нормативно-правовим актом прямої дії є Міжнародний будівельний кодекс, положення якого врегульовують проблеми щодо безпечності об'єктів будівництва, дотримання санітарних норм, розпорядчі й експлуатаційні вимоги до будівель. Положення Кодексу призначені для створення правових вимог для безпечності об'єктів будівництва, ефективності будівництва, використання в ньому безпечних та екологічних матеріалів. Міжнародний будівельний кодекс є універсальним, він є стандартом ISO, на основі рекомендацій якого безпосередньо здійснюється будівництво або розробляються стандарти будівництва, визначаються правові вимоги безпечності об'єктів будівництва, його ефективності, використання в ньому безпечних й екологічних матеріалів та інші важливі для зручності й безпеки критерії.

Система адміністративно-правового регулювання та нагляду в будівельній галузі США на регіональному рівні зумовлена адміністративно-територіальним поділом. Уповноважені органи муніципалітету – Департаменти будівництва – знаходяться на рівні селищ міського типу (англ. town) та селищ (англ. township). До складу останніх входять інспектор з будівництва споруд, службовець по зонуванню та клерки, тобто допоміжний персонал, які діють на підставі місцевих будівельних кодексів, прийнятих на основі Міжнародного будівельного кодексу. В обов'язки інспектора з будівництва споруд входить розгляд наданих проєктів будівництва на відповідність до положень місцевого будівельного кодексу, видача дозволу на початок робіт, а також реєстрація ліцензії підрядчиків, які підтверджують їхню професійну кваліфікацію<sup>757</sup>.

---

<sup>755</sup> Козич О.М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47).

<sup>756</sup> Стукаленко О.В. Світовий досвід регулювання будівельної діяльності на прикладі США. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 2 (2). С. 112–113.

<sup>757</sup> Стукаленко О.В. Світовий досвід регулювання будівельної діяльності на прикладі США. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 2 (2). С. 114.

Як зазначає І.О. Ізарова, система правового регулювання будівельної діяльності в США заснована на таких основних принципах: по-перше, чітке юридичне оформлення відносин у сфері будівництва; по-друге, детальне визначення повноважень суб'єктів будівництва; по-третє, делегування місцевій владі та громаді повноважень у сфері; по-четверте, створення в масштабі країни системи трирівневого управління використанням території – загального, спеціального та судового. Здійснення правового регулювання будівництва в США відбувається в межах паралельних систем – загального (комплексного) та спеціального (галузевого) планування містобудування, що характеризує систему як децентралізовану. При цьому місцева влада займається розробкою короткострокових планів регулювання зонувannya окремих міст та районів, з урахуванням перспективи розвитку земель<sup>758</sup>.

Аналізуючи досвід США з протидії правопорушенням у сфері будівництва, слід зазначити, що значна увага приділяється такому різновиду правопорушень, як легалізація або ж відмивання грошей, отриманих неправомірним шляхом. Досліджуючи особливості міжнародного та вітчизняного досвіду такої протидії, Л.В. Половинський цілком слушно визначає той факт, що США стали однією з перших держав у світі, яка розпочала боротьбу з легалізацією доходів, отриманих протиправним шляхом, на державному рівні, оскільки для протидії легалізації доходів було створено суворе законодавство<sup>759</sup>.

Крім цього, більшість науковців та практиків позитивним вважають досвід США щодо запровадження реєстру будівельного обладнання<sup>760;761</sup>. Завдяки ньому можна виявити щомісячні, щоквартальні та щорічні випадки вчинення різного роду правопорушень на будівництві, а також викрадене будівельне обладнання, встановити серійний номер викраденого. До того ж тут відображено інформацію про розмір завданої шкоди. Доступ до реєстру є вільним. Власник майна чи особа, яка хоче придбати чи взяти в оренду будівельне об-

<sup>758</sup> Ізарова І.О. До питання кодифікації законодавства в сфері містобудування. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 358.

<sup>759</sup> Половинський Л.В. Протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: міжнародний та вітчизняний досвід. *Економіка. Фінанси. Право*. 2008. № 5. С. 33.

<sup>760</sup> NER launches equipment theft prevention Web site. Mixing technology and security guards at Ahern Rentals. URL: <http://www.rentalpulse.com/Articles/tabid/246/ArticleId/7717>.

<sup>761</sup> Walley W. The next steps in theft prevention and recovery. *Rental Management*. 2016. URL: <http://www.rentalmanagementmag.com/Art/tabid/232/ArticleId/25691>.

ладнання, має змогу створити пошуковий запит й отримати необхідну інформацію<sup>762</sup>. У разі виявлення, що вказане обладнання є предметом злочину, перебуває в розшуку, чи за наявності підозри стосовно правовстановлюючих документів, особа може в режимі онлайн поінформувати про це правоохоронні органи. Такий реєстр сприяє не лише запобіганню правопорушень, а й забезпечує відшкодування шкоди шляхом встановлення місцезнаходження та ідентифікації викраденого майна<sup>763</sup>. При цьому, не менш важливе значення набуває отримання інформації з державних реєстрів та інших відкритих джерел інформації з використанням аналітичних інструментів, у тому числі із застосуванням сучасних систем поліцейської діяльності, керованої аналітикою (*Intelligence Led Policing, ILP*). Засадами такої діяльності є здійснення аналізу, дії якого спрямовані на ідентифікацію й точне визначення взаємозв'язків між відомостями, що стосуються подій протиправного характеру, осіб, пов'язаних з ними, та даними, що походять з різних джерел, а також їх подальше використання правоохоронними органами та судами<sup>764</sup>.

Досвід збирання доказів з використанням аналітичних методів, у тому числі під час адміністративного провадження у сфері будівництва (з певними особливостями реалізації отриманої інформації), поширений у Норвегії<sup>765</sup>, Хорватії<sup>766</sup>, Великій Британії<sup>767</sup>, Ізраїлі<sup>768</sup>, Іспанії<sup>769</sup> та Литві<sup>770</sup>. В Україні збір інформації про компанію-забу-

---

<sup>762</sup> A Guide For Consumers to Help Protect Against Identity Theft / United States of America. Arlington: Crystal Drive, 2010. URL: <https://www.npc.org/resources/files/.../theft/NCPC-ID%20Theft.pdf>.

<sup>763</sup> NER launches equipment theft prevention Web site. Mixing technology and security guards at Ahern Rentals. URL: <http://www.rentalpulse.com/Articles/tabid/246/ArticleId/7717>.

<sup>764</sup> Білоус Р.В. Протидія злочинам у сфері економіки шляхом запровадження моделі, керованої аналітикою: зарубіжний досвід. *Тиньова економіка: світові тенденції та українські реалії*: матеріали Міжнар. наук. – практ. конф. (м. Київ, 23 черв. 2017 р.). Київ, 2017. С. 154–156.

<sup>765</sup> Smolej M., Johnsen J. Time management of justice systems: a Northern Europe study. *European commission for the efficiency of justice (CEPEJ)*. URL: <https://www.coe.pdf>.

<sup>766</sup> Vander Beken T., Kilchling M. The Role of the Public Prosecutor in the European Criminal Justice Systems. Brussels, 2000. URL: <https://rm.coe.int/16804be55a>.

<sup>767</sup> The Criminal Procedure Rules. The Criminal Practice Directions. URL: <http://www.justice.gov.uk.pdf>.

<sup>768</sup> Anthony G. Criminal procedure in Israel some comparative aspects. University of Pennsylvania law review. Vol. 115:1091. URL: [https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6218&context=penn\\_law\\_review](https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6218&context=penn_law_review).

<sup>769</sup> Arlacchi P. La mafia im prenditrice. Bologna: IIMulino, 2007. URL: <http://www.pinoarlacchi.it/images/stories/files/La%20mafia%20imprenditrice.pdf>.

<sup>770</sup> Pre-trial detention in Lithuania: Communiqué issued after the meeting of the local expert group (Lithuania). 9 May 2013. URL: [https://www.fairtrials.org/wp-content/uploads/130910\\_Lithuania-PTD\\_Final\\_EN.pdf](https://www.fairtrials.org/wp-content/uploads/130910_Lithuania-PTD_Final_EN.pdf).

довника також здійснюють шляхом витребування та отримання від органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових і фізичних осіб, речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок тощо. Слід зауважити, що в нашій країні відбулися позитивні зрушення, які уможливили фахове відстеження руху коштів і майна, вжиття допустимих заходів щодо арешту тощо. Йдеться, зокрема, про уніфікацію процедур реєстрації та доступу до державних реєстрів і баз даних<sup>771</sup>.

Будівельне законодавство *Великої Британії* складається з двох компонентів: статутного нормативно-правового акта, виданого законодавчим органом влади, та статутного регламенту, створеного виконавчим органом влади. Приклад першого компоненту – це закони про будівництво, що мають назву Будівельний акт. У межах території кожного суб'єкта діє свій (наприклад, Building Act у Шотландії). Другий компонент – Будівельний регламент, що є законодавчим актом уповноваженого органу виконавчої влади, в якому викладені будівельні норми та правила. В Англії та Уельсі такими документами є Building Regulations від 2000 року<sup>772;773</sup>. Регламентуючу роль у будівництві виконує система практичних кодексів, розроблювальних Британським інститутом стандартів<sup>774</sup>.

Конкретизація положень законодавства здійснюється на рівні місцевого нормотворення. Так, у Вестмінстері діє місцевий Кодекс будівельної практики (Code of Construction Practice – Westminster City Council), розроблений самоврядним органом одного із районів Лондона для моніторингу, контролю, управління та забезпечення норматив-

<sup>771</sup> Держателями єдиних і державних реєстрів є Міністерство юстиції (реєстри спеціальних бланків нотаріальних документів, довіреностей, обтяжень рухомого майна, громадських формувань, осіб, які вчинили корупційні правопорушення, підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство, юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, громадських об'єднань, актів цивільного стану громадян, речових прав на нерухоме майно та ін.); Державна виконавча служба (Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень); Державна служба з питань захисту персональних даних (реєстр баз персональних даних); Держкомзем (Державний земельний кадастр).

<sup>772</sup> Олоха В. Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Одеса, 2015. С. 337.

<sup>773</sup> Куспляк Г. Зарубіжний досвід застосування механізмів управління в капітальному будівництві. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2019. Вип. 25. С. 47–48.

<sup>774</sup> Непомнящий О. М., Митропан Т. К. Зарубіжний досвід управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 1–2. С. 37–41. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2018\\_6\\_1-2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_1-2_7).

них приписів для інфраструктурних проєктів. Цей Кодекс встановлює обов'язкові для розробника та підрядника стандарти та процедури, в тому числі режим будівельних робіт, що спричиняють незручності мешканцям близько розміщених будинків, а також мінімальні стандарти і порядок управління для зменшення шкідливого впливу проєктів будівництва. Акт охоплює регулювання кваліфікаційних вимог до працівників у будівництві. Зобов'язує підрядника разом з субпідрядником працевлаштувати не менше 10% місцевого населення від персоналу, залученого до будівництва. Окрема увага приділяється розміру плати за додаткові адміністративні послуги, наприклад, консультивання на предмет відповідності екологічному законодавству, розгляд скарг, зміна руху транспорту.

Слід додати, що ревізія господарської діяльності у Великій Британії має давні історичні корені. Ще у 1866 році, було створено відомство Генерального контролера і ревізора. Згодом, у 1983 році на базі зазначеної вище служби було створено нині діюче Національне контрольно-ревізійне управління<sup>775</sup>, до основних завдань якого належить: здійснення і покращання процесу фінансового контролю у міністерствах, відомствах та інших державних органах; сприяння ефективності використання фінансових та інших матеріальних ресурсів, що витрачаються безпосередньо за рішенням парламенту; підвищення техніки і якості перевірок і ревізій, які проводяться в державному секторі, надання парламенту підтвердження того, що державні фінанси й інші ресурси, витрачені на цілі, що ним встановлені.

Водночас у 1998 році розпочалася масштабна реформа органів управління фінансовим ринком. Зміст реформи – створення єдиного органу – Управління фінансового регулювання і нагляду (Financial Services Authority, FSA), відповідального за регулювання і нагляд за діяльністю всіх інвестиційних компаній, які здійснюють свою діяльність на території Великої Британії<sup>776</sup>. Так, з-поміж іншого на FSA покладено:

- ліцензування і здійснення пруденційного нагляду за страховими й інвестиційними компаніями, будівельними товариствами, кредитними спілками;

---

<sup>775</sup> Ткаченко С.М. Правовий статус вищих органів фінансового контролю Великобританії, Франції, Німеччини, Польщі. *Держава і право*. 2018. № 2. С. 104.

<sup>776</sup> Тригуб О. Розвиток фінансового сектору Великої Британії в умовах Brexit: початок нової епохи. *Експертна платформа*. 2020. URL: [https://expla.bank.gov.ua/expla/news\\_0140.html](https://expla.bank.gov.ua/expla/news_0140.html)

- нагляд за фінансовими ринками;
- консультування у даних сферах.

Надалі упродовж 2001–2005 років FSA були передані функції таких організацій:

- 1) Ради по цінних паперах та інвестиціях (Securities and Investment Board, SIB);
- 2) Організації по регулюванню керуючими інвестиціями (Investment Management Regulatory Organization, IMRO);
- 3) Управління по приватних інвестиціях (Personal Investment Authority, PIA);
- 4) Комісії по будівельних товариствах (Building Societies Commission)<sup>777;778</sup>.

Нині FSA наділене досить широкими можливостями здійснення регулювання у своїй сфері діяльності. Воно має право деталізувати нормативно закріплені загальні норми здійснення нагляду, ухвалювати різного роду керівні вказівки установам, тлумачити законодавство, проводити в життя норми права. Такий режим дозволяє FSA приймати більш виважені рішення, бути гнучким і чутливим до змін у будівельній, інвестиційній та інших пов'язаних сферах.

Таким чином, з огляду на процеси глобалізації в межах світового економічного простору проаналізовані особливості зарубіжного контролю та нагляду у сфері будівництва, позаяк такий контроль організований по-різному. Спільним є те, що в більшості західноєвропейських країн і США постійно здійснюють підвищення кваліфікації працівників контрольно-ревізійних та інших наглядових органів, розробляють і втілюють у життя нові методики здійснення адміністративного провадження, вивчають нові способи вчинення правопорушень, аналізують та узагальнюють провадження, а результати таких узагальнень доводять до відома практичних працівників. Крім цього, значну увагу приділяють виявленню причин та умов, які сприяють учиненню правопорушень (зокрема, у Бельгії, Франції, Данії, Канаді функціонують окремі підрозділи, основним завданням яких є виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень, у тому числі у сфері будівництва).

<sup>777</sup> Financial Stability Board (2019). *Global systemically important financial institutions*. URL: <https://www.fsb.org/2019/11/2019-list-of-global-systemically-important-banks-g-sibs/>;

<sup>778</sup> Руденко Ю.М., Токар В.В. Фінансові системи зарубіжних країн: навч посіб. Київ: КНЕУ, 2010. 348 с.

В Україні реформування правоохоронних та інших контрольно-ревізійних органів призвело до суттєвого оновлення кадрового ресурсу. Стаж поліцейських, інспекторів та ревізорів у сфері будівництва здебільшого не перевищує п'яти або десяти років. Таким чином, менш досвідчені працівники потребують постійного посиленого контролю та уваги з наданням практичної допомоги, відповідних роз'яснень. У тому числі вирішення потребує питання адаптації молодих фахівців та оволодіння ними професійною майстерністю з відновленням досить ефективного інституту наставництва<sup>779</sup>.

При подальшому оновленні вітчизняного законодавства та реформуванні правоохоронної системи доцільно виважено поєднувати перевірені практикою і достатньо ефективні вітчизняні надбання зі стандартами, закріпленими у правових системах зарубіжних країн, позаяк повністю перенести досвід організації і діяльності контрольних служб зарубіжних країн в українське законодавство неможливо, але знання шляху, яким іде розвиток контролю та нагляду у сфері будівництва в цих країнах, вивчення їх досягнень і помилок допомагає нам на шляху до створення зразкової системи правоохоронних та контрольно-ревізійних суб'єктів.

## Висновки до розділу 4

1. Адміністративні заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва – це заходи адміністративного примусу, спрямовані на недопущення протиправних дій і негативних наслідків або їх мінімізації; переривання протиправної поведінки, припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння, що посягає на встановлений порядок будівництва та проведення будівельних робіт; забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки; покарання осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Усі фактори, які впливають на здійснення заходів адміністративного примусу у сфері будівництва, розподілено за критерієм безпосередності їх впливу на процес на опосередковані (загальні) та безпосередні (основні). До заходів запобігання слід віднести: заходи адміністративного попередження, заходи

<sup>779</sup> Буга В.В. Зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2022. № 3. Т. 33 (72). С. 65–70.

адміністративного припинення, адміністративні стягнення (відповідальність).

Серед таких заходів одне з головних місць займають адміністративно-попереджувальні заходи як діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій щодо формування у правопорушників законслухняної поведінки, запобігання правопорушенням, що посягають на порядок ведення будівництва (здійснення будівельних робіт тощо), з урахуванням обставин та умов, що негативно впливають на індивідуальну або групову протиправну поведінку осіб і передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до суб'єктів будівельної діяльності. Саме в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні. Водночас адміністративно-попереджувальні заходи запобігання у сфері будівництва виконують свої особливі охоронні функції, які відрізняють їх від інших заходів адміністративного примусу, що і визначає їх самостійне місце в системі цих заходів.

2. Основними адміністративно-попереджувальними заходами запобігання правопорушенням визначено нагляд та контроль, зокрема: *нормативно-правовий*, у межах якого запропоновано проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції державної політики у сфері будівництва», а також на її виконання «Програму реформування системи захисту прав інвесторів до 2030 року» з одночасним прийняттям Будівельного кодексу України; *організаційно-управлінський*, у межах якого необхідно провести інвентаризацію об'єктів будівництва, посилити контрольно-ревізійну діяльність, створити громадську приймальню при архітектурно-будівельному контролі та будівельну поліцію, що відповідатиме за виявлення, припинення та розслідування правопорушень у сфері будівництва.

3. Аргументовано, що у прийнятих у різні періоди державних цільових програмах, концепціях і стратегіях, спрямованих на регулювання будівельної сфери, недооцінювались правові важелі, заходи ж впливу на рівень протиправної діяльності мали переважно безсистемний і декларативний характер, з огляду на що здебільшого залишилися нереалізованими. У зв'язку з цим було виокремлено концептуальне бачення перспектив законодавчого вдосконалення та відомчого (міжвідомчого) правового регулювання адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Однак наголошено, що на початку впровадження розробленої концеп-

ції необхідно здійснити широкомасштабну інвентаризацію об'єктів будівництва в Україні – з одного боку, нагальним є перевірка цільового використання бюджетних коштів, а з іншого – для здійснення цієї операції потрібне належне законодавче підґрунтя, у вигляді нового Будівельного кодексу України, в якому інвентаризацію об'єктів будівництва запропоновано визначити як *систему початкових та повторних вибірково-статистичних обстежень об'єктів будівництва, спрямовану на отримання статистично обґрунтованої узагальненої інформації про кількісні та якісні показники стану та динаміки кожного об'єкта будівельної галузі, виявлені правопорушення, а також складання комплексної оцінки будівельної галузі для потреб планування, зокрема стратегічного.*

4. Визначено завдання для майбутньої *громадської приймальні при органах архітектурно-будівельного контролю та нагляду*, а саме: 1) організація прийому громадян; 2) надання інформаційної допомоги, в тому числі про права та способи захисту інтересів осіб; 3) моніторинг громадської думки; 4) систематизація пропозицій стосовно поліпшення функціонування будівельної сфери для їх урахування в регуляторній та нормотворчій діяльності; 5) розгляд і розв'язання проблем громадян у сфері будівництва. Також у межах функціонування громадської приймальні спільно з представниками громадських об'єднань та органами місцевого самоврядування повинно опрацьовуватися питання щодо формування списку вкладників проблемних забудовників, обов'язки перед якими не виконані та повернення вкладів яких не проводились. Це дасть змогу виявити масштаби проблеми, пов'язаної з поверненням вкладникам їх внесків і стане одним із перших кроків щодо її розв'язання.

5. Узагальнено індикатори діяльності забудовників, які можуть свідчити про схеми, пов'язані з порушеннями у сфері будівництва, зокрема: відсутність необхідної матеріально-технічної бази для здійснення заявлених обсягів будівельних робіт; відсутність повної бухгалтерської звітності, первинних документів; відсутність ведення первинного обліку або ведення з порушеннями встановленого порядку; невідповідність записів у бухгалтерських документах; підроблення офіційних документів, виготовлення підроблених печаток, штампів чи бланків підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності, інших офіційних печаток, штампів чи бланків (або повна відсутність дозвільних документів); використання підставних осіб

як номінальних власників; причетність осіб, які входять до керівного складу, до фіктивної діяльності або подання недостовірної інформації при реєстрації суб'єкта господарювання, пов'язаного з будівельною сферою; відсутність загальнообов'язкових зборів та платежів, сплати податків; відсутність операцій пов'язаних зі звичайною господарською діяльністю (виплат заробітної плати, оренди офісу/складу, закупівлі канцелярських товарів, сплати комунальних платежів тощо).

6. Адміністративні заходи припинення правопорушень у сфері будівництва класифіковано за правом особи-правопорушника, яке обмежується (створюється загроза обмеження такого права) на: 1) заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження свободи пересування та вчинення певних дій особи-правопорушника (вимога припинити протиправну поведінку; доставлення порушника; привід осіб, які ухиляються від явки за викликом; адміністративне затримання); 2) заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження особистої недоторканості особи-правопорушника (особистий огляд, огляд речей); 3) заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження права власності особи-правопорушника (вилучення речей і документів; заборона експлуатації об'єктів будівництва); 4) заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження права особи-правопорушника на «здоров'я» (застосування заходів фізичного впливу; застосування спеціальних засобів). Розкрито сутність зазначених заходів у взаємозв'язку із досягненням мети їх застосування (запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері будівництва та забезпечення невідворотності покарання для тих, хто їх вчиняє).

7. Аналіз адміністративно-деліктного законодавства засвідчив, що єдиним стягненням, передбаченим КУпАП за вчинення правопорушень у сфері будівництва, є штраф. За цих обставин повторне вчинення адміністративного правопорушення фактично означає, що попередньо накладене стягнення не здійснило на особу належного виховного впливу, а його притягнення до відповідальності не досягло своєї профілактичної мети. Свідченням цього є необхідність застосування щодо винної особи більш жорстких примусових заходів, які будуть для неї значно відчутними, а острах перед ними надалі переважатиме бажання діяти всупереч закону.

Водночас з окресленого підходу повністю випадають ч. 2 та 6 ст. 96–1 КУпАП «Порушення законодавства під час планування і забу-

дови територій». Санкції передбачених ними адміністративно-деліктних норм вимагають накладення на винну особу не більш суворого, а навпаки – більш м'якого стягнення, ніж те, яке встановлено за аналогічні порушення, вчинені уперше (у розмірі від двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, при цьому, відповідно до ч. 2 ст. 96–1 КУпАП, дії, передбачені ч. 1 цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу від однієї тисячі п'ятисот до однієї тисячі семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). Тобто співвідношення розмірів адміністративних штрафів за те саме правопорушення, вчинене уперше та повторно (протягом року), є «оберненим» щодо їх реальної суспільної небезпеки. Акцентовано на тому, що аналогічний підхід застосований законодавцем і при конструюванні санкцій ч. 3, 4 і 5 ст. 96–1 КУпАП (якщо правопорушення, вчинені уперше, тягнуть за собою штраф у розмірі від п'ятисот до шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, то у разі їх повторного вчинення штраф встановлений набагато меншим – від двохсот до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Цілком очевидно, що в обох та усіх інших випадках штрафи за повторні правопорушення у сфері будівництва повинні бути помітно більшими від передбачених за відповідні делікти, що вчинені уперше.

8. Узагальнені заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва у провідних країнах світу (Польща, Франція, Іспанія, Німеччина, Велика Британія, США та ін.) з романо-германською та англо-саксонською правовими системами засвідчили, що система планування будівництва в таких країнах є ієрархічною, ретельно законодавчо регламентованою актами різної юридичної сили (директиви, постанови, програмне сприяння ЄС та насамперед будівельні кодекси), забезпеченою адміністративним інструментарієм (Європейська програма з розвитку інфраструктури (EUREK), федеральні, регіональні, місцеві плани використання територій і плани забудови та планування на рівні громад) та здійснюється відповідно до певної процедури, коли рішення ухвалюється місцевими органами та зборами об'єднання після численних громадських слухань щодо дотримання заходів безпечності й екологічності.

9. На відношення європейських національних законодавців до запобігання правопорушенням основний вплив мали історичні події

та практика міжнародної юстиції. Розвиток адміністративно-правового законодавства європейських країн в основному зумовили такі чинники: міжнародні правові акти; практика Європейського Суду з прав людини; право Європейського Союзу; внутрішня соціально-політична ситуація в країні та запити суспільства.

Встановлено, що запобігання правопорушенням у сфері будівництва в зазначених країнах, як і в Україні, здійснюється в межах різних галузей права. Однак в адміністративно-правовій площині забезпечується шляхом застосування до суб'єкта вчинення каральних і (або) альтернативних їм інших, некаральних заходів впливу. Особливістю каральних заходів більшості європейських країн є великі розміри штрафних санкцій, порівняно з Україною, за порушення норм, стандартів та правил будівельного законодавства. На основі вивченого зарубіжного досвіду стало очевидно, що подальше зниження показників вчинених правопорушень у сфері будівництва неможливе без проведення комплексу запобіжних заходів, основою яких повинен бути аналіз факторів, що зумовлюють вчинення таких правопорушень.

# ВИСНОВКИ

У монографії основі комплексного наукового аналізу доктрин вітчизняних учених у галузі публічного адміністрування, національного законодавства та правозастосовної практики за умов воєнного стану запропонований адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушення у сфері будівництва в Україні, а саме:

1. Генезис становлення та розвитку правового регулювання будівельної галузі в Україні формувався досить складно під впливом низки політичних, соціальних та системно-правових чинників, що охоплюється виокремленими періодами розвитку:

I-й (IX–поч. XIV ст.) – період існування Київської Русі та феодальної роздробленості на українських землях, кодифікація будівельного законодавства й цехова організація будівельної справи, проте майже вся будівельна діяльність носила значення «оборонне»;

II-й (XIV–XVI ст.) – період перебування українських земель під владою Великого князівства Литовського та Польського королівства – початок планування забудов з урахуванням вдалого використання територій, забезпечення належного функціонування військових і адміністративних об'єктів, а також пожежної безпеки;

III-й (XVI–XVIII ст.) – існування козацько-гетьманської держави – правове регулювання та управління будівництвом зводилось суто до технічних робіт, спрямованих на зміцнення обороноздатності Війська Запорізького, отже, мало виключно стратегічне значення;

IV-й (сер. XVIII–поч. XX ст.) – період перебування українських земель під владою Австрійської (Австро-Угорської) та російської імперій – створення перших спеціалізованих управлінь, наділених повноваженнями щодо видачі дозволів на ведення певних видів господарських робіт і здійснення нагляду та контролю за будівництвом;

V-й (поч. XX ст. – 1991 рр.) – період перебування України у складі СРСР – поступовий перехід на індустріальні методи будівництва; укрупнення будівельних організацій; поліпшенням проектно-кошторисної документації; зростання продуктивності праці, якості проведених робіт й утворенням перших профспілок на будівельних підприємствах та об'єднаннях; надалі – об'єднання функцій основних учасників будівельного процесу замовника і підрядника, що призвело до зниження відповідальності кожного виконавця, з наступним при-

йняттям перших зведених нормативно-правових актів (КУпАП, Житлового та Господарських кодексів), спрямованих на регулювання відносин у сфері будівництва;

VI-й (з 24 серпня 1991 р. і дотепер) – період сучасної України – складається з двох етапів: 1) у нормативному плані відзначився активною розробкою вітчизняної законодавчої бази, однак у функціональному – запам'ятався тотальним скороченням попиту на продукцію будівельної індустрії, інфляцією, що зменшувала обігові кошти, неадекватністю амортизаційної політики та масовим шахрайством на ринку житла; 2) визначення національних стандартів та правил будівництва, поява нових норм у галузевому законодавстві та встановленню різних розмірів відповідальності за їх порушення, формування системи інституцій сектору безпеки з наступною ліквідацією окремих з них, зміною функціоналу, реорганізацією тощо.

Відповідна періодизація розкриває увесь історичний процес держави та права України, а також специфіку відношення влади до проблем управління та правового регулювання будівельної галузі, характерними рисами якої були: непослідовність; фрагментарність; розрізненість; невелика кількість джерел, які мали різне походження, неоднакову форму й вирізнялися різним змістом та історичним значенням. Численні трансформації відповідали вимогам часу та були нерозривно пов'язані з розвитком промисловості, станом законодавства й політико-правовою системою влади, яка панувала на українських землях, як в часи відсутності державності, так і після її відновлення. Головною проблемою законодавства була відсутність єдиного підходу до заходів адміністративно-правового реагування на вчинення правопорушень та визначення їх місця.

Розкриваючи генезу законодавства у сфері будівництва, визначено існуючі загрози національним економічним інтересам України. У зв'язку з цим наголошено, що зменшення негативного впливу від протиправної діяльності у сфері будівництва на інвестиційний клімат та економічну безпеку держави можливо досягнути шляхом: прийняттям *Стратегії запобігання правопорушенням у сфері економіки*, яка відповідала б інтересам суспільства з ринковою економікою з урахуванням умов воєнного стану; реалізації стратегічної програми боротьби з правопорушеннями у сфері економіки; створення необхідних механізмів щодо забезпечення виявлення та нейтралізації негативних процесів і явищ, що породжують економічну проти-

правність чи їй сприяють; запобігання «тінізації» економіки України; впровадження дієвих адміністративно-правових інструментів виявлення та припинення правопорушень у сфері будівництва й осіб, які їх вчинили; визначення пріоритетності у фінансовому забезпеченні механізму запобігання правопорушенням; вжиття заходів, спрямованих на забезпечення діяльності суб'єктів підприємницької діяльності як резидентів, так і нерезидентів України; проведення постійного моніторингу протиправних процесів в економічній та пов'язаних з нею сферах держави; вжиття заходів, спрямованих на забезпечення відшкодування шкоди державі, а також фізичним та юридичним особам; викриття фактів встановлення корумпованих зв'язків з державними службовцями, а також посадовими особами усіх рівнів; здійснення заходів щодо добору, розстановки, професійної підготовки та перепідготовки кадрів для правоохоронних та контрольно-ревізійних органів; належного заохочування громадян, які надають допомогу у виявленні правопорушень; інформування населення країни про стан та результати боротьби з правопорушеннями у сфері економіки через висвітлення в засобах медіа.

2. Запобігання правопорушенням у сфері будівництва було і залишається предметом різних науково-правових шкіл (адміністративної, господарської, криміналістичної та ін.). Доктринальні положення, сформульовані науковцями, мають важливе наукове і прикладне значення, але при цьому значна їх частка орієнтована на вирішення завдань кримінального провадження або спрямована на усунення негативних технічних, господарських, екологічних, економічних та соціальних викликів у різних напрямках будівельної діяльності.

Проте за браком чітких стратегічних орієнтирів державна діяльність у сфері запобігання правопорушенням у сфері будівництва залишається неузгодженою, а відтак, в умовах воєнного стану, докорінних змін законодавства та правозастосовної практики, розроблення науково-обґрунтованої адміністративно-правової доктрини, яка б поєднала аналітичні методи моніторингу економічної безпеки на основі синтезу нових військово-політичних, економічних і правових інструментів, у тому числі з урахуванням моделювання плану післявоєнної відбудови, набуває особливого значення й потребує врахування запропонованої авторської концепції запобігання правопорушенням у сфері будівництва, яка містить якісний, комплексно-правовий міжгалузевий характер (адміністративно-правовий, господарський, цивільний,

кримінальний тощо) та конкретні цілі, що ґрунтуються на системі нормативно-правових актів, стратегічних цілях економічної безпеки, планах дій для різних суб'єктів запобігання. Вчені-адміністративісти до цього часу ще не розглядали адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва саме у такому вимірі, хоча таке питання носить не тільки теоретико-концептуальний характер, але й праксеологічне значення, від вирішення якого залежить ефективність функціонування механізму забезпечення національної безпеки шляхом запобігання правопорушенням у країні.

3. Методологія дослідження є багаторівневою системою і передбачає застосування методів різної складності, які узгоджуються між собою та зорієнтовані на вирішення визначених автором завдань. Методи вивчення адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні – це сукупність спеціальних способів, прийомів і засобів дослідження процесів, пов'язаних із: ретельним аналізом стану правопорушень у сфері будівництва, виявлення їх конкретних причин та умов; розробкою та прийняттям загальнодержавних програм запобігання цим правопорушенням; організацією та здійсненням комплексу різноманітних заходів із запобігання правопорушенням у сфері будівництва; вжиттям заходів з виявлення суб'єктів правопорушень, що здійснюється шляхом використання загальнонаукових та спеціальних методів (діалектичний, історико-правовий, формально-юридичний, порівняльно-правовий, компаративістський, системно-структурний, статистичний, порівняльний, синтезу, індукції, дедукції тощо), з метою вивчення системи функціонування адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва, і як результат цього процесу – практична реалізація знання, що розглядається як особливий феномен адміністративної науки та практики.

Запропоновано систему методології дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва, яка включає виклад у першій її частині загальнонаукових методів у їх особливому використанні та у другій – спеціальних. Суб'єктивізм у процесі теоретичної розвідки довів, що тільки такий спосіб аналітики недоцільний під час дослідження, проте потреба такого експериментування була зумовлена пошуком оптимальних рішень на шляху до розробки дієвих заходів запобігання правопорушенням. Зміст цих розробок не обмежується суто інструментальною стороною,

а розширюється за рахунок предметної сфери, у тому числі з урахуванням проблем філософсько-світоглядного, соціологічного та гносеологічного спрямування, які тісно переплітаються із адміністративною та адміністративно-процесуальною доктриною. З огляду на це в роботі використано два методологічні рівні дослідження: теоретичний (дозволив систематизувати наукові знання); емпіричний (на якому в процесі дослідження накопичували емпіричні дані про здійснення адміністративного провадження та результатів їх розгляду).

4. Будівельна галузь – одна зі стратегічних галузей економіки з важливою соціальною складовою, яка спрямована на будівництво, реконструкцію, реставрацію, ремонт житла, інфраструктурної мережі, транспортного сполучення й посідає одне з ключових місць за темпами розвитку і капіталізації в економіці країни, порівняно з іншими її сегментами. Водночас така галузь є комплексом суспільних відносин, в яких беруть участь як фізичні, так і юридичні особи (органи державної влади та органи місцевого самоврядування), які наділені цивільно-правовими й публічними правами, а їх призначенням є досягнення високоякісних, позитивних змін життєдіяльності суспільства, створення об'єктів нерухомості, їх охорона й захист, у тому числі й застосування заходів адміністративного впливу до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності.

Адміністративно-правове дослідження будівництва включає в себе розгляд різних правових блоків, які стосуються цієї галузі. Серед основних виділено такі: аналіз законів, постанов, нормативів та правил, які визначають порядок та умови будівництва; дослідження механізмів отримання ліцензій та дозволів для будівництва, включаючи процедури звернення, видачі та умови ліцензування, а також вимог до проєктно-кошторисної документації; нагляд та контроль; права та обов'язки учасників будівельного процесу; вивчення нормативів та стандартів, спрямованих на забезпечення безпеки будівельних об'єктів та якості будівельних матеріалів і конструкцій; аналіз механізмів вирішення конфліктів у сфері будівництва, а також заходів щодо правового захисту учасників будівельного процесу.

5. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням – це сукупність адміністративно-правових засобів, які організовані відповідно до свого нормативного закріплення та спрямовані на врегулювання суспільних відносин у діяльності суб'єктів запобігання. Розглядаючи структуру цього механізму, наголошено на скла-

дових елементах, без яких його існування позбавлене змісту (основні: норми права, які регламентують специфіку будівельних відносин та запобіжну діяльність; акти реалізації норм права; правовідносини; адміністративна відповідальність як засіб попередження правопорушень) та без яких його функціонування не буде достатньо ефективним (факультативні). Його дієвість забезпечується через специфічні заходи, засоби, форми, методи адміністративно-правового характеру, які спрямовані на запобігання правопорушенням у будівельній сфері, шляхом: упорядкування будівельних відносин через створення та вдосконалення відповідної нормативно-правової бази; розроблення стратегії, програм, планів з питань сталого розвитку; інституційне забезпечення адміністративно-правових інструментів запобігання; здійснення контрольно-наглядової діяльності; вдосконалення системи запобіжних заходів шляхом реагування на протиправні дії.

6. Адміністративно-правове регулювання займає важливе місце у процесі реалізації державної політики у сфері будівництва України. Нормативно-правове забезпечення реалізації державної політики у відповідній сфері включає в себе систему норм права, які закріплені в законодавстві, стратегічних та програмних документах держави, і які встановлюють мету, завдання, правила, порядок, процедури діяльності уповноважених суб'єктів тощо. Будівельне законодавство – це система нормативно-правових актів, які регулюють відносини щодо організації та безпосереднього здійснення будівництва. Особливістю будівельного законодавства є те, що власне правові норми тісно переплетені з нормами технічного характеру. Вони нерідко включаються в єдині нормативно-правові документи. Нормативно-правове забезпечення сфери будівництва – єдина сукупність правових засобів, за допомогою яких відбувається впорядкування відносин у цій сфері відповідно до мети й завдань, які постають перед державою під час виконання нею своїх функцій.

Проведений аналіз надав змогу узагальнити нормативно-правове забезпечення сфери будівництва за напрямками: норми, які визначають правила належної поведінки в досліджуваній сфері; норми, які встановлюють відповідальність за вчинення порушень у зазначеній сфері; норми, які визначають алгоритм дій державних органів під час здійснення будівництва, у тому числі спрямовані на нагляд та контроль за дотриманням законодавства. Найчисленнішими є норми, які визначають правила належної поведінки в досліджуваній сфері та ал-

горитм дій державних органів під час здійснення контролю та нагляду за будівництвом. Однак стан законодавчого забезпечення запобігання правопорушенням у зазначені сфері характеризується недосконалістю та розбалансованістю актів усіх рівнів, відсутністю офіційно визнаної концепції розвитку нормативно-правової бази, яка стосується організації та функціонування системи боротьби з правопорушеннями, роз'єднаністю суб'єктів, невиправданим дублюванням окремих їх функцій, недостатнім рівнем правового забезпечення взаємодії й координації правоохоронних та інших державних (контролюючих) органів. Найбільш суттєвим кроком з удосконалення нормативно-правового забезпечення будівництва визначено розробку оптимальної моделі кодифікації будівельного законодавства, що сприятиме узгодженню та впорядкуванню численних нормативно-правових актів у відповідній сфері.

7. Встановлення об'єкта адміністративного правопорушення у сфері будівництва – це ключовий аспект визначення його суспільно шкідливих наслідків та механізмів негативного впливу на суспільні відносини. Будучи інтегральним елементом складу адміністративного правопорушення, об'єкт посягання відіграє важливу роль як у застосуванні адміністративно-деліктних норм, так і в процесах їх творення та систематизації. Від правильності його визначення великою мірою залежать результати юридичної кваліфікації, підсумки розгляду кореспондуючих адміністративних справ та обґрунтованість рішень про накладення адміністративних стягнень. Об'єкт адміністративного правопорушення є визначальним критерієм структуризації Особливої частини КУпАП як основного акта адміністративно-деліктного законодавства.

Загальним об'єктом правопорушень у сфері будівництва виступають відносини, що регулюються та охороняються нормами права. Родовий об'єкт відображений у Главі 8 Особливої частини КУпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів». Видовим об'єктом складу правопорушень у сфері будівництва є суспільні відносини, пов'язані з дотриманням будівельних норм, стандартів законодавства тощо, які в сукупності з іншими відносинами складають родовий об'єкт у сфері встановленого порядку. Безпосереднім об'єктом правопорушень у сфері будівництва є суспільні відносини, визначені конкретною нормою.

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері будівництва знаходить прояв у дії (будівництво на земельній ділянці, яка не була відведена для цієї мети; без відповідного документа; недодержання архітектурних, санітарних, екологічних, протипожежних та інших вимог і правил, а також зміна окремих конструктивних елементів житлового будинку та ін.) чи *бездіяльності* (ігнорування технічних вимог, протипожежної безпеки, будівельних стандартів та ін.), а також поєднанням *дій і бездіяльності* (наприклад, виконання окремих видів робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, відповідальним виконавцем, який згідно із законодавством повинен мати кваліфікаційний сертифікат, без отримання в установленому порядку такого сертифіката) характеризується нерозривною єдністю дій (виконання робіт, пов'язаних із створенням об'єктів) і бездіяльності (неотримання кваліфікаційного сертифіката відповідальним виконавцем) – у такому разі відсутність одного з двох проявів діяння (дії або бездіяльності) автоматично виключає його протиправність та, як наслідок, унеможливорює кваліфікацію учиненого за ч. 9 ст. 96–1 КУпАП.

8. Визначено, що суб'єктивні ознаки адміністративних правопорушень у сфері будівництва становлять єдність суб'єкта і суб'єктивної сторони. Розроблено класифікацію суб'єктів правопорушень за такими критеріями: 1) за відношенням до об'єкта будівництва: а) «внутрішні» суб'єкти – працівники об'єкта, на якому здійснюється будівництво (службові особи, які працюють на ньому і виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції); б) «зовнішні» суб'єкти – особи, залучені до процесу будівництва на підставі угод; 2) за відношенням до процесу будівництва: а) суб'єкти, залучені до процесів будівництва, – особи, які безпосередньо працюють на об'єкті будівництва; б) суб'єкти, які не залучені (не причетні) до процесів будівництва, але вчиняють правопорушення у цій сфері спільно з відповідальними особами; 3) за правовим статусом суб'єктів: а) загальні суб'єкти; б) спеціальні суб'єкти правопорушення (службові особи); 4) за кількісно-якісним складом: а) особи, які вчиняють правопорушення одноособово; б) особи, які вчиняють правопорушення у змові з іншими учасниками адміністративно-правових відносин чи сторонніми особами; 5) за формою працевлаштування правопорушників: а) особи, які офіційно працюють, оформлені на підприємстві, установі чи організації будь-якої форми власності, відповідно до вимог трудового законодавства та інших нормативно-правових актів, що регламентують

трудові відносини; б) особи, які працюють без укладання будь-яких договорів, порушуючи трудове (а в багатьох випадках – і міграційне) законодавство; б) за мотивом учинення правопорушення: а) особи, які вчиняють правопорушення через кар'єрні міркування, небажання перевантажувати себе зайвими турботами тощо; б) особи, які вчиняють правопорушення з корисливого мотиву.

При встановленні осіб зазначених категорій необхідно використовувати таку концепцію, що правопорушники в основному діють у певних галузях будівництва і вчинюють правопорушення звичним для себе способом – тобто, якщо особа діє у певній сфері і це приносить прибуток або спрощує процедуру здійснення будівництва, то вона і далі буде діяти в цій сфері або вчиняти будівельні роботи відповідним чином, намагаючись частково легалізувати свою діяльність (надати їй правомірний вигляд). Другий критерій виявлення правопорушників – об'єктний, який ґрунтується на аналізі місця діяльності особи та посади, яку вона займає: а) особи відповідної кваліфікації, спеціальної освіти, досвіду діяльності в будівельній сфері, обізнаності з «тонкощами» функціонування сфери будівництва, «слабкими місцями» державного контролю та способами ухилення від нього, або методами роботи правоохоронних органів тощо; б) службові особи, однією з функцій яких є контроль за певною сферою; які раніше притягалися до кримінальної відповідальності за вчинення кримінальних правопорушень у певній сфері; які займають «криміногенні» посади на підприємствах; які мають відповідну освіту і здійснюють діяльність у певній сфері. Третій критерій (рольовий) – участь особи у правопорушенні: особи, які виконують певну роль під час вчинення правопорушення: виконавці; пособники, а також особи, які причетні до правопорушення та які не брали безпосередньої участі у дозвільних процедурах чи самому будівництві, але перешкоджають встановленню винних.

Встановлення вини зводиться до доведення того, що діяннями суб'єкта керував умисел, або вони мали необережний характер (відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку). Структуру вини складають інтелектуальний та вольовий аспекти, перший з яких передбачає бажання правопорушника здійснити протиправне діяння, тоді як другий – усвідомлення настання шкідливих наслідків від їхньої реалізації. Факультативними ознаками суб'єктивної сторони,

мета і мотив мають кваліфікуюче значення лише тоді, коли вони включені до опису конкретного адміністративного правопорушення в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення або в іншому акті адміністративно-деліктного законодавства. Якщо ж у законодавчому описі правопорушення ці ознаки прямо не вказані, це означає, що вони виносяться за межі складу такого правопорушення, а отже, не підлягають встановленню при його кваліфікації.

9. Встановлено, що 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. Системність протиправних дій у галузі будівництва в країні надає підстави визнати, що вони, без перебільшення, набувають ознак реальної загрози для національної безпеки України. В іноземній практиці позитивний досвід вирішення проблем контролю, оперативного реагування та невідворотного припинення будь-яких порушень у будівельній галузі – це функціонування спеціалізованих підрозділів будівельної поліції. Діяльність прокуратури в запобіганні правопорушеннями у сфері будівництва спрямована на встановлення фактів незаконності будівництва; здійснення нагляду за додержанням вимог будівельного законодавства; запобігання та протидія корупції у сфері будівництва; застосування комплексних заходів щодо протидії порушенням у сфері збереження культурної спадщини та містобудівного законодавства; представництво інтересів держави в суді.

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

За таким напрямом важливим є створення «будівельної поліції» як підрозділу Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста. Департамент уже має частину поліцейських повноважень. Відповідно до ст. 244–6 КУпАП 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 ч. 3–5), ч. 1, 2 ст. 188–42).

10. Одна з небезпек, яка загрожує контрольно-ревізійній діяльності на нинішньому етапі розвитку нашої держави, це спроба використовувати її як каральний засіб. На сьогодні важливою є діяльність державних органів та посадових осіб, спрямована на забезпечення та захист прав і свобод людини, служіння її інтересам та інтересам суспільства загалом. Тому контрольно-ревізійну та наглядову діяльність держава в особі уповноважених нею органів здійснює, керуючись своїм основним призначенням і спрямовуючи на виконання поставлених завдань.

Відповідно до правового становища контрольно-ревізійних та наглядових органів у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва таку діяльність визначено як адміністративно-запобіжну процедуру, яка може бути як спірною (конфліктною), так і безспірною (безконфліктною). Крім того її можна вважати адміністративно-організаційною, а також втручальною (ініціює проведення публічний суб'єкт). Метою реалізації основних завдань при здійсненні державного фінансового контролю за використанням коштів, спрямованих на фінансування будівництва, що проводиться із залученням бюджетних коштів або коштів підприємств, установ і організацій державної (комунальної) власності, та на підставі договорів підряду (контрактів, інвестиційних договорів) – за рахунок інших джерел фінансування, є контроль за використанням коштів, спрямованих на фінансування будівництва, встановлення обґрунтованості (наявності законних підстав) потреби в фінансових ресурсах на будівництво, дотримання норм чинного законодавства при проведенні закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, спрямовані на будівельні роботи, їх використання, достовірності відображення в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності фінансово-господарських операцій, пов'язаних з виконанням будівельних робіт, правильності визначення вартості будівництва (вартість будівельно-монтажних робіт, розміру коштів на утримання служби замовника, організацію будівництва, авторський нагляд, виконання проектно-вишукувальних робіт, витрати, пов'язані з пусконаладжувальними роботами та комплектацією устаткуванням і матеріалами тощо).

Запропоноване створення нормативного підґрунтя та адміністративно-правових засад незалежного контролю в будівництві шляхом інноваційного запровадження професії інженера-консультанта як інституту кращих світових практик у будівельній галузі дозволить підвищити конкуренто-спроможність вітчизняних фахівців на ринку інжинірингових послуг, особливо щодо реалізації проєктів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями. Сферу діяльності інженера-консультанта окреслено таким чином: 1) діє як експерт, який консулює клієнта (замовник) щодо впровадження проєкту; 2) відповідає та консулює клієнта (замовник) щодо відбору постачальників, підрядників, субпідрядників; 3) об'єктивно керує будівництвом на ділянці і повністю супроводжує проєкт на всіх етапах будівництва; 4) відповідає за дотримання правових норм щодо повноважень, делегованих замовником; 5) стежить за незалежним і всебічним контролем якості під час проєктування та будівництва об'єктів.

11. Праксеологічні труднощі та нормативно-правові недоліки відомчої та міжвідомчої взаємодії правоохоронних, наглядових, контрольно-ревізійних інституцій у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва засвідчили неузгодженість дій, заангажованість, відсутність єдиної статистичної звітності, ускладнення моніторингу та аналітичної роботи. У зв'язку з цим необхідне прийняття спільного наказу Національної поліції України, ДІАМ та інших інституцій сектору безпеки «Про взаємодію правоохоронних, наглядових та контрольно-ревізійних органів щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва» з урахуванням європейських стандартів (Велика Британія, Німеччина, Норвегія, Фінляндія та ін.), який включатиме визначення поняття «взаємодії суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва»; суб'єктів взаємодії та їх повноваження; алгоритм послідовності спільних дій суб'єктів запобігання; процедури узгодження спільних дій правоохоронних органів із контрольно-ревізійними з метою прийняття термінових рішень і підвищення їх ефективності; матеріально-технічне та фінансове забезпечення; порядок підпорядкування, звітність і контроль під час виконання службових завдань; заходи запобігання; заходи адміністративного та дисциплінарного впливу щодо невиконання суб'єктами сфери будівництва покладених на них обов'язків; створення окремих штатних підрозділів у структурі правоохоронних, наглядових та контрольно-ревізійних органів із функціями підтримки і забезпечення взаємодії з різними органами

державної влади, підтримки постійного зв'язку між ними, визначення їх завдань.

12. Доведено, що реалізація адміністративно-правового механізму запобігання правопорушення неможлива без прийняття запропонованої *Концепції державної політики у сфері будівництва*, яка вимагає нового нормативно-правового й організаційного підходу до затвердження такого документа (наголошено на важливість викремлення заходів запобігання правопорушенням та пріоритетних напрямів післявоєнної відбудови), структура якого містить такі пріоритети: 1) основні проблеми, які існують у сфері будівництва; 2) мету та завдання; перспективні напрями, зокрема: підвищення інвестиційної привабливості; шляхи покращення діяльності суб'єктів адміністративно-правового запобігання правопорушенням; напрями вдосконалення законодавства; 4) джерела фінансування; 5) оцінку ризиків відповідальних суб'єктів та очікуваний результат за реалізацію; 6) систему моніторингу та оцінювання застосування заходів адміністративного примусу, виконання якої покласти на створений підрозділ будівельної поліції Національної поліції України (така система оцінювання повинна включати збір звітів працівників правоохоронних, наглядових, контрольно-ревізійних та інших органів про застосування заходів адміністративного примусу, скарг громадян та аналіз судових рішень за звітний період й на підставі отриманої інформації з подальшим формуванням рекомендацій щодо вдосконалення напрямів запобігання).

Результатом впровадження такої Концепції має стати функціонування ефективного механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва як на законодавчому, так і на практичному рівнях; належне реагування з боку всіх суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання на кожний випадок протиправної діяльності; ефективну співпрацю між усіма суб'єктами, які здійснюють заходи запобігання; інформування громадськості та підвищення рівня обізнаності суб'єктів на всіх рівнях.

З метою захисту прав вкладників та на виконання запропонованої Концепції необхідно розробити нову *Програму реформування системи захисту прав інвесторів до 2030 року*, що забезпечуватиме реалізацію захисту прав осіб у зазначеній сфері.

13. Адміністративні заходи припинення порушень у сфері будівництва визначено як примусове зупинення правопорушень та попе-

редження можливих шкідливих наслідків і забезпечення застосування щодо порушника адміністративних стягнень. Такі заходи запобігання систематизовано на загальні та спеціальні, які залежно від виду правопорушення застосовують правоохоронні, наглядові та контрольно-ревізійні органи, а їх застосуванню передують стадія виявлення правопорушення, що вже розпочалося або триває, зокрема: обмеження та заборона проведення певних видів робіт, припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт, припинення будівництва, а також припис про усунення порушень вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил; заборона експлуатації споруд, приміщень та інших об'єктів з метою усунення порушень вимог законодавства у сфері будівництва, будівельних норм, державних стандартів і правил у частині заборони експлуатації будівлі; вимога щодо заборони експлуатації самочинно збудованого об'єкта, зокрема, якщо він має ознаки об'єкта підвищеної небезпеки; тимчасовий арешт об'єктів незаконного (самочинного) будівництва; тимчасове припинення виробничих заходів на об'єкті будівництва з належним оформленням документів і прийняттям рішення про проведення організаційних заходів, спрямованих на збереження вже спорудженої частини об'єкта нерухомого майна, що фактично являє собою консервацію об'єкта незавершеного будівництва.

14. Адміністративну відповідальність у сфері будівництва визначено як вид юридичної відповідальності, що полягає в реакції уповноважених правоохоронних, наглядових та контрольно-ревізійних органів унаслідок учинення адміністративних правопорушень у сфері будівництва у вигляді застосування заходів адміністративного примусу – адміністративних стягнень передбачених, зокрема, ст. 96, 96–1, 188–42 КУпАП, ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» тощо, які є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Такий захід запобігання застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законності, а також мінімізація вчинення нових протиправних діянь як самим правопорушником, так і іншими особами.

Наголошено, що в межах майбутньої реформи адміністративно-деліктного законодавства, яка повинна передбачати розробку та прийняття нового Кодексу про адміністративні правопорушення (проступки), не варто відмовлятися від ідеї вдосконалення структу-

ри окремих положень КУпАП, зокрема, внутрішня структура ст. 96, 96–1 та 188–42 КУпАП повинна бути перебудована з урахуванням ступеня суспільної небезпеки адміністративних правопорушень у сфері будівництва.

Сучасний стан практики накладення адміністративних стягнень у сфері будівництва змушує констатувати наявність грубих помилок уповноважених суб'єктів у процесі визначення ними характеру правопорушень та відповідно у процесі обчислення строків притягнення до адміністративної відповідальності, зокрема, нами виявлено непоодинокі випадки, коли керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю, головні інспектори будівельного нагляду ДІАМ і навіть судді без жодних на те підстав визнають триваючими правопорушення, зумовлені певною разовою дією, яка не виявляється у безперервному порушенні закону чи тривалому невиконанні обов'язків. Унаслідок цього строк накладення адміністративного стягнення помилково обчислюється не з моменту вчинення протиправних дій (бездіяльності), а з моменту їх виявлення, що зрештою призводить до прийняття неправомірних юрисдикційних рішень, оскарження протоколів і скасування постанов у справах про адміністративні правопорушення.

15. Аналіз зарубіжного досвіду запобігання правопорушенням у сфері будівництва засвідчив постійне підвищення кваліфікації працівників контрольно-ревізійних та інших наглядових органів, розроблення й реалізацію нових методик здійснення адміністративного провадження, спрямованих на вивчення способів вчинення правопорушень, аналіз та узагальнення проваджень (Іспанія, Німеччина, Норвегія, Фінляндія, США та ін.). Крім цього, окремі інституційні системи зарубіжних країн значну увагу приділяють виявленню причин та умов, які сприяють учиненню правопорушень (наприклад, у Бельгії, Данії, Канаді та Франції функціонують окремі підрозділи з виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень, у тому числі у сфері будівництва).

В Україні реформування інституцій сектору безпеки призвело до суттєвого оновлення кадрового ресурсу. Стаж поліцейських, інспекторів та ревізорів у сфері будівництва здебільшого не перевищує п'яти або десяти років, що засвідчило недосвідченість працівників та потребу постійного посиленого контролю за їх діяльністю з наданням практичної допомоги, роз'яснень та навчань. Крім того,

вирішення потребує адаптація молодих фахівців, оволодіння ними професійною майстерністю з відновленням наставництва та спадкоємності у роботі; зокрема, опитування, проведене серед керівників (заступників керівників) виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та інспекторів будівельного нагляду ДІАМ, засвідчило, що не всі з них мають максимально повне уявлення про порядок продовження перевірок на об'єктах будівництва, 16% – вважають можливим продовження перевірки без окремого направлення, якщо вона (перевірка) була розпочата в строк, визначений наказом про її проведення, 10% – не змогли визначитись з відповіддю на питання про правомірність таких дій.

*Наукове видання*

*Буга Володимир Васильович*

**ЗАПОБІГАННЯ  
ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ  
БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ:  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ  
ЗАСАДИ**

*Монографія*

Відповідальний за випуск  
Комп'ютерна верстка

О. В. Діордійчук  
Д. М. Алексеев

Підписано до друку 28.12.2023 р. Формат 60 x 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Папір офсетний. Гарнітура «Times New Roman».

Друк офсетний. Умовн.-друк. арк. 19,53.

Тираж 300 прим.

**Видавництво «Алерта»**

04210, м. Київ, а/с 112.

Тел.: (044) 223-15-25, (099) 607-97-62.

E-mail: [alerta.pravovaednist@gmail.com](mailto:alerta.pravovaednist@gmail.com), веб-сайт: [alerta.kiev.ua](http://alerta.kiev.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 788 від 29.01.2002 р.