

## Напрями законодавчого удосконалення виконання підготовчих і будівельних робіт та введення в експлуатацію об'єктів будівництва підвищеного ризику

Ігор Мамонтов, PhD, професор<sup>1</sup> (ORCID: 0000-0002-7040-6247)

<sup>1</sup> Київський національний університет будівництва і архітектури, Україна

### АНОТАЦІЯ

У роботі здійснено аналіз соціальної зумовленості і окреслено пропозиції законодавчого удосконалення виконання підготовчих і будівельних робіт та введення в експлуатацію об'єктів будівництва через поглиблення диференціації процедур залежно від класу наслідків та функціонального призначення цих об'єктів підвищеного ризику.

*Ключові слова:* будівельне право, державний архітектурно-будівельний контроль і нагляд, антикорупційна політика, об'єкт будівництва підвищеного ризику, клас наслідків.

### 1. ВСТУП

У сучасній системі правового регулювання будівельної діяльності в Україні діє дворівневий порядок отримання права на виконання будівельних робіт. Його структура безпосередньо залежить від категорії складності та класу наслідків об'єкта, що зумовлює застосування різних процедур та ступеня державного контролю. Відповідно, і порядок прийняття об'єкта в експлуатацію також прив'язаний до визначеного класу наслідків, що визначає обсяг перевірок, документообіг та рівень відповідальності учасників процесу.

Для об'єктів класу наслідків СС1, які характеризуються незначними можливими наслідками, застосовується спрощений механізм. Введення таких об'єктів в експлуатацію здійснюється шляхом реєстрації декларації про готовність, що відображає декларативний характер цієї процедури. Держава фактично не втручається в технічні аспекти, а весь тягар відповідальності за повноту і достовірність поданих даних несе замовник будівництва.

Натомість для об'єктів класів СС2 і СС3, які належать до середнього та значного рівнів відповідальності, встановлена істотно складніша процедура. Прийняття таких об'єктів в експлуатацію завершується видачею сертифіката, а передумовою для цього є не лише формальна перевірка документів, але й обов'язковий виїзний огляд об'єкта посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю. Метою такого огляду є встановлення фактичної відповідності збудованого об'єкта затвердженій проєктній документації та вимогам містобудівного законодавства.

Попри те, що у низці норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [1] (зокрема, частині сьомій статті 7, статті 26-1, частині четвертій статті 33, частині першій статті 37-1, частині другій статті 39) передбачено обов'язковість застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» [2], ці положення де-факто не були імplementовані у чинну систему регулювання містобудівних процесів. Як наслідок, ключові принципи адміністративної процедури – прозорість, визначеність строків, стандартизація дій органів влади – залишаються не в повній мірі реалізованими.

Незважаючи на активне реформування сфери та запровадження цифрових інструментів через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва (ЄДЕССБ), чинна нормативно-правова база щодо отримання права на виконання будівельних робіт усе ще має суттєві прогалини. Ці недоліки ускладнюють роботу учасників будівельної діяльності, створюють можливості для

корупційних практик і знижують інвестиційну привабливість будівельного ринку України.

### 2. ПРОБЛЕМИ І НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОНАННЯ ПІДГОТОВЧИХ І БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ ТА ВВЕДЕННЯ В ЕКСПЛУАТАЦІЮ ОБ'ЄКТІВ БУДІВНИЦТВА ПІДВИЩЕНОГО РИЗИКУ

Однією з найпомітніших проблем чинного правового регулювання у сфері виконання підготовчих і будівельних робіт є надмірна зарегульованість, складність та недостатня прозорість процедур, що особливо відчутно під час роботи з об'єктами класів наслідків СС2 та СС3. Хоча стаття 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та положення Постанови Кабінету Міністрів України № 466 [3] від 13 квітня 2011 року формально визначають перелік документів, необхідних для отримання дозволу, на практиці цей перелік нерідко виявляється ширшим. Замовники вимушені отримувати додаткові довідки, погодження та інші документи, які прямо не передбачені законодавством. Внаслідок цього кожен етап дозвільної процедури ускладнюється.

Нечіткість вимог до змісту та оформлення проєктної документації, яка подається на експертизу, нерідко стає підставою для затримок у наданні експертного звіту. Такий звіт є обов'язковою вимогою для об'єктів класів СС2 і СС3 відповідно до статті 31 Закону, а відсутність чітких критеріїв оцінки у низці положень ДБН створює сприятливе поле для суб'єктивного підходу зі сторони експертних організацій та посадових осіб держархбудконтролю. Подвійне тлумачення окремих норм спричиняє ситуації, коли один і той самий проєкт може бути по-різному оцінений різними організаціями.

Через нечіткість нормативних критеріїв забудовник нерідко не має впевненості щодо результатів розгляду документації, особливо під час оцінювання відповідності архітектурно-планувальних рішень вимогам містобудівних умов та обмежень. У деяких випадках навіть порівняно нескладні об'єкти класу СС2 фактично проходять такі самі за обсягом процедури, як і об'єкти класу СС3, що створює надмірний адміністративний тиск на замовників.

Окремої уваги потребує питання відмов у видачі дозволу. Хоча стаття 37 Закону встановлює вичерпний перелік підстав для відмови, формулювання окремих пунктів є занадто загальними. Наприклад, підстава «невідповідність поданих документів вимогам законодавства» залишає широкий простір для дискреції посадовців, а інколи – і для зловживань. Це може використовуватися для штучного затягування процедури

або створення умов для корупційних проявів. Попри чітко визначений десятиденний строк для видачі дозволу, він нерідко порушується під приводом формальних або несуттєвих зауважень.

Ще одним проблемним аспектом є непрозорість внутрішніх процесів у діяльності органів держархбудконтролю. Дані в ЄДЕССБ не завжди повно відображають перебіг розгляду документів, що посилює невизначеність для учасників будівництва та позбавляє їх можливості прогнозувати строки завершення процедур.

Для об'єктів СС2 і СС3 (стаття 31 Закону) обов'язковою є експертиза проєкту, однак її якість та незалежність залишаються дискусійними. На практиці трапляються випадки формального підходу до експертизи або висування експертами зауважень, які не мають достатнього нормативного обґрунтування. Дискусійним є і питання, чи може орган держархбудконтролю відмовити у прийнятті позитивного висновку експертизи – законодавство прямо не дає однозначної відповіді.

Не менш важливою є проблема визначення класу наслідків. Відповідно до ДСТУ 8855:2019 [4], правильна ідентифікація класу наслідків є ключовою для визначення всього дозвільного алгоритму. Однак для складних або комплексних об'єктів розрахунок класу наслідків може бути непростим і дозволяє різні варіанти трактування. Помилки в цьому питанні здатні призвести до серйозних правових наслідків, аж до визнання будівництва незаконним.

Значною проблемою залишається формальність перевірки документів. Часто вона зводиться до поверхневого аналізу, а не до детального вивчення змісту. Додаткову складність створює варіативність практики застосування законодавства різними органами ДАБК, що породжує непередбачуваність і різні підходи в аналогічних ситуаціях.

Особливе занепокоєння викликає стан кадрового забезпечення в органах держархбудконтролю та ДІАМ: дефіцит підготовлених фахівців, низька мотивація, плінність кадрів негативно впливають на якість адміністративних процедур і швидкість опрацювання документів. Одним із можливих шляхів розв'язання проблеми є розвиток кадрового потенціалу, зокрема підготовка юристів та фахівців у галузі будівельного права за спеціалізованими освітніми програмами, такими як ОПП «Будівельне і містобудівне право» кафедри права та публічного управління ФУПП КНУБА, що потребує належного інституційного оформлення співпраці між ДІАМ і КНУБА.

Не менш суттєвою є проблема неефективності механізмів відповідальності. Попри те, що статті 36 і 37 Закону покладають на замовника обов'язок подавати достовірні дані, реальні інструменти притягнення до відповідальності за умисне подання неправдивих відомостей фактично не працюють належним чином. Аналогічно, механізми притягнення посадових осіб органів держархбудконтролю до відповідальності за неправомірні рішення.

### **3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БУДІВЕЛЬНОГО І МІСТОБУДІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Подолати окреслені вище проблеми можливо шляхом глибокої модернізації та раціоналізації процедур у сфері будівництва. Ключовим напрямом є поглиблення диференціації підходів залежно від класу наслідків та функціонального призначення об'єкта. Для об'єктів класу СС1 та індивідуальних житлових будинків найбільш

доцільним виглядає максимальне збереження та навіть розширення повідомного принципу, що передбачає мінімальне втручання держави у процес початку будівельних робіт. При цьому органи місцевого самоврядування повинні мати право належним чином реагувати на подане повідомлення, а відповідальність за достовірність поданої інформації має чітко покладатися на замовника та сертифікованого проєктувальника або архітектора.

Для об'єктів класу СС2 доцільно застосувати дворівневу модель регулювання. У випадку типових або відносно простих об'єктів може використовуватися розширена декларативна процедура із поданням повного пакета проєктної документації та позитивного висновку експертизи, що забезпечувало б автоматичну або максимально оперативну реєстрацію. Натомість для складних, унікальних або потенційно небезпечних об'єктів цього класу має застосовуватися дозвільна модель, проте з істотно скороченим переліком документів та чітко визначеними строками.

Відповідно, для об'єктів СС3 варто зберегти дозвільний принцип із комплексною та глибокою перевіркою, проте така перевірка повинна відбуватися за максимально прозорою, стандартизованою і чіткою процедурою, без можливості довільного трактування вимог.

Частина зазначених проблем може бути вирішена шляхом повноцінної імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру» у містобудівні процеси. Водночас необхідно закріпити на рівні законодавства пріоритет електронних документів у ЄДЕССБ та забезпечити повний перехід до електронного документообігу. Система має бути інтегрована з усіма відповідними державними реєстрами (кадастр, реєстр речових прав, ЄДРПОУ, реєстри сертифікованих фахівців і ліцензій) для забезпечення автоматичного обміну інформацією.

## **4. ВИСНОВКИ**

Вищезазначені удосконалення законодавства у сфері законодавчого регулювання виконання підготовчих і будівельних робіт та введення в експлуатацію об'єктів будівництва підвищеного ризику категорій складності (класу наслідків) спричинять підвищення безпеки та якість збудованих об'єктів через зменшення ризиків для життя та здоров'я громадян. Окрім цього впровадження зазначених процедур і правил сприятиме зниженню корупційності будівництва загалом.

## **Список літератури**

- [1] Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3038-17#Text>
- [2] Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2073-20>
- [3] Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13 квітня 2011 р. № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/466-2011-%D0%BF#Text>
- [4] ДСТУ 8855:2019 «Визначення класу наслідків (відповідальності)». URL: [https://dbn.co.ua/load/normativy/dstu/8855\\_viznachennja\\_klasu\\_naslidkiv/5-1-0-1851](https://dbn.co.ua/load/normativy/dstu/8855_viznachennja_klasu_naslidkiv/5-1-0-1851)