

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ**

Факультет урбаністики та просторового планування

Допущено до захисту:
завідувач кафедри права
та публічного управління,
д. ю. н. Нікітін В. В.

(підпис)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти зі спеціальності

281 “Публічне управління та адміністрування” на тему:

**«АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК НАПРЯМ
ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧОГО ОРГАНУ МІСЬКОЇ РАДИ У СФЕРІ
МІСТОБУДУВАННЯ»**

Виконав:
студент групи зПУАм-24
Горюнов Дмитро Валерійович

(підпис)

Керівник:
професор кафедри права та
публічного управління, д. держ.
упр., проф. Андреев С. О.

(підпис)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ	8
1.1. Поняття та сутність архітектурно-будівельного контролю як функціонального напрямку містобудівної діяльності	8
1.2. Зарубіжний досвід діяльності у сфері контролю за будівництвом....	20
Висновки до першого розділу.....	31
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧОГО ОРГАНУ МІСЬКОЇ РАДИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ.....	33
2.1. Правове забезпечення державного контролю у сфері містобудування.....	33
2.2. Аналіз елементів статусу виконавчого органу міської ради з питань архітектурно-будівельного контролю (на прикладі Відділу з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради)...	39
2.3. Децентралізація повноважень як механізм діяльності органу місцевого самоврядування в якості суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю	43
2.4. Реформування системи проведення дозвільних процедур у сфері будівництва, а також аналіз деяких питань функціонування створеної для цього електронної системи.....	50
Висновки до другого розділу.....	59
РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	61

3.1. Пропозиції щодо практичного вирішення проблемних питань, що виникають під час проведення контрольних заходів у сфері будівництва.....	61
3.2. Заходи, спрямовані на підвищення ефективності державного архітектурно-будівельного контролю у сучасних умовах та у період післявоєнного відновлення.....	76
Висновки до третього розділу.....	89
ВИСНОВКИ	91
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	95
ДОДАТКИ.....	107

ВСТУП

Актуальність теми. Містобудівна діяльність – є складним та комплексним напрямом державно-управлінської діяльності, який у сучасних умовах для України набуває особливого значення.

Повоєнне відновлення зруйнованих або пошкоджених об'єктів цивільної та іншої інфраструктури, що забезпечують життєдіяльність суспільства та економіки (зокрема, критично важливих об'єктів енергетики, транспорту, зв'язку, охорони здоров'я, а також низки інших соціальних та комунальних об'єктів) потребуватиме ефективної та результативної роботи виконавчих органів місцевих рад у сфері державного архітектурно-будівельного контролю.

У зв'язку з цим, проведення дослідження питання щодо архітектурно-будівельного контролю як напряму діяльності виконавчого органу міської ради у галузі містобудування є надзвичайно актуальним з практичної точки зору.

Різні аспекти здійснення державного контролю (зокрема контролю та нагляду у галузі будівництва та архітектури) досліджували такі вчені: Авер'янов В.Б. [1; 2], Ромасько В.О. [74], Слончак В.В. [81], Буга В.В. [5; 6; 7], Губська О.А. [13], Денисова А.А. [14], Долинська М.С. [21], Дубинський О.Ю. [22], Квасницька О.О. [29], Мамонтов І.О. [34; 37], Лисенко В.В. [30], Матвійчук А.В. [32], Марченко О.Л. [33], Михайлюк Я.Б. [38], Околович М.Є. [39], Резниченко В.О. [72], Рибак К.О. [73], Стукаленко О.В. [76; 78; 79], Сергієнко О.В. [77; 81], Хар М.І. [84], Шевчук Е.Г. [86] та інші.

Разом із цим, слід констатувати, що проблематика здійснення функції державного архітектурно-будівельного контролю виконавчими органами місцевого самоврядування є недостатньо дослідженою та потребує постійної уваги з боку науковців. Не в останню чергу це пов'язано із частими новаціями у чинному законодавстві України, спрямованими на унормування повноважень органів місцевого самоврядування у царині містобудівної діяльності.

Метою кваліфікаційної магістерської роботи є дослідження теоретичних і практичних аспектів реалізації функції державного архітектурно-будівельного контролю виконавчими органами місцевого самоврядування, а також обґрунтування пропозицій щодо шляхів удосконалення організаційних, правових та інших засад вказаного напрямку містобудівної діяльності на місцевому рівні.

Для досягнення мети було визначено такі *завдання* дослідження:

- розглянути теоретичні аспекти державного управління у сфері містобудування в частині державного-архітектурно-будівельного контролю;
- проаналізувати правову основу діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю;
- визначити актуальні проблеми державного архітектурно-будівельного контролю, здійснюваного виконавчими органами місцевого самоврядування;
- розкрити негативний вплив існуючих проблем на функціонування механізмів містобудівного контролю;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення процесів управління у зазначеній сфері у розрізі реалізації повноважень вказаними суб'єктами містобудівної діяльності.

Об'єктом дослідження є державний архітектурно-будівельний контроль як важлива складова такої комплексної сфери державно-управлінської діяльності як містобудування.

Предметом дослідження є архітектурно-будівельний контроль як напрям діяльності виконавчих органів міської ради у сфері містобудування.

Методи дослідження. У ході виконання кваліфікаційної роботи підлягатимуть використанню загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання.

Методика наукового дослідження ґрунтується на системному підході, який у логічному поєднанні із діалектичним методом, дозволив виявити

значимі проблеми у динаміці їх виникнення та існування, здійснити правове моделювання шляхів і способів їх вирішення.

За допомогою структурно-функціонального методу та методу класифікації виділено принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування, розкрито їх зміст та призначення, обґрунтовано застосування системного підходу як основи гарантування належного рівня законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, визначено коло гарантій законності дозвільної діяльності.

Використання системно-функціонального методу надало змогу систематизувати адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, в тому числі, розкрити етимологію та зміст контролю як способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, а також категорію якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові акти вітчизняного законодавства, публікації, монографії та статті вчених, науковців, дослідників та представників професійних кіл суб'єктів будівельної галузі.

У першому розділі роботи розглянуто теоретичні основи інституту державного архітектурно-будівельного контролю, розкрито їх поняття, основні напрями, принципи та напрями управлінської діяльності у зазначеній сфері. Також у вказаному розділі проведено аналіз зарубіжного досвіду діяльності у сфері контролю за будівництвом, а також проаналізовано його елементи, які можуть бути успішно імплементовані у вітчизняне нормативно-правове поле відповідної сфери державного управління.

У другому розділі проаналізовано діяльність виконавчого органу міської ради у сфері державного архітектурно-будівельного контролю, її правове регулювання, питання децентралізації повноважень, а також реформування системи дозвільних процедур в означеній сфері.

У *третьому розділі* розглянуто проблемні питання, які виникають під час проведення контрольних заходів в умовах воєнного стану та обґрунтовано конкретні пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності державного архітектурно-будівельного контролю у сучасних умовах та у період післявоєнного відновлення.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що наведені у кваліфікаційній роботі теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використані:

- у правотворчій діяльності – під час внесення змін у законодавство, спрямованих на створення належних, зрозумілих та прозорих умов для усіх суб'єктів містобудівної діяльності у процесі реалізації їх прав та обов'язків;
- у діяльності центральних органів виконавчої влади (Міністерства розвитку громад та територій України, Державної інспекції архітектури та містобудування України) під час формування та реалізації ефективної державної політики у сфері містобудівної діяльності;
- виконавчими органами місцевих рад, яким надані делеговані повноваження у відповідній сфері, під час практичної реалізації положень законодавства, а також напрацьованих методичних рекомендацій;
- закладами вищої освіти у процесі професійної підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування».

Апробація результатів роботи знайшли своє відображення та реалізацію під час публікації тез доповіді автора цієї кваліфікаційної роботи на тему: «Практичні аспекти реалізації повноважень у сфері державного архітектурно-будівельного контролю в умовах воєнного стану», які були опубліковані у збірнику матеріалів Щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Шевченківська весна-2025: публічне управління та державна служба», що відбулася у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка 25.03.2025 року [71].

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

1.1. Поняття та сутність архітектурно-будівельного контролю як функціонального напрямку містобудівної діяльності

Почати, насамперед, варто із назви «державний архітектурно-будівельний контроль». Перша складова – «державний» тлумачиться, як той, який має важливе значення для держави, може впливати на стан її справ, здатний діяти та приймати рішення, керуючись інтересами держави; який бере безпосередню участь у керівництві державою [8, с. 286].

Словотвірно і семантично прикметник «державний» утворений від слова «держава» і вживається щодо явищ, осіб, посад, заходів, що характеризують державу, стан справ у ній, тощо. Державний – той, який «належить державі, символізує її сутність (власність, кошти, мову, підприємство, організацію, політику, службовця, герб, гімн, прапор, тощо)» [23].

Відповідну категорію слід характеризувати як самостійну функцію публічного адміністрування та окремий вид державної діяльності.

Державний контроль втілюється посадовими особами державних органів та органів місцевого самоврядування у чітко визначених рамках закону і призводить до певних юридичних наслідків.

Можна стверджувати, що метою контролю є забезпечення законності та порядку в державному (публічному) управлінні.

Наявність такої мети дає підстави розглядати цей термін у функціональній єдності як «контрольно-наглядову діяльність» [14, с. 35].

Дослідження державного архітектурно-будівельного контролю вказує на те, що цей вид контролю зосереджений на контрольних функціях у будівельній галузі України.

Архітектурно-будівельний контроль є окремим інститутом у межах галузі містобудівного права, яке регулює правовідносини, що виникають у процесі будівельної діяльності.

Враховуючи вищезазначене, Шевчук Е.Г. пропонує такий варіант визначення поняття «державний архітектурно-будівельний контроль», як сфери надання безконтактних адміністративних послуг, що є цілеспрямованою діяльністю уповноважених органів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями, передбаченими законодавством щодо спостереження й перевірки стану відносин у галузі будівництва за визначеними законодавством напрямками, а також сукупністю заходів, спрямованих на дотримання суб'єктами у сфері будівельної діяльності вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил, вирішення всіх питань притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності у разі їх порушення [86].

Під час проведення поглибленого аналізу поняття та сутності державного архітектурно-будівельного контролю слід звернутися також і до теоретичного визначення категорії «містобудування».

Містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури. [45].

Як зазначає В.В.Мещеряков, містобудування – це різнобічна діяльність, що спрямована на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної життєдіяльності і яка включає прогнозування розвитку та планування населених пунктів і територій, забудову й інше використання земельних ділянок, створення інженерної, транспортної та природоохоронної інфраструктури [35].

На думку В.М.Вакуленка та О.К.Орлатого, основною задачею містобудування є створення певного матеріального середовища, у якому потреби людей повинні задовольнятися у найкращій спосіб шляхом проведення містобудівної політики, яка полягає у розробці державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з плануванням, забудовою й іншим використанням території; підготовці і впровадженні містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів, а також створенні системи моніторингу і контролю за дотриманням містобудівного законодавства та документації [9].

При цьому, слід проаналізувати існуючі в науковій літературі погляди щодо визначення дозвільної діяльності. У широкому розумінні поняття дозвільної системи пропонує І.Г.Кириченко: діяльність щодо забезпечення державними органами управління закріпленого в правових нормах порядку, який передбачає обов'язкове отримання організаціями, установами та окремими особами дозволу на здійснення дій, чітко регламентованих конкретними правилами [28].

В.О.Резніченко визначає дозвільну діяльність у сфері містобудування з позиції сукупності юридичних процедур, спрямованих на забезпечення безпеки в цій сфері суспільної діяльності [72, с. 239].

А О.В.Сергієнко, характеризуючи дозвільну систему у сфері містобудування як об'єкт громадянського контролю, тлумачить її як сукупність об'єктів зазначеного контролю у сфері відповідної діяльності суб'єктів публічної влади [77, с. 44].

Узагальнюючи згадані вище наукові підходи, можна стверджувати про відображення в них різних аспектів одного явища, відповідно до спрямованості досліджень, створення умов реалізації суб'єктивного права у межах, визначених, насамперед, Конституцією України та в порядку, передбаченому законодавством.

Отже, характеристика дозвільної діяльності у сфері містобудування як об'єкта забезпечення законності вимагає врахування не лише визначеного законом порядку діяльності уповноважених суб'єктів, а й правового статусу такого суб'єкта, а також порядку одержання інформації, необхідної для вчинення дозвільної дії тощо.

Особливе призначення дозвільної діяльності (забезпечення безпеки здійснення містобудування), її здійснення в процедурній формі дозвільних процедур, наявність юридичних наслідків, прийнятих при здійсненні дозвільних процедур та за їх результатами рішень, зумовлює й відповідний режим законності в цій сфері, що позначається, передусім, на вимогах щодо правозастосування.

Визначальна роль дотримання технічних норм у забезпеченні безпеки містобудівної діяльності та її результатів визначає доцільність застосування «формального» підходу при вирішенні питань щодо видачі документів дозвільного характеру, суворий контроль відповідності реальних показників містобудівної діяльності, що планується вимогам закону.

Вказане стосується реалізації принципів правозастосування, що за своїм змістом мають оцінний характер. Такими є, зокрема, справедливість, пропорційність, доцільність, розумність [60, с. 269].

Іншою ключовою особливістю режиму законності у сфері дозвільної діяльності, а також у сфері здійснення містобудування постає юридична відповідальність.

Автори Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності наголошують на невизначеності чи недостатності юридичної відповідальності у сфері містобудування, а також на необхідності притягнення до відповідальності

посадових осіб суб'єктів публічної влади у зв'язку із прийняттям неправомірних рішень [27, с. 13, 20].

Такий висновок ґрунтується на особливій суспільній небезпеці здійснення містобудівної діяльності з порушенням встановлених правил. Про актуальність створення єдиних теоретичних засад здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування свідчать як нормативні джерела (насамперед, положення розділу 3 Стратегії реформування державного управління України на період до 2022–2025 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р [20], щодо напрямів заходів удосконалення адміністративних процедур та послуг), так і результати проведених комплексних досліджень у цій сфері [73, с. 14; 78, с. 93].

Окремо необхідно відзначити Концепцію публічного управління у сфері містобудівної діяльності, якою передбачено, зокрема, такі пріоритети, що мають стосунок до принципів дозвільної діяльності в цій сфері: реформування системи управління у сфері містобудування; підвищення значення громадянського суспільства щодо прийняття рішень з питань містобудування; максимальна автоматизація дозвільної діяльності [27].

Одним із призначень контролю є створення підґрунтя для впровадження дієвого, ефективного механізму державного управління, виходячи з інтересів людини та суспільства, запобігання неправомірній діяльності учасників правовідносин.

Створюючи сильну, дієздатну державу, не слід забувати про її основне призначення – надійно захищати інтереси та права людини. Для цього необхідно сформувати відповідний механізм, який створював би умови реалізації, засоби захисту цих прав та сприяв би подальшому їх здійсненню.

Однією із гарантій такого служіння інтересам людини у сфері управління і може бути контроль. На даному етапі розвитку України система нагляду та контролю в будівництві повинна існувати на державному рівні, оскільки від його ефективності опосередковано залежить життя і здоров'я громадян, захист

приватних та суспільних інтересів при здійсненні забудовниками будівельних робіт.

Важливою складовою системи державного управління є контроль-наглядова функція держави за суб'єктами будівельної діяльності, це пов'язано з тим, що від якості виконаних робіт в сфері будівництва залежить в подальшому дуже багато факторів: безпека, вартість, якість кінцевого продукту та т. п.

Поняття безпека по своїй суті складне, багатопланове і включає поняття екологічної безпечності будівельних виробів і матеріалів, міцність і надійність новобудов, безпечність експлуатації існуючих будівель і споруд, дотримання при виконанні будівельних робіт технології будівництва, державних будівельних норм та правил, стандартів. Всі ці питання потребують постійного контролю.

У літературі з державного та публічного управління єдиного розуміння сутності категорії контролю не існує. Контроль розглядають як багатогранне й складне явище. Визначення сутності цього явища залежить від кута зору дослідника і залежно від того, на якому рівні і щодо чого він розглядається. І тому, контроль може бути охарактеризований і як функція, і як форма чи вид діяльності, і як принцип, і як умова, і як засіб тощо [79, с. 32].

Це зумовлює необхідність подальшого наукового вивчення цього правового інституту. Існує декілька підходів до розуміння категорії «контроль».

Більшість дослідників проблем державного контролю розглядають його як функцію виконавчої влади. Функція, яку здійснює держава в особі уповноважених органів з метою перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень і їх правомірності [85, с. 6].

На думку А.В.Матвійчука, під державним контролем в галузі будівництва розуміються спостереження й перевірка стану галузі будівництва та її елементів за визначеними законодавством напрямками, з метою встановлення відповідності між завданнями планування, проектування, здійснення забудови територій і будівництва об'єктів, та досягнутими при цьому результатами, а також запобігання, припинення та виправлення помилок і неправомірних дій з

боку суб'єктів господарювання, досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямків розвитку галузі будівництва [32].

Контроль – це також переважно правова форма діяльності держави. Правова природа державного контролю виражається в тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами у межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них [1, с. 346].

В.Горшенъов і І.Шахов зазначають, що контроль – це специфічна форма державної діяльності, якій притаманні власні функції [12, с. 35].

Таким чином, сутність контролю полягає в тому, що державний орган управління здійснює спостереження об'єкта, перевірку того, як цей об'єкт виконує вимоги законодавства та контролюючого органу з метою забезпечення законності в державному управлінні.

В.Б.Авер'янов пояснює державний контроль «об'єктивно обумовленим» явищем, що існує за всіх типів і видів державного устрою, спрямованим на ефективне виконання поставлених перед державою завдань [2, с. 343], у нашому випадку – завдань правового регулювання відносин у сфері містобудування.

Контроль (як засіб правового регулювання) у юридичній літературі розглядається по-різному. Довідкові та енциклопедичні джерела подають короткі визначення: одна із форм визначення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів, перевірка, спостереження з метою перевірки [92, с. 256].

В.М.Гарашук пояснює контроль складовою частиною (елементом) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції України, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів у оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [11, с. 246].

Відповідно до другого абзацу статті 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 (далі – 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.

Зважаючи на тотожність нагляду та контролю у розумінні вищезначеного закону, у цій роботі сконцентруємося на особливостях державного архітектурно-будівельного контролю, для чого розглянемо положення спеціального закону у галузі містобудування.

Так, відповідно до першого абзацу частини першої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

Відповідно до абзацу третього цієї ж частини статті, такий контроль здійснюється на об'єктах будівництва у порядку проведення планових та позапланових перевірок, що повністю кореспондує з вимогами статті 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо заходів планового контролю та статті 6 зазначеного Закону щодо заходів позапланового контролю.

Розглянемо специфіку цих заходів. Насамперед, плановий контроль здійснюється відповідно до плану, затвердженого органом державного архітектурно-будівельного контролю, що передбачено статтею 5 Закону України

«Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», абзацем четвертим частини першої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пунктом 6 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 23.05.2011 № 553. Останнім визначається порядок формування плану перевірок на основі критерію, яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудування.

Водночас, згідно із положеннями абзацу п'ятого частини першої статті 41 вказаного вище Закону, позаплановою перевіркою вважається перевірка, що не передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю.

При цьому, підставами для проведення позапланової перевірки є:

- 1) подання суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням;
- 2) необхідність проведення перевірки достовірності даних, наведених у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт, повідомленні про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, протягом трьох місяців з дня подання зазначених документів;
- 3) виявлення факту самочинного будівництва об'єкта;
- 4) перевірка виконання суб'єктом містобудування вимог приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю;
- 5) вимога головного інспектора будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, про проведення перевірки за наявності підстав, передбачених законом;
- 6) звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності;
- 7) вимога правоохоронних органів про проведення перевірки.

При цьому співвідношення між собою архітектурно-будівельного контролю та контролю за дотриманням містобудівного законодавства полягає у

тому, що перший є контролем за відповідністю об'єктів будівництва нормам, стандартам та дозвільній документації на всіх етапах, тоді як контроль у сфері містобудування охоплює ширший спектр питань, включаючи надання містобудівних умов та обмежень, дотримання генеральних планів та регулювання забудови територій.

Слід також зауважити, що розкриття поняття та сутності державного архітектурно-будівельного контролю буде неповним без аналізу суб'єктів, які його здійснюють, у тому числі на місцевому рівні.

Так, згідно із частиною 3 статті 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», до органів державного архітектурно-будівельного контролю належать:

- 1) структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
- 2) виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад.

Органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю затверджується Кабінетом Міністрів України [47].

Таким чином, зосереджуючись на основній темі роботи, слід зауважити, що виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад посідають одне із ключових за обсягом територій та об'єктів контролю, місце.

В контексті наведеного, слід вказати, що функції, які виконують вказані вище органи місцевого самоврядування, не мають ознак самостійності та незалежності, а є частиною, органічно інтегрованою у систему органів державного архітектурно-будівельного контролю, створеною під впливом децентралізаційних процесів та, як наслідок, провайдером реалізації самої державної політики у галузі містобудування.

Наприкінці розгляду означеного у вказаному пункті питання слід також звернутися до положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які саме визначають місце органів державного архітектурно-будівельного контролю (надалі – ДАБК) із притаманною їм функцією у системі управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю, яке в силу частини 1 статті 7 вказаного нормативного акту 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 Європейського Союзу;
- 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 припинення дії документів (адміністративних актів), що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (крім припинення дії документів (адміністративних актів), що засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів):

виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених

пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч) - щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), розташованих у межах відповідних населених пунктів;

виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч, структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій - щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1) та середніми (СС2) наслідками, розташованих у межах відповідних населених пунктів;

центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду - щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1), середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, розташованих за межами населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми наслідками (СС2), розташованих у межах сіл, селищ та міст (крім міст, які є адміністративними центрами областей, міст з чисельністю населення понад 50 тисяч, міст Києва та Севастополя), а також щодо всіх об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із значними наслідками (СС3), розташованих у межах населених пунктів;

8) здійснення державного архітектурно-будівельного контролю щодо об'єктів, розташованих в межах та за межами населених пунктів, на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у пункті 7 частини першої цієї статті [47].

Підсумовуючи наведене вище, можливо сформулювати таке бачення поняття «державний архітектурно-будівельний контроль», як цілеспрямованої діяльності уповноважених органів, наділених контрольно-наглядовими

повноваженнями щодо перевірки стану відносин у галузі будівництва за визначеними напрямками, на предмет їх відповідності діючим вимогам законодавства, будівельних норм, стандартів і правил, а також сукупністю заходів, спрямованих на притягнення винних осіб до відповідальності, у разі їх порушення.

1.2. Зарубіжний досвід діяльності у сфері контролю за будівництвом

Для розкриття теми контролю за будівництвом у зарубіжних країнах слід зупинитися спочатку на основних рисах та елементах державного управління саме у містобудівній діяльності.

Як зазначає у своїй статті Хар М.І., система державного управління містобудівною діяльністю в зарубіжних країнах покликана передусім забезпечити дотримання безпечності будівель не лише для суспільної життєдіяльності, але й для навколишнього середовища в цілому [84].

Головні напрями державного управління містобудівною діяльністю включають виконання експертиз містобудівних проєктів; проведення моніторингу дотримання будівельних норм та стандартів, а також технічних умов тощо.

З метою проведення аналізу кращого зарубіжного досвіду державного управління містобудівною діяльністю необхідно окреслити основні тенденції розвитку містобудівельної діяльності в Україні, охарактеризувати загальнопоширену міжнародну практику містобудівної сфери, інноваційні інструменти у містобудівній діяльності, які широко використовуються в європейських країнах, дослідити досвід державного управління містобудівною діяльністю, планувальні рівні та інструменти планування.

Одночасно з цим, слід зазначити, що В. Лисенко у своїх роботах висловлює іншу думку, ніж колега Хар М.І., а саме, що в зарубіжних країнах контроль у сфері містобудівної діяльності покликаний передусім додержанню

необхідної безпеки споруджуваних об'єктів не лише для довкілля, але й для суспільної життєдіяльності.

Зважаючи на викладене вище, наша держава повинна звернути увагу на позитивний практичний досвід зі здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності саме європейських країн, адже саме він відбиває дієвість управління, а також особливості формування та реалізації стратегічних заходів в даній сфері [30].

Заслуговує на увагу той факт, що здійснення архітектурно-будівельного контролю у країнах Євросоюзу здійснюється як на державному рівні, так і за допомогою незалежних приватних осіб.

Наприклад, у Франції архітектурно-будівельний контроль має гібридний характер: функцію контролю виконують державні органи, а також треті особи у поєднанні із системою страхування. Основною особливістю є втручання контролерів, що є обов'язковим тільки для громадських будівель, а також приватного сектора.

Наприклад в Ірландії архітектурно-будівельний контроль здійснюється спеціально створеними органами державної влади.

В Австрії, Хорватії, Ісландії, Норвегії, Словенії, Чеській Республіці, Естонії, Норвегії, Іспанії, Швеції до архітектурно-будівельного контролю можуть залучатися незалежні приватні експерти [93].

Місцеві органи влади інтегруються у регіональні планувальні товариства, мета роботи яких полягає у поєднанні інтересів федеральних земель і локальних інтересів, залучення громадськості до територіального планування враховуючи «принцип зустрічних потоків». Головне завдання регіонального планування полягає у визначенні та фіксації головного бачення розвитку міст, інфраструктурних об'єктів та екологічних просторів. Натомість завданням регіонального плану є конкретизація та поглиблення основ та цілей розвитку землі, а також створення взаємозв'язків між державним та комунальним плануванням.

Загалом у країнах Євросоюзу дотримуються таких принципів провадження містобудування:

- поліцентричний і збалансований територіальний розвиток;
- інтегрований розвиток міст, сільських та особливих територій (географічно особливих: узбережжя, острови, гірські території);
- територіальна інтеграція у транскордонних і транснаціональних функціональних регіонах;
- забезпечення глобальної конкурентоспроможності регіонів, що базується на сильних локальних економіках; поліпшення територіальної зв'язності для індивідів, комун, підприємств;
- управління та об'єднання екологічних, ландшафтних і культурних цінностей регіонів [96].

Водночас, вітчизняний досвід розроблення схем територіального планування засвічує певну стихійність даного процесу. Певні збої у фінансуванні робіт негативно позначаються на роботі проектних установ, що унеможливають вчасну розробку схем територіального планування, що призводить до того, що подібні проекти здійснюються у доволі короткі терміни.

Крім цього, недосконалі організаційні форми реалізації таких робіт унеможливають досягнення консенсусу у розв'язанні усіх конфліктів, які з'являються в межах інтересів «влада - місцеві громади». У свою чергу, багатократне зростання числа непідконтрольних господарюючих суб'єктів негативно впливає на збір достовірних, вичерпних інформаційних даних щодо стану та можливого розвитку містобудівних процесів та явищ.

За прикладом Німеччини необхідно створити ефективні організаційні форми виконання робіт з просторового планування на територіальному рівні та підтримувати розвиток структур, що займаються задачами просторового планування на регіональному рівні.

Крім того, важливим зауваженням є те, що регіональне планування потребує нового методичного інструментарію, що ґрунтується на

використанні сучасних інформаційних технологій. Сучасні інформаційні технології можуть значно полегшити процес регіонального планування і просторового розвитку.

Ось деякі з них, які були б доречними в українському контексті на прикладі зарубіжного досвіду:

1. Географічні інформаційні системи (ГІС). ГІС дозволяють збирати, аналізувати та візуалізувати географічні дані, такі як мапи, зображення супутників, геодезичні вимірювання тощо. Вони можуть бути використані для картографування ресурсів, аналізу територій та моделювання розвитку міст.

2. Інтерактивні веб-платформи для участі громадськості. Платформи, які дозволяють громадянам брати участь у процесі прийняття рішень з планування та розвитку територій, можуть покращити відкритість та прозорість процесу.

3. Додатки для збору та обробки даних на місцях. Мобільні додатки можуть використовуватися для збору даних на місцях, таких як фотографії, геолокація та коментарі, що дозволяє швидше та ефективніше збирати інформацію про окремі території.

4. Аналітичні інструменти. Використання алгоритмів машинного навчання та аналізу даних дозволяє автоматизувати процеси аналізу та прийняття рішень у сфері просторового планування.

5. Цифрові інструменти візуалізації та моделювання. Використання цифрових інструментів, таких як віртуальна реальність або тривимірні моделі, дозволяє створювати реалістичні візуалізації майбутнього розвитку територій та оцінювати їхні наслідки.

6. Зелені технології у будівництві.

Вищезначені технології допомагають покращити ефективність та точність регіонального планування, сприяють залученню громадськості до процесу та забезпечують більш обґрунтоване прийняття рішень.

Зарубіжний досвід розроблення регіональних планів засвідчує, що даний процес набуває досить довготривалий характер та здійснюється в умовах

соціально-економічних та інформаційно-інноваційних трансформацій. Попри безперервні динамічні соціально-економічні та екологічні зміни, регіональний план повинен відображати довгострокову перспективу стосовно організації, забезпечення та розвитку регіону. Лише ухвалюючи правовірні та аргументовані рішення можна забезпечити сталий територіальний розвиток, не беручи до уваги соціально-економічні зміни, зберігати сталий та постійний контроль за містобудівною діяльністю.

Таким чином, впровадження прогресивного іноземного досвіду в Україні у сфері державного управління містобудівною діяльністю має велику актуальність та перспективи, сприяти покращенню ефективності державного управління, забезпеченню сталого розвитку міст та територій, а також підвищенню якості життя населення.

Проте для досягнення успіху необхідно враховувати специфіку українських реалій, а також забезпечити відповідну підготовку кадрів та інфраструктуру для реалізації цих ідей.

Продовжуючи аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду у містобудуванні слід акцентувати увагу на особливостях підходу до управлінської діяльності безпосередньо у сфері контролю за будівництвом.

У своїй статті Буга В.В. наводить аналіз узагальнених заходів 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 безпеки й екологічності [28].

На відношення європейських національних законодавців до запобігання правопорушенням основний вплив мали історичні події та практика міжнародної юстиції.

Розвиток 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 в сфері будівництва в зазначених країнах, як і в Україні, здійснюється в межах різних галузей права. Однак, у 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 вивчення зарубіжного досвіду стало очевидним, що подальше зниження показників вчинених правопорушень в сфері будівництва неможливе без проведення комплексу запобіжних заходів, основою яких повинен бути аналіз факторів, що зумовлюють вчинення таких правопорушень [5].

Практика розвинутих країн свідчить, що ефективне виконання державою покладених на неї функцій дає потужний стимул розвитку будівництва [26, с. 115–119]. Політика держави відіграє вирішальну роль у цьому процесі.

На сьогодні найбільш вразливими щодо вчинення правопорушень в Україні є сфери державного та недержавного будівництва, на які виділяють найбільші обсяги коштів [25, с. 32–43].

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 механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Насамперед, відмітимо, що основою стратегії економічного і соціального розвитку України є курс на інтеграцію до Європейського Союзу (ЄС) та поступове наближення українського законодавства, норм і стандартів до відповідних документів ЄС. Прагнення України інтегруватися у європейську економічну систему викликало необхідність перебудови та переорієнтації будівельної галузі з метою підвищення її конкурентоспроможності та інтеграції у світову економіку.

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, 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 [39, с. 180].

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 [39, с. 181].

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.

Втім, 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 правопорушення у сфері будівництва віднесено до кримінальних правопорушень проти власності (Румунія), економічних (Болгарія) та майнових (Німеччина) з відповідним родовим об'єктом. Значна кількість країн Європи відносить кримінальні правопорушення у сфері будівництва і до порушень проти громадської безпеки та громадського порядку (Грузія, Казахстан, Португалія, Туркменістан).

Більшість європейських країн розглядають кримінальні правопорушення як протиправні діяння, небезпечні для навколишнього середовища, у сфері екології (Словакія, Чорногорія, Узбекистан) [82].

На мій 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 вважаю, що кожна країна повинна мати Будівельний кодекс, де один з 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 проведені 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. При цьому, 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 [82, с. 40-41].

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. У число 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 [10].

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, 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. В 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 [75].

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 в 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 і курси підвищення кваліфікації, виступають у ролі консультантів урядових органів, випускають спеціальні журнали тощо.

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 [76, с. 112–113].

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 відмічає той факт, що США стали однією з перших держав у всьому світі, яка розпочала боротьбу з легалізацією доходів, отриманих протиправним шляхом, на державному рівні, оскільки для протидії легалізації доходів було створено суворе законодавство [5, с. 303].

Крім цього, більшість науковців та практиків позитивним вважають досвід США щодо запровадження реєстру будівельного обладнання [94; 97]. 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 обладнання, має змогу створити пошуковий запит й отримати необхідну інформацію [91].

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 [94].

Таким чином, 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 по виявленню причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень, у тому числі у сфері будівництва).

Підсумовуючи наведене, слід зауважити, що у вітчизняних умовах вкрай важливо зосередитися на досвіді передових країн Європи та Північної Америки, адже саме він відображає доволі високий рівень ефективності управління, а також особливості розробки та виконання стратегічних заходів в сфері здійснення державного управління містобудівною діяльністю.

Зважаючи на це, актуальним є питання не тільки дослідження зарубіжного досвіду державного управління містобудівною діяльністю, а і його імплементація у вітчизняне профільне законодавство та практичне застосування.

Висновки до першого розділу

Архітектурно-будівельний контроль є окремим інститутом у межах сфери публічного управління, що здійснюється державою через центральні органи виконавчої влади, а також виконавчі органи місцевих рад.

Державний архітектурно-будівельний контроль є цілеспрямованою діяльністю уповноважених органів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями щодо перевірки стану відносин у галузі будівництва за визначеними напрямками, на предмет їх відповідності діючим вимогам законодавства, будівельних норм, стандартів і правил, а також сукупністю

заходів, спрямованих на притягнення винних осіб до відповідальності, у разі їх порушення.

Наша держава повинна звернути увагу на позитивний практичний досвід зі здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності саме європейських країн, адже саме він відбиває дієвість управління, а також особливості формування та реалізації стратегічних заходів в даній сфері.

Впровадження іноземного досвіду в Україні у сфері державного управління містобудівною діяльністю має велику актуальність та перспективи, сприяти покращенню ефективності державного управління, забезпеченню сталого розвитку міст та територій, а також підвищенню якості життя населення.

Проте для успішного впровадження необхідно враховувати специфіку українських реалій, а також забезпечити відповідну підготовку кадрів та інфраструктуру для реалізації цих ідей.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧОГО ОРГАНУ МІСЬКОЇ РАДИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

2.1. Правове забезпечення державного контролю у сфері містобудування

В умовах правової та демократичної держави державний контроль має відбуватись у чітко визначених правових межах.

Він безпосередньо пов'язаний із правовою формою діяльності, що виражає сутність державного управління в державі, оскільки, як правило, нормативно-правовими актами визначено суб'єкти його здійснення, об'єкт та предмет, на який він спрямований, напрямки та форми контролю, а також процедури його здійснення у тій чи іншій сфері життєдіяльності держави.

Державний контроль є неправовою формою державного управління, тому що не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин, проте він є підставою для наступного здійснення дій юридичного характеру його суб'єктами.

Попри суспільно-економічну значущість та важливість будівництва у життєзабезпеченні держави, у цій сфері є багато проблем, що потребують невідкладного вирішення, серед яких: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва; самовільне будівництво, що носить масовий та стихійний характер; недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття до

експлуатації об'єктів чи споруд; корумпованість у цій сфері, а подекуди й шахрайство, жертвами якого стають сотні та тисячі громадян [74].

Зазначені вище та інші недоліки, що мають місце у сфері будівництва та у відносинах, тісно пов'язаних із ним (землевідведення, землекористування, оренда землі або її відчуження) обумовлені, у першу чергу, відсутністю ефективної системи правового забезпечення державного контролю у цій сфері.

Малоефективними, а отже, такими, які потребують суттєвого удосконалення, є заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності у сфері будівництва, які є наслідками (результатами) державного контролю.

Питання щодо правового забезпечення державного контролю у сфері містобудування були предметом наукових досліджень В.Б.Авер'янова [1, 2], Ю.Брикайло [4], В.В.Буги [6, 7], В.М.Гаращука [11], М.С.Долинської [21], О.Ю.Дубинського [22], А.В.Матвійчука [32], О.П.Огурцова [40], Е.Г.Шевчука [86] та інших науковців.

Проте тематика правового забезпечення державного контролю у сфері будівництва у працях зазначених та інших авторів розглядалася фрагментарно.

Щодо сучасного стану правового забезпечення державного контролю у сфері будівництва необхідно відзначити наступне: на цей час в Україні створена система нормативно-правового забезпечення будівництва, яка у своїй основі складається із законів України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про будівельні норми», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства».

При цьому, сферою застосування Закону України «Про основи містобудування» є правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямовані на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього

природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини [45].

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 [46].

Закон України «Про будівельні норми» регулює відносини у сфері нормування у будівництві та визначає правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм [48].

Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [49].

При цьому, на мій суб'єктивний погляд, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» є основним у системі правового забезпечення діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю та таким, що встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [47].

Важко переоцінити роль та значення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», яким розпочато фундаментальний процес перерозподілу повноважень серед органів державного архітектурно-будівельного контролю різних рівнів, на основі чітко встановлених та об'єктивно обґрунтованих критеріїв [50].

За визначенням Д.Бараненка, підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади виконують насамперед регулятивну

функцію, що розподіляється на функцію первинного (у разі первинного встановлення норм права підзаконними нормативно-правовими актами) та вторинного (у разі конкретизації, розвинення й удосконалення норм права, встановлених нормативно-правовими актами вищої юридичної сили) регулювання; управлінську (органи виконавчої влади, як нами з'ясовано, є органами управління, саме тому видані ними підзаконні нормативно-правові акти виконують управлінську функцію); роз'яснювальну та конкретизуючу (норми, які містяться у підзаконних нормативно-правових актах, конкретизують, роз'яснюють, удосконалюють, «розгортають» норми, встановлені нормативно-правовими актами вищої юридичної сили); правоустановчу (реалізується при введенні норм права підзаконними нормативно-правовими актами); правореалізаційну функції (норми підзаконних нормативно-правових актів закріплюють певні порядки, положення тощо, реалізація яких практично відтворює норми, встановлені Конституцією, кодексами та законами України) [3].

Основними спеціальними профільними підзаконними нормативно-правовими актами у сфері містобудування є наступні:

- постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1340 «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду», якою затверджено Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування України [16];

- постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2021 № 960 «Питання Державної інспекції архітектури та містобудування», якою повноваження і виконання функцій з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду покладаються на Державну інспекцію архітектури та містобудування [51];

- постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю», якою затверджене Примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю [17];

- постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681 «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» затверджено Порядок ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва [18];

- постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» затверджено Порядок виконання підготовчих та будівельних робіт [19];

- постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 «Прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» затверджено Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [52];

- постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553 затверджено Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [53];

- постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560 затверджено Порядок затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи [54];

- постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 № 244 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» визначає процедуру накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, що передбачені Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [56];

- постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 903 «Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури» затверджено Порядки здійснення авторського нагляду під час будівництва об'єкта архітектури, а також технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури [57];

- наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2011 № 45 затверджує Порядок розроблення проектної документації на будівництво об'єктів [58];

- наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 03.07.2018 № 158 затверджує Порядок проведення технічного обстеження і прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, будівель і споруд сільськогосподарського призначення, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), збудовані на земельній ділянці відповідного цільового призначення без дозвільного документа на виконання будівельних робіт. При цьому, вказаним актом центрального органу виконавчої влади унормовано та врегульовано найпопулярнішу процедуру так званої «будівельної амністії», яка беззаперечно є однією із затребуваних серед власників раніше збудованих об'єктів [59].

Крім Законів України та підзаконних актів, до описаної вище структури державного правового механізму, входять нормативні документи державного рівня (державні будівельні норми, стандарти тощо).

У зв'язку із наявністю численних нормативно-правових актів у вищезгаданій галузі державного управління у юридичній літературі неодноразово висловлювалися пропозиції щодо проведення кодифікації будівельного законодавства [34]. Реалізація такого процесу передбачає опрацювання та формування теоретичних положень щодо засад конкретних інститутів правового регулювання містобудівної діяльності, зокрема дозвільної діяльності у цій сфері.

Як зазначалося, одним з гострих питань у будівельному законодавстві було та є систематизація нормативної бази. Питання це не є новим, адже ще у 80-х роках минулого століття вчені наголошували на актуальності проблеми упорядкування та вдосконалення законодавства у сфері будівництва.

Обсяг нормативно-правових актів у будівельній галузі є досить значним. Будівельне законодавство являє собою сукупність нормативних актів і, відповідно, правових норм, що в них містяться, які регулюють відносини не

лише будівельного виробництва, а й весь спектр відносин, що виникають у будівельній галузі.

У радянський період єдиного кодифікованого акта законодавства у будівельній сфері не існувало. Проте, деякі науковці доводили необхідність видання основоположного кодифікованого акту у будівництві [36].

2.2. Аналіз елементів статусу виконавчого органу міської ради з питань архітектурно-будівельного контролю (на прикладі Відділу з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради)

З метою належного висвітлення організаційно-правових засад діяльності виконавчих органів міської ради з питань архітектурно-будівельного контролю вбачається за доцільне проаналізувати основні елементи правового статусу цих органів (на прикладі відділу з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради (надалі – відділ)).

Відділ є виконавчим органом Криворізької міської ради, підпорядкованим виконавчому комітету міської ради та міському голові, підзвітним і підконтрольним Криворізькій міській раді.

Відділ з питань здійснення повноважень, передбачених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [47], є підконтрольним Державній інспекції архітектури та містобудування України.

З метою забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері державного архітектурно-будівельного контролю, у зв'язку з ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [50], керуючись Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року №671 «Про деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» [17], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [68] Криворізькою міською радою було прийняте

рішення від 21.10.2015 року № 4053 «Про затвердження Положення про відділ з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради» [69, додаток А].

Відділ у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами й розпорядженнями Президента України, постановами Верховної Ради України, ухваленими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державної інспекції архітектури та містобудування України, рішеннями міської ради та її виконавчого комітету, розпорядженнями міського голови, настановами з якості та інформаційної безпеки, Регламентами Криворізької міської ради та виконавчого комітету Криворізької міської ради, іншими нормативно-правовими актами та Положенням про відділ.

11 серпня 2016 року Державною архітектурно-будівельною інспекцією України до відділу були передані повноваження щодо здійснення дозвільно-реєстраційних функцій у сфері містобудування та здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектної документації щодо об'єктів, розташованих на території міста Кривого Рогу.

Відділ у межах м. Кривого Рогу здійснює, відповідно до законодавства, державний архітектурно-будівельний контроль за дотриманням суб'єктами містобудування законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт, розглядає відповідно до закону 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.

Крім того, відділ виконує дозвільні і реєстраційні функції у сфері містобудівної діяльності, прийом та видача яких здійснюються через Центр адміністративних послуг «ВІЗА», а також електронний кабінет шляхом подання засобами програмного забезпечення Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (Портал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва); надає через Центр адміністративних послуг «Віза» («Центр Дії») виконкому Криворізької міської ради (ЦАП «Віза») консультації щодо порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, а також прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

Відділ у своїй діяльності проводить позовну роботу, спрямовану на стягнення застосованих до суб'єктів містобудування штрафних санкцій, а також контролює виконання раніше прийнятих на користь відділу судових рішень в органах державної виконавчої служби.

Робота відділу спрямована на забезпечення дотримання вимог чинного законодавства під час надання та реєстрації документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а також здійснення державного архітектурно-будівельного контролю у вказаній сфері.

Відділ під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями.

Утримання відділу здійснюється коштом міського бюджету.

Штатний розпис відділу визначається міським головою в межах загальної чисельності та фонду оплати праці працівників виконкому міської ради.

Призначення, переміщення й звільнення працівників відділу здійснюється за розпорядженням міського голови в порядку, визначеному чинним законодавством України.

Відділ очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з неї міським головою в порядку, передбаченому чинним законодавством України. У разі відсутності начальника його обов'язки виконує заступник.

Відділ у своєму складі не має відокремлених структурних підрозділів.

Штатний розклад відділу передбачає наявність таких посадових одиниць:

- начальник відділу (загальне керівництво діяльністю відділу);
- заступник начальника відділу (керівництво діяльністю відділу, згідно до розподілених повноважень);

- головні спеціалісти (8 одиниць) з умовним розподілом (за напрямками діяльності): 2-є головних спеціалістів здійснюють повноваження із проведення державного архітектурно-будівельного контролю;

3-є головних спеціалістів виконують дозвільні та реєстраційні функції у сфері містобудівної діяльності; 1 головний спеціаліст – загальне діловодство відділу (допоміжна функція); 1 головний спеціаліст забезпечує бухгалтерське супроводження діяльності відділу (допоміжна функція); 1 головний спеціаліст – юридичне супроводження (допоміжна функція)).

За останній звітний рік (2024) відділом було розглянуто наступні документи дозвільного та декларативного характеру (рис. 2.1.):



Рис. 2.1. Аналіз структури документів, розглянутих відділом у 2024 році

Вичерпний перелік органів державного архітектурно-будівельного контролю при органах місцевого самоврядування, яким делеговано повноваження у здійсненні реєстраційних функцій щодо об'єктів будівництва з класом наслідків СС1/СС2 міститься на офіційному вебпорталі Державної інспекції архітектури та містобудування України [70].

2.3. Децентралізація повноважень як механізм діяльності органу місцевого самоврядування у якості суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю

Згідно з статтею 3 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та

управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

У відповідності до частини 5 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [24].

Як зазначає Слончак В.В., концепція розвитку адміністративного законодавства в сучасних умовах відображає поєднання основ державно-правового регулювання та саморегулювання; вдосконалення компетенції органів державної влади та адекватного її розподілу між органами влади різного рівня.

Дослідження публічних правовідносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади в контексті адміністративної реформи є актуальним з огляду на особливості сучасного розвитку правових інститутів, будівельної діяльності та суспільних відносин у цілому. Децентралізація державної влади розглядається світовим співтовариством як один з ключових елементів комплексної реформи системи державного управління і є пріоритетним напрямом діяльності міжнародних і національних організацій.

Підтримка місцевого самоврядування з боку держави і створення умов для стійкого та самостійного розвитку територіальних громад в Україні є одним із найголовніших завдань сьогодення, яке набуває подвійної актуальності під час реалізації адміністративних правовідносин у сфері будівництва [80].

З моменту здобуття Україною незалежності та становлення власної правової системи і до 2007 р. здійснювалося формування системи

архітектурно-будівельного контролю. Зокрема, у цей період ухвалені такі важливі нормативно-правові акти у сфері містобудування, як закони України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про планування і забудову територій» та інші.

Архітектурно-будівельний контроль на цьому етапі здійснювався виконавчими органами місцевих рад, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, у разі делегування їм таких повноважень відповідними радами.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 16 травня 2007 р. № 1026-V [65] запроваджена централізація архітектурно-будівельного контролю, а саме: повноваження щодо надання дозвільних документів на будівництво передані Державній архітектурно-будівельній інспекції та її територіальним органам із чіткою ієрархією в системі державного архітектурно-будівельного контролю. Державний архітектурно-будівельний контроль здійснювався суто на центральному рівні (Державною архітектурно-будівельною інспекцією України) та регіональному рівні (її територіальними органами в областях, містах Києві та Севастополі). Отже, органи місцевого самоврядування були позбавлені повноважень у цій сфері, що загалом негативно позначилося на стані будівельної галузі в Україні.

Централізація у системі державного архітектурно-будівельного контролю, що викликана кризовими явищами в будівельній галузі в зазначений період, досить обґрунтовано критикувалася, адже не відповідає європейським підходам до співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування й органів державної влади.

Наслідками централізації в системі державного архітектурно-будівельного контролю стали низький рівень врахування інтересів місцевих громад під час будівництва на території населених пунктів та підвищення корупційних ризиків.

Однак, згідно із приписами Закону України «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII [50], частину повноважень у сфері державного архітектурно-будівельного контролю фактично передано виконавчим органам сільських, селищних, міських рад та структурним підрозділам Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також підвищено відповідальність за порушення містобудівного законодавства.

Проте, повноваження у сфері державного архітектурно-будівельного контролю були лише частково передані органам місцевого самоврядування. За центральним рівнем в особі Державної архітектурно-будівельної інспекції зберіглося широке коло повноважень, особливо щодо об'єктів будівництва із значними наслідками.

Слід також зауважити, що окремою новацією вказаного вище Закону стало розмежування на законодавчому рівні функцій державного архітектурно-будівельного контролю та державного архітектурно-будівельного нагляду [38].

Аналіз політичних процесів, які започатковані і відбуваються в сучасних умовах в нашій державі щодо децентралізації влади, потребує осмислення останньої як невід'ємної складової перетворень у різних сферах суспільних відносин, в тому числі і в сфері містобудування.

У науковій доктрині підкреслюється, що централізація та децентралізація завжди співвіднесені, органічно взаємопов'язані, перебувають у діалектичній суперечній єдності. У контексті державного управління у сфері містобудування реалізація концепції централізація і децентралізація з урахуванням їх змісту передбачає існування єдності і чіткого розмежування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Водночас тут виникає проблема забезпечення балансу інтересів держави та окремих територій чи населених пунктів.

Законодавче забезпечення реалізації сучасної реформи, пов'язаної з децентралізацією державної влади в різних сферах суспільних відносин,

торкнулися і відносин в галузі містобудування.

Відомо, що підґрунтям містобудівної діяльності виступають норми земельного, містобудівного та цивільного законодавства. Ці норми створюють передумови для забезпечення облаштування територій конкретного населеного пункту з тим, щоб створити сприятливе середовище проживання населення, запобігти негативному впливу як на навколишнє природне середовище в цілому, так і на життя та здоров'я кожної людини.

Основу раціонального та ефективного використання земель в межах населених пунктів складає низка законів та інших нормативно-правових актів. Йдеться передовсім про належне правове регулювання планування використання під забудову та охорону даних земель, яке неможливе без узгодженого механізму реалізації норм земельного та містобудівного законодавства. Цей механізм до останнього часу був достатньо централізованим.

Землі, будучи основою життєзабезпечення будь-якого населеного пункту (села, селища, міста), матеріальною базою задоволення потреб територіальних громад та розташування соціально-економічної інфраструктури в межах населених пунктів, потребують належної охорони у процесі містобудівної діяльності [87].

Як зазначає у своїй роботі Мамонтов І.О. децентралізація влади як складова державної політики регіонального розвитку є однією з визначальних у порядку денному реформ в Україні. Вона створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система взаємовідносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг.

При аналізі та систематизації реформи децентралізації першочергова увага приділялася виявленню її впливу на державність, загальнонаціональну та

локальну ідентичність, дієздатність громад та управлінську ефективність органів місцевого самоврядування [37].

Регіональна політика в Україні після Революції Гідності прийняла докорінно відмінний вектор свого розвитку, що стало віддзеркаленням вимог часу, коли наділення більшими повноваженнями органів місцевого самоврядування стало актуальною задачею сучасного державотворення. У цьому контексті особливості реалізації політики децентралізації надали новий імпульс розвитку територіальним громадам: об'єднання територіальних громад збільшило фінансову спроможність новоутворень.

У таких умовах розвантаження надмірних повноважень центральних органів державної виконавчої влади стає потрібним кроком збалансованої регіональної політики, що спрямоване на розширення самодостатності окремих функцій виконавчих органів місцевого самоврядування територіальних громад.

Як вже було зазначено вище, конкретним практичним прикладом такої децентралізації вважається ухвалення українським парламентом у 2015 році Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [50].

Останнім часом у науковій літературі з державного та публічного управління значне місце відводиться дослідженню проблеми удосконалення системи архітектурно-будівельного контролю України. Проте, недостатньо дослідженими є перспективи розвитку законодавства у сфері організаційно-правового удосконалення функціонування архітектурно-будівельного контролю в Україні в умовах сучасних процесів децентралізації.

Дослідники зазначають, що у нормах вказаного вище Закону [50] позитивним фактором розвитку державного контролю у сфері будівельної діяльності є передача функції щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю від центрального органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування територіальної громади. Це сприятиме

удосконаленню містобудівної діяльності, спрощенню дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, посиленню ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад [83, с. 28].

Отже, даний нормативно-правовий акт спрямовано на збільшення повноважень територіальних громад у сфері проведення архітектурно-будівельного контролю на місцях, коли виконавчі органи органів місцевого самоврядування отримали право здійснювати контрольні-наглядові процедури у сфері будівництва і архітектури.

Виходячи з наведених положень даного Закону, бачимо, що повноваження у даній сфері суспільних відносин реалізують як органи державної виконавчої влади, так і виконавчі органи органів місцевого самоврядування.

Таким чином, реалізація архітектурно-будівельного контролю виконавчими органами органів місцевого самоврядування є правом територіальних громад утворювати відповідні підрозділи.

На думку автора, організаційно-правове забезпечення реалізації даного процесу має юридичну колізію, закладену у частині 2 статті 6 аналізованого Закону [50], де встановлено, що у разі якщо сільські, селищні, міські ради не утворили виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю, повноваження таких органів виконує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через відповідних головних інспекторів будівельного нагляду.

Проте, існування мережі органів державного архітектурно-будівельного контролю потребує системного кадрового забезпечення, оскільки здійснення даної контрольної функції повинно реалізовуватись на рівні районів і областей, міст – обласних центрів. Наразі в Україні існує суттєва потреба добору і організації кадрів на всіх рівнях. Вчені, зазначають, що до організаційних проблем державного контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні належать кадрові проблеми, які виражаються в наступному. Відсутність

профільної освіти значної частини службовців органів ДАБК, невідповідність фахового рівня службовців займаним посадам як в центральному інспекції, так і в територіальних органах.

Ще однією з проблем в кадровому забезпеченні є відсутність досвіду роботи переважної кількості працівників в органах державної влади, місцевого самоврядування та будівельного контролю в цілому.

У цьому контексті слід зазначити, що вирішенням даної проблеми може бути системне кадрове забезпечення органів, що здійснюють архітектурно-будівельний контроль в українських вищих навчальних закладах шляхом запровадження спеціальних освітніх програм [37].

З огляду на зазначене, процес децентралізації у сфері містобудування є незавершеним та має окремі недоліки, оскільки поєднання функцій державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в одному органі виконавчої влади є невиправданим та потребує розмежування.

Оптимальним поєднанням централізації та децентралізації у сфері містобудування здається надання повноважень у сфері державного архітектурно-будівельного нагляду органам на центральному рівні, а повноважень щодо здійснення архітектурно-будівельного контролю – органам на місцевому рівні, тобто виконавчим органам місцевих рад і структурним підрозділам Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

2.4. Реформування системи проведення дозвільних процедур у сфері будівництва, а також аналіз деяких питань функціонування створеної для цього електронної системи

Сучасне вивчення адміністративно-публічного регулювання будівельної галузі неможливе без врахування історичного досвіду, його періодизації та основних тенденцій розвитку на конкретних історичних етапах. Протягом історичного та соціального розвитку суспільства, політичних устроїв поступово формувалось та набувало нових правових форм будівельна галузь і, як наслідок,

змінювалися напрямки його регулювання.

Після розпаду СРСР та з проголошенням у 1991 році незалежності України, з прийняттям Конституції України пов'язаний наступний період реформування будівельного законодавства, що характеризується деталізацією, великим обсягом нормативно-правових актів, у тому числі норм технічного спрямування, складною системою законодавства, яка включає значну кількість законодавчих актів.

Порівнюючи будівельне законодавство на перших етапах незалежності України із сучасним, слід констатувати, що воно зазнало значних змін.

З прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» була змінена концепція реалізації будівельних проектів, зазнали змін дозвільна процедура у здійсненні будівництва, строки та порядок отримання документів дозвільного характеру, з'явився поділ об'єктів будівництва за категоріями складності та новий порядок введення об'єктів будівництва в експлуатацію.

Між тим існуючий масив нормативно-правового регулювання будівельної діяльності в Україні (навіть оновлений) залишає прогалини у визначеннях правових понять (дефініцій), відсутня цілісна державна інформаційно-правова система регулювання містобудівної діяльності, в яку входить і будівельна діяльність, а великий обсяг нормативного матеріалу не дозволяє вирішити проблем, пов'язаних із організацією та здійсненням будівельної діяльності [29].

Впродовж часу, який минув після початку процесів із децентралізації в означеній сфері, відбулося багато суттєвих змін: ліквідовано Державну архітектурно-будівельну інспекцію, створено Державну інспекцію архітектури та містобудування, запроваджено Єдину державну електронну систему у сфері будівництва тощо.

Водночас, питання реформування сфери державного архітектурно-будівельного контролю виконавчими органами місцевих рад продовжує потребувати додаткового дослідження через наявність механізму,

який не забезпечує у повній мірі, високого рівня дотримання суб'єктами містобудування встановлених вимог законодавства у зазначеній сфері.

З метою належного розкриття теми розділу, який розглядається, слід приділити увагу дослідженню актуальності питання цифрової модернізації будівельної галузі.

Варто зазначити, що у 2020 році національне законодавство зазнало серйозних змін у сфері автоматизації та розробки нових інструментів та електронних сервісів.

Цифровізація діяльності державних установ передбачає зміщення фокусу системи компетенцій державних службовців, адже її успішність пов'язана з готовністю державних службовців використовувати нові технології у сферах своєї професійної діяльності.

Ефективність системи державного управління залежить від рівня ефективності професійної діяльності державних службовців та якості державно-управлінських рішень. На сучасному етапі розвитку система публічного управління перебуває на етапі збільшення каналів поширення інформації, розширення форм і методів інформаційної взаємодії між державою та громадянами, державою та бізнесом, між різними гілками державної влади істотно впливає на діяльність державних службовців. Розвиток цифрових технологій є одним з ключових факторів у визначенні швидкості економічного зростання країни та підвищенні національної конкурентоспроможності.

Створення та впровадження цифрових технологій у діяльність органів державного управління змушує переглянути існуючі підходи до компетенцій державних службовців.

У цьому контексті актуальною стає потреба створення цифрових продуктів, які працюють із сучасними інформаційними програмами та електронними ресурсами.

Що призводить до необхідності формування та розвитку у державних службовців нових компетенцій, адже цифрові навички державних службовців є важливою частиною їхніх загальних компетентностей. Крім того, уповільнення

розвитку процесу цифровізації в Україні може бути викликано недостатнім рівнем цифрових компетенцій державних службовців.

Слід зазначити, що цифрова трансформація системи державного управління впливає як окремі функції державного органу (організації), так й увесь управлінський цикл його функціонування (планування, прогнозування, організація, прийняття рішень, контроль).

Безумовно, зміна організаційної культури органу влади пов'язана з поширенням гнучкого управління (Agile-підхід), що є інтеграційним процесом реалізації заходів з постійним використанням механізмів зворотного зв'язку та підстроюванням під неї дій учасників проекту. Крім того, трансформація системи державного управління вимагає не тільки нових технологій, а й іншої організаційної культури, розвитку проектного та процесного управління, а також культури взаємодії з суб'єктами за допомогою використання інтернет-мереж.

Цифрова трансформація підвищує вимоги до рівня технологічної інфраструктури в органах державного управління, необхідного для сталої підтримки інформаційних систем. За цих умов державний службовець має вчитися працювати, постійно підлаштовуватися під зміни, і навіть сприяти розвитку інформаційних систем на робочому місці. Безперервний професійний розвиток державних службовців, пов'язаний із необхідністю набуття нових навичок та умінь у сучасних умовах. Цифрова трансформація державного управління передбачає наявність у державних службовців нових компетенцій, які в умовах формування цифрової економіки та технологій, що динамічно змінюються, необхідно безперервно розвивати.

Аналіз наукових джерел показує, що існує прямий взаємозв'язок між розвитком цифрових навичок державних службовців та процесом цифровізації системи державного управління [95]. Вважається, що зміни у процесі цифрової трансформації вимагають розвитку нових цифрових компетенцій серед державних службовців, оскільки вдосконалення технологічної складової

державних установ має йти паралельно з розвитком суспільства (знань, навичок та культури працівників).

На сьогоднішній день професійна діяльність державних службовців практично повністю пов'язана з використанням цифрових технологій, що сприяє підвищенню швидкості та якості управлінських рішень. Цифрові компетенції стають основними у професійному профілі держслужбовця за умов цифровізації системи управління.

Цифровізація державного управління об'єктивно сприяє перетворенню держави саме на «сервісну». Значущими акцентами концепції побудови сервісної держави є:

- вирішення ситуації громадян за участю «суперсервісів», цифрового профілю, єдиного фронту та транспорту, єдина модель даних, єдина платформа послуг та сервісів;
- мінімізація участі чиновників у прийнятті рішень щодо надання послуг;
- вилучення паперових документів як у процесі надання послуг, так і між відомствами;
- здійснення отримання державних послуг у проактивному режимі.

Отже, соціальні та національні зміни, які влада продовжує підтримувати, наголошуючи на цифровізації як інструменті для побудови сервісної нації, серйозно змінюють саму державну службу, а також вимоги існуючих і потенційних державних службовців [31].

Процес документального супроводу у будівельній галузі сьогодні переважно проходить онлайн, а процеси державного регулювання максимально автоматизовані. Одним із прогресивних результатів цієї роботи є запровадження функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Цифровізація докорінно змінила стару систему та стала на заваді корупційним діям, забезпечуючи прозорість процесів у галузі, а отримання послуг робить більш простим і доступним.

Регулювання будівельної галузі оптимізувалося через впровадження

Єдиної державної електронної системи. Цей крок передбачений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 р. № 565-р «Про затвердження плану заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» [55].

Початком реалізації вказаного цифрового проекту у сфері будівництва було запроваджено прийняттям Порядку проведення експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 559 [61], який визначав особливості проведення експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва.

Згодом постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681 було затверджено Порядок ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, який визначає процедуру та вимоги щодо ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва [18].

Відповідно до визначених законодавством умов поглиблюється розвиток нових інструментів та електронних сервісів в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва (скорочено – ЄДЕССБ). Єдина державна електронна система у сфері будівництва - це загальнонаціональна інформаційна система, що покликана впорядкувати процес будівництва в Україні і через максимальну публічність інформації зробити його прозорим та вільним від корупції, реалізувати весь життєвий цикл будівництва об'єкту починаючи отриманням містобудівних умов та обмежень, і закінчуючи його введенням в експлуатацію.

Відповідно до статей 22¹, 22² та 26¹ Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» ЄДЕССБ - це єдина інформаційно-комунікаційна система 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.

Наразі більшість інформації та документації необхідної для ведення будівництва створюється в Системі відповідними суб'єктами, що дозволяє централізувати та стандартизувати дані з багатьох розрізнених джерел інформації.

ЄДЕССБ складається з таких компонентів:

- реєстру будівельної діяльності, який містить інформацію про об'єкти будівництва учасників будівництва, дозвільні та інші документи;
- порталу, на якому розміщено інформацію, що міститься у реєстрі будівельної діяльності, аналітика роботи системи, а також
- електронного кабінету [47]. Система надає змогу усім суб'єктам містобудівної діяльності вносити та реєструвати документи, підтверджувати участь у будівництві та відслідковувати його статус.

Впровадження ЄДЕССБ покликано впорядкувати процес будівництва в Україні та через максимальну публічність інформації зробити його прозорим, вільним від корупції, реалізувати весь життєвий цикл будівництва об'єкту починаючи з дотримання містобудівних умов та обмежень, закінчуючи його введенням в експлуатацію.

Застосування комплексу засадних та адміністративно інструментальних чинників забезпечує динамічний розвиток будівництва в Україні та максимальне використання декларативних адміністративних процедур і будівельних стандартів Європейського Союзу.

Електронна система створена з використанням програмного забезпечення, яке забезпечує його сумісність і електронну інформаційну взаємодію у режимі реального часу з іншими електронними інформаційними системами та мережами, що становлять інформаційний ресурс держави, у тому числі: Державним земельним кадастром, Державним реєстром речових прав на

нерухоме майно, Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Єдиним реєстром з оцінки впливу на довкілля, Єдиним державним реєстром судових рішень, Єдиним державним реєстром виконавчих документів, Державним реєстром нерухомих пам'яток України, Державним реєстром загальнообов'язкового державного соціального страхування, Інтегрованою автоматизованою системою державного нагляду (контролю).

Для забезпечення прозорості роботи органів у сфері містобудування на Порталі забезпечено відображення інформації про назву документа, орган, що видав документ, дата видачі та його статус. В Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва реалізоване оновлення, яке дозволяє працівникам організацій, які відповідають за підключення до інженерних мереж, видавати технічні умови на об'єкти будівництва.

Завдяки доступу до кабінету нотаріуси можуть перевірити відповідність технічного паспорту іншим документам поданим для реєстрації чи продажу майна. Це дозволяє зменшити кількість випадків легалізації об'єктів будівництва, які були зведені чи реконструйовані з порушеннями.

У кабінеті можна подивитися коротку інформацію про документ та дізнатися статус розгляду документа органами будівельного контролю. Користуватися новим розділом у кабінеті можуть фізичні та юридичні особи.

Достатньо мати електронний підпис – КЕП чи Дія Підпис. Ця функція допоможе перевіряти статус опрацювання документів для тих громадян, які подавали заявки у паперовому вигляді через ЦНАПи, поштою чи особисто в органи будівельного контролю.

Суб'єкти містобудування мають змогу за будь-якої потреби та з будь-якого місця, без необхідності до фізичної присутності в державних службах для отримання послуг, завдяки чому зменшена бюрократія, запропонована цілодобова доступність послуг з швидкими та зручними транзакціями, збільшена якість послуг в контексті витраченого часу, змісту та доступності.

Спільними зусиллями уряд, місцева влада та громади, завдяки

вдосконаленню законодавства та впровадження кращих світових практик у сферах електронних послуг, впевнено впроваджують європейські правові норми в життя, одним з таких прикладів є протидія корупції через реформу електронного врядування в Україні.

Таким чином, впровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва спрямовано на максимальну автоматизацію, розвиток нових інструментів та електронних сервісів, що дозволяє впорядкувати процес будівництва в Україні через максимальну публічність інформації зробити його прозорим та вільним від корупції, реалізувати весь життєвий цикл будівництва об'єкту починаючи з дотримання містобудівних умов та обмежень, закінчуючи його введенням в експлуатацію.

Водночас, заради справедливості, слід зазначити, що іноді під час експлуатації ЄДЕССБ, враховуючи її недосконалість, виникають деякі проблеми. А саме, трапляються випадки, коли функціонал системи не дає можливості скористатися чинною нормою законодавства. Наприклад, коли були прийняті тимчасові спрощення дозвільних процедур на час воєнного стану, технічна реалізація цього в системі могла бути відсутньою, створюючи правову колізію.

Інший ризик — неправильне застосування принципу “мовчазної згоди”, коли система може автоматично надати позитивне рішення за відсутності реакції від певного органу (наприклад, охорони культурної спадщини), навіть якщо для цього не було реальних підстав.

При цьому, стратегіями управління такими ризиками є:

- Документування (у разі виявлення технічного збою або невідповідності функціоналу законодавству, необхідно ретельно задокументувати проблему: зробити скріншоти, записати відео екрану, зберегти всі системні повідомлення про помилки).
- Офіційне звернення (негайно направляти офіційні запити до служби підтримки порталу (support@kmu.gov.ua), ДІАМ (office@diam.gov.ua) та

профільного міністерства з детальним описом проблеми. Це створює офіційний слід і перекладає частину відповідальності на державу.

- Юридична фіксація (залучати юристів для складання актів про технічну неможливість виконання певних дій в системі. Це може стати доказом у разі виникнення спорів).

Впровадження ЄДЕССБ, хоч і спрямоване на зниження корупційних витрат, проте створює нову витрату для користувачів у вигляді експертного супроводу. Численні юридичні та консалтингові компанії пропонують послуги з супроводу в ЄДЕССБ, що свідчить про високий попит і складність самостійної навігації в системі.

Спроба зекономити на кваліфікованих юристах, архітекторах та інженерах, які досконало знають нюанси роботи системи, найчастіше призводить до значно більших витрат через затримки, відмови та необхідність переробляти документацію. Тому витрати на юридичний супровід (аналіз документів на відповідність, підготовка до подачі, комунікація з ДІАМ, оскарження рішень) та технічну участь (перевірку проєктної документації, проведення технічної інвентаризації, здійснення авторського та технічного нагляду з урахуванням вимог системи) слід розглядати не як додаткові, а як базові та обов'язкові витрати проєкту. Це інвестиція в швидкість та безперебійність процесу [97].

Не зважаючи на вищевикладене, на мій погляд, вказані реформаторські кроки максимально позитивно безпосередньо впливають на вдосконалення законодавства та впровадження кращих світових практик у сферах електронних послуг через реформу електронного врядування в Україні.

Висновки до другого розділу

На цей час в Україні створена система нормативно-правового забезпечення будівництва, яка у своїй основі складається із законів України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про будівельні норми», «Про

відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства».

Підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади виконують насамперед регулятивну функцію, що розподіляється на функцію первинного (у разі первинного встановлення норм права підзаконними нормативно-правовими актами) та вторинного (у разі конкретизації, розвинення й удосконалення норм права, встановлених нормативно-правовими актами вищої юридичної сили) регулювання.

Згідно із приписами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII, частину повноважень у сфері державного архітектурно-будівельного контролю фактично передано виконавчим органам сільських, селищних, міських рад та структурним підрозділам Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також підвищено відповідальність за порушення містобудівного законодавства.

Проте, повноваження у сфері державного архітектурно-будівельного контролю лише частково передані органам місцевого самоврядування. За центральним рівнем зберіглося широке коло повноважень, особливо щодо об'єктів будівництва із значними наслідками.

Питання реформування сфери державного архітектурно-будівельного контролю виконавчими органами місцевих рад продовжує потребувати додаткового дослідження через наявність правового механізму, який не забезпечує у повній мірі, високого рівня дотримання суб'єктами містобудування встановлених вимог законодавства у зазначеній сфері.

РОЗДІЛ 3
ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО
АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ
РІВНІ

3.1. Пропозиції щодо практичного вирішення проблемних питань, що виникають під час проведення контрольних заходів у сфері будівництва

Система державного архітектурно-будівельного контролю з часів становлення незалежності української держави перебуває у стані постійного реформування.

Головною особливістю реформ у сфері державного архітектурно-будівельного контролю є здійснення перерозподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Це перманентне реформування викликане наявністю діалектичної суперечності між ментальним розумінням контрольних систем, сформованим за часів існування Радянського Союзу, та необхідністю наближення цих систем до інститутів Європейського Союзу.

Окрім того, до цієї діалектичної суперечності долучається конфлікт поділу повноважень державної влади та місцевого самоврядування, що виражається, насамперед, постійним бажанням органів державної влади централізувати функції контролю на противагу бажанню органів місцевого самоврядування до децентралізації таких повноважень.

Тому постає очевидна необхідність в усвідомленні поточного стану реформування державного архітектурно-будівельного контролю та з'ясуванні стану громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в даній галузі [81].

Доказування під час перевірки

Відповідно до положень статті 10 Закону України «Про архітектурну діяльність», державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд здійснюється для забезпечення додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, вимог вихідних даних під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури та з метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції [46].

Визначення поняття державного архітектурно-будівельного контролю наведено в частині першій статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», якою вказане поняття визначено, як сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері

містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [47].

Таким чином, на законодавчому рівні спрямованістю державного архітектурно-будівельного контролю визначено забезпечення додержання суб'єктами архітектурної діяльності вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, вимог вихідних даних, під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

Водночас, процес проведення державного архітектурно-будівельного контролю супроводжується чисельними судовими спорами, які можуть бути наслідком, у тому числі, недостатнім правовим врегулюванням деяких питань, які виникають під час перевірок.

Більшість судових справ в означеній сфері стосується встановлення обґрунтованості висновків контролюючого органу щодо наявності допущення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, вимог вихідних даних, під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

Процедуру здійснення заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт визначено Порядком здійснення державного архітектурно-будівельного контролю затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553 [53].

Пунктом 11 вказаного Порядку посадовим особам органів державного архітектурно-будівельного контролю надано широке коло повноважень під час проведення ними перевірки.

Крім того, відповідно до абзацу 4 частини першої статті 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» орган державного нагляду (контролю) в межах повноважень,

передбачених законом, під час здійснення державного нагляду (контролю) має право відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного нагляду (контролю), у випадках та порядку, визначених законом [62].

Таким чином, на законодавчому рівні органам державного архітектурно-будівельного контролю з метою виявлення та доведення факту наявності порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, надано досить широке коло повноважень при проведенні перевірки з аналізу яких вбачається, що висновки органів державного архітектурно-будівельного контролю за результатами перевірки мають ґрунтуватись на аналізі документації та належним чином встановлених та зафіксованих фактичних обставин, які свідчать про факт наявності порушення.

Водночас, на законодавчому рівні не визначено, які саме матеріали є підставою для висновків під час проведення перевірок, яким чином мають бути задокументовані обставини якими підтверджуються певні обставини та на підставі аналізу яких документів мають ґрунтуватись висновки органів державного архітектурно-будівельного контролю.

Пунктом 12 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 № 244 визначено дані, які мають бути у обов'язковому порядку зазначено в протоколі про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, водночас, хоча ним передбачено зазначення в протоколі місця вчинення і суті правопорушення, та нормативно-правового акту, нормативного документу (акту), вимоги якого порушено, ним не визначено обов'язку контролюючого органу щодо зазначення в протоколі документів на підставі аналізу яких встановлено факт наявності порушення та інших доказів якими підтверджується його наявність [56].

Вказана невизначеність призводить до того, що органи державного

архітектурно-будівельного контролю констатуючи з посиланням на надані ним чинним законодавством повноваження за результатами перевірки порушення вимог містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, не здійснюють належної перевірки всієї документації щодо об'єкта будівництва перевірка якого проводиться, належного документування фактично встановлених порушень та експертного дослідження об'єктів з метою встановлення обставин, які є вирішальними для встановлення факту наявності порушення.

У зв'язку з відсутністю законодавчого закріплення обов'язку органів державного архітектурно-будівельного контролю щодо підтвердження викладених ними в акті перевірки фактів та висновків певними документами та матеріалами фото/відео фіксації, суди при розгляді справ щодо оскарження рішень вказаних органів опиняються в ситуації при якій вони з одного боку мають перевірки правомірність прийняття рішення суб'єктом владних повноважень на момент його видання, водночас, дотримуючись принципу змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі, мають здійснити дослідження матеріалів, оцінка яким при проведенні перевірки не надавалась.

При цьому, суд позбавлений можливості з посиланням на невиконання органом державного архітектурно-будівельного контролю покладеного на нього обов'язку щодо підтвердження його висновків певними документами скасувати оскаржуване рішення у зв'язку з порушенням органом державного архітектурно - будівельного контролю процедури його прийняття.

Отже, актуальним є невідкладне нормативно-правове врегулювання питання щодо матеріалів, які є підставами для висновків під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та визначення конкретного переліку документів, які мають підтверджувати факт наявності тієї чи іншої обставини, яка свідчить про допущення суб'єктом містобудування порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил [40].

Зловживання навколо категорійності об'єктів

10 червня 2017 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» №1817-VIII, який запропонував суттєві зміни та нові правила до умов будівельного бізнесу [64].

Крім змін до інших Законів, основним нововведенням стала відміна категорій складності об'єктів будівництва в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [47].

До цього часу всі будівельні об'єкти в Україні ділилися на I, II, III, IV і V категорії складності, що було передбачено статтею 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Присвоєння однієї з таких категорій кожному об'єкту відбувалося на розсуд проектної організації і замовника будівництва. Для початку будівництва об'єктів I-III категорії складності достатньо було звернутися до ДАБІ та зареєструвати декларацію про початок будівельних робіт.

Для початку будівництва об'єкта IV або V категорії складності замовник повинен був отримати дозвіл ДАБІ на початок будівельних робіт.

Такий спрощений підхід до документації, яка була необхідна під час будівництва, призвели до того, що великі будівельні компанії спеціально йшли на правопорушення і занижували категорію складності об'єкта, зазначаючи замість IV категорії - III категорію.

Крім того, щоб не отримувати дозвіл, забудовники розбивали великі житлові комплекси на окремі будинки або черги і починали будівництво за декларативним принципом, реєструючи декларацію як на об'єкти III категорії складності.

Таким чином, ще на початку будівництва архітектурно-будівельна інспекція не мала можливості перевірити достовірність документів, зазначених у таких деклараціях, а, отже не могла попередити самовільне будівництво. В результаті, такі порушення виявлялися на стадії закінчення будівництва такого будинку, або навіть уже введення в експлуатацію готового жилого комплексу.

Після чого, контролюючі органи на виконання своїх повноважень скасовували декларацію на будівництво вже збудованого будинку або зупиняли проведення будівельних робіт. І заручниками цієї ситуації ставали звичайні люди, які інвестували в будівництво, віддавали останні гроші, але роками не могли вселитися в свою квартиру через умисні протиправні дії забудовника та недосконале законодавство, яке дозволяло такі шахрайські дії.

Більш того, скасуванням декларацій про початок будівництва історія не завершувалась, а далі суб'єкт владних повноважень звертався з позовом до суду про зобов'язання усунути порушення чинного законодавства, і суди визнавали таке будівництво самочинним та зобов'язували знести вже збудований будинок.

Проаналізувавши чинне законодавство з наведеної вище проблеми, Вищий адміністративний суд України прийняв Постанову Пленуму №21 від 18 вересня 2015 року «Про огляд практики розгляду справ, які виникають зі спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності», у якій зазначив, що справи зі спорів, що виникають з приводу самочинного будівництва, поділяються на дві категорії:

- справи про оскарження особами, які здійснили (здійснюють) самочинне будівництво, приписів органів архітектурно-будівельного контролю про знесення самочинно збудованого об'єкта;
- справи за позовами органів архітектурно-будівельного контролю про знесення такого об'єкта [63].

Певні позитивні сподівання автори нормативно-правового акту покладали на нову редакцію статті 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», яка ввела таке поняття як об'єкти з незначними, середніми та значними класами наслідків.

Клас наслідків пов'язується або з характеристикою рівня можливості небезпеки для здоров'я і життя людей, які постійно або періодично перебувають на об'єкті, або з матеріальними збитками чи соціальними втратами, пов'язаними із припиненням експлуатації або з втратою цілісності об'єкта.

Клас визначається проектною організацією відповідно до вимог

будівельних норм, стандартів, нормативних документів і правил, затверджених згідно з законодавством за погодженням із замовником будівництва. Потім додатково перевіряється або під час проведення експертизи проекту, якщо здійснення такої експертизи є обов'язковим, або під час здійснення перевірки на об'єктах самочинного будівництва безпосередньо органами архітектурно-будівельного контролю або із залученням будівельної організації чи експерта.

Саме від складності і небезпечності об'єкта буде залежати, яким чином буде розроблятися проектна документація, чи підлягатиме вона експертизі, яка дозвільна процедура і порядок введення об'єкта в експлуатацію будуть застосовуватися [13].

Враховуючи наведене, є обґрунтована впевненість, що зміни, які стосувалися запровадження класу наслідків об'єкта, дозволили більш ефективно контролювати сферу містобудування, вчасно попереджати виникнення самовільних будівництв, а також позитивно вплинули на підвищення рівня захисту законності у вказаній сфері та відповідно, інтересів місцевих громад та територій, на яких здійснюється таке будівництво.

Відновлення перевірок під час воєнного стану

Також заслуговують підвищеної уваги та практичного вирішення й наступні проблемні питання, які пов'язані із проведенням заходів державного архітектурно-будівельного контролю.

Як вже було раніше зазначено, державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється уповноваженими органами, відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Державний архітектурно-будівельний контроль замовників будівництва, які є фізичними особами, здійснюється відповідно до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" з урахуванням особливостей правового статусу таких осіб. Порядок здійснення архітектурно-будівельного контролю визначається Кабінетом Міністрів України.

Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється на об'єктах будівництва у порядку проведення планових та позапланових перевірок за територіальним принципом.

Плановою перевіркою вважається перевірка, що передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю, який затверджується керівником такого органу.

Позаплановою перевіркою вважається перевірка, що не передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю.

Згідно із пунктом 1 постанови Кабінету Міністрів від 13.03.2022 №303, припинено проведення планових 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» [66].

Водночас, з огляду на дію пункту 2 вказаної постанови, 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 дозволено здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах.

Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 (із змінами), Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрозвитку) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [41].

Керуючись вказаним вище пунктом постанови КМУ № 303, зважаючи на наявність на деяких об'єктах будівництва ознак, які мають загрозу та негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист

навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави у період дії Постанови КМУ № 303, органи державного архітектурно-будівельного контролю звертаються до Міністерства розвитку громад та територій України з проханням дозволити здійснити проведення позапланового контрольного заходу.

Однак, як засвідчує практика, у переважній більшості випадків відповідний центральний орган виконавчої влади України не надає відповідних погоджень, мотивуючи свою позицію відсутністю доказів щодо наявних загроз.

Зазначене може бути свідченням неактуальності положень вказаної постанови КМУ № 303 та невідповідності її регуляторного впливу об'єктивній ситуації, що склалася у відповідній сфері публічного управління.

У професійному середовищі фахівців-практиків з питань архітектурно-будівельного контролю панує думка про те, що висновок про наявність реальних загроз, які мають негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища, орган державного архітектурно-будівельного контролю здатен отримати винятково за результатами проведеного контрольного заходу, тобто після ретельного аналізу отриманих документів та огляду об'єкта будівництва, а не із заяв фізичних та/або юридичних осіб про можливі правопорушення у вказаній сфері.

Оскільки процес будівництва під час дії воєнного стану продовжується, то відсутність оперативних, своєчасних та ефективних заходів державного архітектурно-будівельного контролю може сприяти настанню таких негативних наслідків як загроза життю та здоров'ю людей під час будівництва, експлуатація об'єктів, збудованих із суттєвими відхиленнями від будівельних норм та правил, зниження безпеки виробництва, збільшення випадків самочинного будівництва, знищення пам'яток архітектури тощо.

Ураховуючи викладене, вбачається за доцільне ініціювання у колі професійної спільноти, небайдужих представників громадянського суспільства, зацікавлених органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

громадських об'єднань обговорення питання щодо нагальної необхідності внесення змін до постанови КМУ № 303, спрямованих на виключення з об'єкту її правового регулювання обмежень щодо планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами містобудівної діяльності вимог законодавства у сфері містобудування (за винятком об'єктів критичної інфраструктури, які є стратегічно важливими для функціонування економіки і безпеки, розкриття інформації про які може завдати шкоди державі).

Деякі особливості формування плану перевірок

Крім того, питання, яке пов'язане із процедурою підготовки та проведення вказаних планових контрольних заходів потребує також висвітлення та врахування у цьому розділі кваліфікаційної роботи із наступних причин.

Відповідно до пунктів 6-7 Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681 (надалі – Порядок), держателем електронної системи (далі – держатель) є Мінрозвитку [18].

Держатель вживає організаційних заходів, пов'язаних із забезпеченням функціонування електронної системи, у тому числі: забезпечує здійснення організаційних заходів, які пов'язані із створенням, модернізацією та функціонуванням електронної системи, а також нормативно-правове, методологічне та інформаційне забезпечення у сфері ведення електронної системи; інформує технічного адміністратора електронної системи (далі – технічний адміністратор) про виявлені недоліки у роботі електронної системи, вносить пропозиції щодо їх усунення та вдосконалення роботи електронної системи; надає роз'яснення щодо застосування законодавства, що стосується питань ведення електронної системи; здійснює фінансування заходів технічного адміністратора, пов'язаних із забезпеченням функціонування електронної системи; затверджує технічні вимоги та технічні завдання з розроблення та модернізації програмного забезпечення, а також погоджує пропозиції щодо розроблення та модернізації спеціального програмного

забезпечення, що пропонується технічним адміністратором; забезпечує оприлюднення інформації електронної системі у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»; здійснює контроль за функціонуванням електронної системи, у тому числі шляхом проведення моніторингу процесів її ведення.

Відповідно до абзацу 8 частини 1 статті 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (надалі – Закон) органи державного нагляду (контролю) щороку визначають перелік суб'єктів господарювання, які підлягають плановим заходам державного нагляду (контролю) у плановому періоді, та не пізніше 15 жовтня року, що передує плановому, забезпечують внесення відомостей про таких суб'єктів господарювання до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для автоматичного виявлення нею суб'єктів господарювання, які підлягають комплексним плановим заходам державного нагляду (контролю) [62].

Згідно абзацу 7 пункту 6 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553, перелік об'єктів будівництва, які підлягають перевірці під час проведення планової перевірки суб'єкта містобудування, формується Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва (далі – Електронна система) та зазначається в наказі про проведення перевірки [53].

Виконуючи вимоги Закону та Порядку, органи державного архітектурно-будівельного контролю, формують за допомогою Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, перелік об'єктів будівництва, які підлягають перевірці під час проведення планової перевірки суб'єктів містобудування.

Проте, при формуванні вказаного переліку об'єктів перевірки, система включає до його змісту відомості про об'єкти будівництва, які раніше вже були

введені в експлуатацію, попереджаючи та мотивуючи відсутністю в неї повної необхідної інформації.

З огляду на дію абзацу 1 частини 1 статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

Отже, проведення перевірки можливе щодо тих об'єктів, які знаходяться в процесі будівництва. При цьому, виключенням із цього загального правила є виявлення факту самочинного будівництва, у зв'язку з чим, такі перевірки можуть стосуватися й збудованого об'єкту.

Згідно із пунктом 1 частини 1 статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі – державна реєстрація прав) - офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [42].

Таким чином, реєстрація права власності на збудований об'єкт нерухомості виключає можливість віднесення такого об'єкту до самочинного в силу його узаконення та, відповідно включення його до переліку об'єктів, які підлягають плановій перевірці.

З метою формування правової визначеності у ситуації, яка склалася, на мою думку, слід здійснити виправлення недоліків у роботі електронної системи, а також своєчасно надавати органам державного архітектурно-будівельного контролю методологічної підтримки (роз'яснення) щодо шляхів вирішення конкретно описаної вище ситуації.

Зупинки та прогалини у процесі контрольної діяльності

Крім зазначеного вище, процес реформування сфери державного

архітектурно-будівельного контролю супроводжувався також і наступними прогалинами у правовому забезпеченні, внаслідок яких проведення контрольних заходів було тимчасово зупинено, що тягло за собою створення об'єктів архітектури з ознаками самочинного будівництва та/або суттєвими порушеннями діючих норм та правил.

Так, з моменту набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 219 «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» [43], зупинено дію постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю».

Таким чином, із зазначеного часу у органів державного архітектурно-будівельного контролю була відсутня можливість здійснення контрольних функцій за діяльністю суб'єктів містобудівної діяльності міста, а також застосування до порушників заходів реагування.

Користуючись ситуацією, яка склалася, нехтуючи існуючими вимогами та правилами, недобросовісні забудовники отримали реальну можливість споруджувати об'єкти будівництва із порушеннями законодавства, стандартів та нормативів. Крім того, є зупиненим процес перевірки раніше виданих органом державного архітектурно-будівельного контролю приписів про усунення виявлених порушень.

При цьому, процес проведення контрольних заходів було відновлено тільки через дев'ять місяців, згідно із постановою Кабінету Міністрів від 16.12.2020 № 1339 [44], проте, тільки теоретично, з огляду на наступне.

Вказаною вище постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 219 [43], (серед іншого) також було внесено зміни і до Порядку проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554 (надалі – Порядок № 554) [15], згідно до якого посадових осіб, які виконують функції із здійснення державного архітектурно-будівельного контролю було внесено до переліку відповідальних

виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.

Крім того, перелік видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, відповідальні виконавці яких проходять професійну атестацію (надалі – Перелік № 554), було доповнено таким видом діяльності, як здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та державного архітектурно-будівельного нагляду.

У відповідності до пункту 3 Порядку № 554, професійна атестація проводиться Атестаційною архітектурно-будівельною комісією (далі – Комісія) на підставі кваліфікаційних характеристик професій працівників.

З огляду на зміст пунктів 3-4 Порядку № 554, Комісія утворюється Мінрегіоном та діє на підставі затвердженого ним положення. Головою Комісії є заступник Міністра розвитку громад та територій.

У складі Комісії можуть утворюватися секції за видами робіт (послуг) та професійної спеціалізації. Секції очолюють заступники голови Комісії. Повноваження секцій визначаються у положенні про Комісію. Рішення секцій з питань видачі кваліфікаційного сертифіката, відмови в його видачі, позбавлення виконавця кваліфікаційного сертифіката затверджується президією Комісії.

За рішенням Комісії, погодженим Мінрегіоном, на період її діяльності функції робочих органів Комісії, пов'язані з прийняттям та видачею документів (зокрема в регіонах), їх підготовкою до розгляду, можуть виконувати (за їх згодою) громадські організації за відповідним напрямом професійної атестації.

Виходячи з інформації, яку було розміщено у відкритому доступі на офіційному веб-сайті Мінрегіону, згідно із наказами Мінрегіону від 16.06.2015 №№ 136-138, робочими органами Комісії є:

- Національна спілка архітекторів України (секція з професійної атестації архітекторів);

- Всеукраїнська громадська організація «Асоціація експертів будівельної галузі» (секція з професійної атестації експертів);
- Всеукраїнська громадська організація «Гільдія проектувальників у будівництві» (секція з професійної атестації інженерів-проектувальників);
- Громадська організація «Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури» (секція з професійної атестації інженерів технічного нагляду).

При цьому, секція, а також робочий орган Комісії з профільної атестації осіб, які виконують функції зі здійснення державного архітектурно-будівельного контролю були нествореними.

Додаток до регламенту Атестаційної архітектурно-будівельної комісії, затвердженого протоколом засідання Комісії від 25.11.2011 № 1, також не містив виду робіт, відповідальні виконавці яких здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль.

Як зазначалося раніше, що згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 № 1339, відновлено дію постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю».

Проте, внесені постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 219 зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» аж до 29.03.2021 (ухвалення постанови Кабінету Міністрів від 29.03.2021 № 303) залишалися чинними, що потребувало від посадової особи, яка виконує функції із здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, проходження професійної атестації та отримання кваліфікаційного сертифікату.

Таким чином, фактичне зупинення процесу проведення державного архітектурно-будівельного контролю впродовж року (з 13.03.2020 до 29.03.2021) завдало негативних наслідків, які склалися в умовах відсутності можливості

проведення уповноваженими органами заходів державного архітектурно-будівельного контролю, у вигляді:

- загрози життю та здоров'ю людей під час будівництва та експлуатації об'єктів через суттєві відхилення від будівельних норм та правил, зниження безпеки будівництва;
- збільшення випадків самочинного будівництва;
- знищення пам'яток архітектури тощо.

Підсумовуючи вищевказане, слід вказати, що процес реформування сфери державного архітектурно-будівельного контролю, окрім (у цілому) позитивних та прогресивних результатів, супроводжувався чисельними недоліками та правовими колізіями, про які йшлося у розділі, який розглядався.

3.2. Заходи, спрямовані на підвищення ефективності державного архітектурно-будівельного контролю у сучасних умовах та у період післявоєнного відновлення

Протягом останніх років сфера будівництва неодноразово підлягала реформуванню. Це було зумовлено низкою чинників, серед яких застарілість законодавства, наявність великої кількості прогалин та колізій.

Основні зміни у згаданій сфері були спрямовані на децентралізацію та дерегуляцію послуг у сфері будівництва, а також стосувались здебільшого вирішення окремих питань будівельної та суміжних галузей.

Однак таке реформування не мало комплексного підходу та характеризувалось точковістю, що не тільки залишило низку старих проблем, а й створило нові.

При цьому вважаю, що можливо проаналізувати та запропонувати до розгляду декілька заходів, спрямованих на реальне підвищення ефективності державного архітектурно-будівельного контролю.

Конфлікт інтересів серед відповідальних виконавців

Процес відбудови та відновлення України внаслідок збройної агресії російської федерації на сьогодні став одним із ключових напрямів державної політики. Водночас процеси відновлення та відбудови ще залишаються критично вразливими до корупційних ризиків. Проведений аналіз засвідчив наявність системних факторів, які сприяють виникненню зловживань на різних етапах відбудови та відновлення: від стратегічного планування і визначення пріоритетів - до реалізації проєктів та контролю за результатами. Ці ризики є переважно наслідком фрагментарного нормативного регулювання сфери та інституційної слабкості замовників в окремих питаннях організації закупівель.

Передусім, відсутність чітких та обов'язкових критеріїв для відбору і пріоритезації проєктів створює надмірну дискрецію для уповноважених суб'єктів. Така ситуація ускладнює як зовнішній контроль, так і громадський нагляд, а також може відкривати простір для політично мотивованих або корупційних рішень. Особливо гостро проблема проявляється в межах реалізації експериментальних проєктів, що здійснюються поза межами стандартних законодавчих процедур, із застосуванням спрощених режимів і без належного обґрунтування їх доцільності.

Під час будівництва в Україні об'єктів за бюджетні кошти іноді застосовуються корупційні практики, що полягають, зокрема, у завищенні цін, недосконалому контролі за якістю проєктної документації, недоліках в організації супутніх послуг під час будівництва, виборі підконтрольних та пов'язаних контрагентів, використанні системи «відкатів» та інших тіньових схемах [88].

Логічно припустити, що одержувачі коштів та кінцеві бенефіціари не зацікавлені у здійсненні незалежного контролю якості та прозорості управління проєктами, оскільки це зменшує їхній прибуток. Це призводить до неналежної якості будівництва, а також неефективного використання бюджетних коштів та інвестицій.

Суттєві виклики також пов'язані з недосконалістю підходів до формування вартості будівництва. Відсутність єдиної методики аналізу цін,

ефективного контролю за кошторисною документацією та прозорого механізму притягнення до відповідальності за її маніпулятивне завищення підвищує ймовірність нераціонального використання бюджетних коштів.

Аналогічна ситуація спостерігається і у сфері супутніх послуг, де недоліки в механізмі визначення цін, відсутність детальних вимог до змісту супутніх послуг та відсутність стимулів до якісного контролю сприяють змовам між підрядниками та замовниками.

Додаткові ризики створює правова невизначеність у сфері спрощених закупівель, яка полягає у відсутності чітких критеріїв та процедури обґрунтування необхідності застосування спрощеної процедури. Це створює сприятливі умови, за яких замовники можуть обходити конкурентні процедури. Невиправдано високі кваліфікаційні бар'єри, обмеження доступу до повної тендерної документації та вибірковість в оприлюдненні інформації знижують рівень конкуренції та створюють сприятливі умови для фаворитизму. За відсутності дієвого нагляду за змінами до договорів підряду спостерігається тенденція до необґрунтованого перегляду договірних умов, що, своєю чергою, призводить до зростання вартості робіт без належного обґрунтування [88].

Водночас слід зауважити, що задіяні у будівництві фахівці (експерти, архітектори, проектувальники, особи, відповідальні за авторський/технічний нагляд, інженери-консультанти) мали би протидіяти як відхиленням робіт, які виконуються, від вимог розробленої проектної документації, створеної у відповідності до діючих ДБН, так і зниженню якості будівництва (матеріалів, які використовуються), а також зловживанням забудовника, зацікавленого у збільшенні обсягів будівництва, оскільки ці фахівці і отримали відповідний доступ до професії та можливості займатися цією діяльністю (освіта, досвід, сертифікат тощо) задля забезпечення дотримання усіх будівельних норм та стандартів.

Утім, будучи залежними від забудовника, ці особи часто стають частиною схеми, покриваючи ті чи інші порушення, а не запобігаючи їм, адже забудовник сам не може реалізувати будівництво без цілої низки фахівців, які складають

проектну документацію, проводять її експертизу, здійснюють авторський та технічний нагляд.

Водночас слід зауважити, що публічність документації, яка створюється у процесі будівництва та необхідна для його ведення, публічність дій у сфері будівництва, захист від незаконного використання імені фахівця шляхом підписання тієї чи іншої документації особистим ключем у Єдиній електронній системі у сфері будівництва стали факторами, які позитивно впливають на якість документації та надання послуг вказаними вище особами.

Навіть сам факт відкритості документації несе репутаційні ризики, а отже, є стримуючим фактором від зловживань. Проте репутаційні ризики та почуття моральної відповідальності фахівців за виконувану ними роботу не можуть бути належним та достатнім запобіжником від зловживань та неналежного виконання своїх обов'язків. Для цього потрібен існувати відповідний механізм притягнення таких осіб до відповідальності у разі вчинення ними певних порушень.

Недосконала система державного контролю та регулювання у будівництві стимулює появу корупційних практик. Однак механізм притягнення до відповідальності виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, на практиці є недієвим та не застосовується належним чином.

Це зумовлено відсутністю чіткої процедури позбавлення сертифікатів відповідальних виконавців та чітких переліків порушень, які мають стати підставою для притягнення до відповідальності.

Таким чином, здійснення будь-якого контролю за такою особою та якістю наданих нею послуг/виконаних робіт неможливе. Безкарність за неналежні дії та можливість і надалі продовжувати займатися професією навіть за грубих порушень будівельного законодавства негативно впливає на якість роботи та сприяє подальшим зловживанням у сфері будівництва, а отже, не може забезпечити належний недержавний контроль за будівництвом об'єктів.

До того ж вищеописана проблема посилюється недосконалим контролем щодо саморегульвних організацій у сфері архітектурної діяльності, особливо відсутнє гарантування саморегульвними організаціями у сфері містобудування дотримання вимог законодавства членами таких організацій, відповідальності за їхні дії чи бездіяльність, у т.ч. контроль за недопущенням суттєвих порушень вимог законодавства, будівельних норм, нормативно-правових актів та/або нормативних документів у сфері містобудування, обов'язковість застосування яких встановлено законодавством та неефективні внутрішні процедури саморегульвних організацій за діяльністю сертифікованих фахівців відповідно до стандартів вказаних організацій.

Таким чином, з метою вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні необхідно передбачити заходи, спрямовані забезпечити чіткий та дієвий механізм позбавлення сертифікатів, що може запобігти неналежній поведінці вказаних вище фахівців, укріплюючи кожного з них на позиції дотримання норм законності [88].

Недоліки декларативного методу розгляду документів

Також одним із існуючих наразі недоліків порядку здійснення перевірки документації для отримання документів декларативного характеру у сфері будівництва, який потребує вирішення та додаткового нормативного врегулювання, що створює сприятливі умови для зловживань і порушень у цій сфері, породжують ризики для життя і здоров'я людей.

Наразі у сфері будівництва спостерігається значне спрощення процедур, переведення їх в автоматизований формат, при цьому часом має місце надмірне звуження предмету контролю під час видачі дозвільних документів. Водночас нормами законодавства не вимагається, а Єдина державна електронна система у сфері будівництва не є та не може бути спроможною перевіряти відповідність певного об'єкта та документів на будівництво містобудівній документації, будівельним нормам та існуючим обмеженням, оскільки в цьому випадку все-таки необхідні інтелектуальні зусилля та аналіз.

Так, згідно із абзацами 1-3 пункту 13 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 13.04.2011 № 466 (надалі – Порядок № 466), повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, та повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1) (далі - повідомлення), повідомлення про зміну даних у зазначених повідомленнях за формою згідно з додатками 1, 2 і 2-1 подається замовником (його уповноваженою особою) до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю.

Орган державного архітектурно-будівельного контролю протягом п'яти робочих днів з дня надходження повідомлення:

вносить інформацію, зазначену у повідомленні, до Реєстру будівельної діяльності (крім об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про державну таємницю») згідно з цим Порядком та Порядком ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681.

З урахуванням абзаців 6-8 пункту 13 Порядку № 466, у випадках, встановлених абзацом шостим цього пункту, програмними засобами електронної системи забезпечується автоматичне проведення аналізу відомостей, зазначених у поданих документах, щодо повноти, відповідності формату, логічності та достовірності з урахуванням критеріїв проведення аналізу та визначення рівня ризику і обрання відповідного типу процедури розгляду відповідно до Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681.

За результатами такого аналізу автоматично програмними засобами електронної системи формується протокол, в якому відображаються перелік підстав, що унеможливають автоматичну реєстрацію, або відомості про

можливість процедури розгляду документів без участі посадової особи органу державного архітектурно-будівельного контролю та автоматичну реєстрацію.

У разі коли програмними засобами електронної системи автоматично обирається тип процедури розгляду та реєстрації документів без участі посадової особи органу державного архітектурно-будівельного контролю, рішення про реєстрацію повідомлення приймається шляхом автоматичної реєстрації та внесення відомостей (даних) до Реєстру будівельної діяльності електронної системи програмними засобами електронної системи в режимі реального часу із присвоєнням реєстраційного номера.

Також, згідно із абзацем 1 пункту 17, абзацами 1-3 пункту 18 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 (надалі - Порядок № 461), замовник (його уповноважена особа) заповнює і подає до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю один примірник декларації.

Орган державного архітектурно-будівельного контролю протягом десяти робочих днів з дня надходження декларації перевіряє повноту даних, зазначених у декларації, та забезпечує внесення інформації, зазначеної у декларації, до реєстру.

У разі формування та подання документів в електронній формі, зокрема декларацій, сформованих і поданих адміністратором центру надання адміністративних послуг відповідно до пункту 3-1 цього Порядку через електронний кабінет, і проставлення відмітки про місцезнаходження об'єкта програмними засобами Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва автоматично проводиться аналіз відомостей, зазначених у поданих документах, щодо повноти, відповідності формату, логічності і достовірності відповідно до Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681.

За результатами такого аналізу автоматично програмними засобами Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва формується протокол, в якому відображаються перелік підстав, що унеможливають автоматичну реєстрацію, або відомості про можливість процедури розгляду документів без участі посадової особи органу державного архітектурно-будівельного контролю та автоматичну реєстрацію.

Тобто, під час опрацювання документів декларативного характеру по об'єктам класу наслідків СС1, що дають право на виконання будівельних робіт та підтверджують готовність об'єкта до експлуатації, працівники органів архітектурно-будівельного контролю перевіряють лише повноту такої документації та не мають чіткого обов'язку здійснити її аналіз.

Також і електронна система, перевіряючи повноту, формат, логічність та достовірність, не в змозі здійснити перевірку належності та відповідності сформованих проектних рішень діючим вимогам та будівельним стандартам.

Таким чином, відсутність прямого обов'язку перевіряти по суті документацію, що подається для отримання документів декларативного характеру, та необов'язковість здійснення наступної перевірки щодо їх достовірності може мати негативні наслідки у вигляді самочинної забудови (з істотними порушеннями будівельних норм і правил), а також закладених ризиків у вигляді корупційної складової для працівників органів державного архітектурно-будівельного контролю для неналежних дій та можливості отримання неправомірної вигоди.

Відтак для виправлення такої ситуації може бути запропоновано внесення змін у чинне законодавство стосовно обов'язковості проведення уповноваженими особами органів архітектурно-будівельного контролю або програмними засобами Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва скороченого аналізу проектної документації замовника за формою затвердженого чек-листа на предмет її відповідності основним вимогам діючих будівельних норм (за деякими особливо важливими позиціями: умови для маломобільних груп населення, інженерно-технічні заходи з цивільного захисту,

щільність забудови, відповідність проектних техніко-економічних показників та внесених замовником до повідомлення, тощо).

Крім того вважаю, що перспективним напрямом покращення існуючої ситуації може бути підвищення на законодавчому рівні відповідальності також і суб'єктів містобудівної діяльності, зокрема, за подання недостовірних даних з метою отримання дозвільних актів, несвоєчасне повідомлення суб'єктів публічної влади, якщо обов'язок таких повідомлень передбачений законом тощо.

Усунення правової невизначеності

З метою забезпечення ефективності здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю з урахуванням принципів, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру», а також усунення неоднозначності нормативних положень для уникнення можливості їх суб'єктивного застосування органами державного архітектурно-будівельного контролю Міністерством розвитку громад та територій України розроблено проект постанови КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо вдосконалення здійснення державного архітектурно-будівельного контролю».

Вказаний документ розроблено з метою забезпечення ефективності здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю з урахуванням принципів, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру», а також усунення неоднозначності нормативних положень для уникнення можливості їх суб'єктивного застосування органами державного архітектурно-будівельного контролю.

Так, процедура здійснення заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, відповідальними виконавцями робіт та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт, визначена Порядком здійснення державного

архітектурно-будівельного контролю, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553 (далі – Порядок № 553).

Водночас практичне застосування Порядку № 553, а також ґрунтовний аналіз практики реалізації існуючого правового поля у сфері державного архітектурно-будівельного контролю свідчить про нагальну необхідність внесення змін, які забезпечать чіткий нормативно визначений алгоритм дій посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю, усунуть неоднозначність застосування норм та застарілі підходи.

Так, наразі однією з підстав здійснення контролю є звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності. З метою розгляду таких звернень законодавством передбачено утворення при органі державного архітектурно-будівельного контролю комісії щодо розгляду звернень у сфері містобудівної діяльності. При цьому нормативною основою функціонування такої Комісії є лише пункт 7-1 Порядку № 553, який фактично окреслює загальні підходи та не містить достатнього регулювання.

Розглядаючи положення згаданого пункту 7-1 з точки зору його застосування на практиці, можна дійти висновку про необхідність додаткового врегулювання окремих процедурних аспектів порядку розгляду звернень комісією. Зокрема, вбачається за доцільне визначити на нормативному рівні вимоги до звернень фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, що полегшить подання фізичними та юридичними особами таких звернень; визначити категорії звернень, які не підлягають розгляду тощо.

У контексті порядку розгляду вказаних звернень Комісією слід зауважити, що у щорічній доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини надано рекомендації Державній інспекції архітектури та містобудування України щодо розроблення змін до пункту 7-1 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553, у частині проведення Комісією щодо розгляду звернень у сфері містобудівної діяльності своїх засідань в режимі відеоконференції та впровадити ці зміни в роботу Комісії.

Крім цього, необхідність внесення змін до Порядку № 553 викликана потребою вдосконалення алгоритму дій посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю у разі виявлення фактів самочинного будівництва.

Регламентований у правовому вимірі порядок дій компетентних органів у разі виявлення самочинного будівництва є недостатнім та не забезпечує належної взаємодії органів державного архітектурно-будівельного контролю та органів Національної поліції, місцевого самоврядування. Тоді як механізм виявлення фактів самочинного будівництва має бути визначений в законодавстві у такий спосіб, який забезпечить максимально швидке реагування з боку відповідних органів на такі факти та сприятиме усуненню ймовірних негативних наслідків, зумовлених самочинним будівництвом, оскільки за своєю юридичною природою факт самочинного будівництва досить часто свідчить про наявність негативного впливу на права та законні інтереси інших осіб.

Окремо варто зауважити, що труднощі, які виникають при проведенні заходів державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема під час складання протоколів про вчинення правопорушень, деякою мірою спричинені відображенням застарілих підходів, що у свою чергу ускладнює реалізацію завдань інституту державного архітектурно-будівельного контролю та потребує коригування з урахуванням вимог сьогодення. Разом з цим з огляду на вищевикреслену проблематику, потребують перегляду положення Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 № 244, який визначає процедуру накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, що передбачені Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

У свою чергу вагомим кроком у законодавстві було прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», який запроваджує нові інструменти регулювання відносин між фізичними/юридичними особами та суб'єктами, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації.

Законом України від 10.10.2024 № 4017 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру”», який набув чинності 15.11.2024, внесено зміни, зокрема, до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», у зв'язку з чим виникає необхідність приведення підзаконних актів відповідно до положень вказаного Закону.

Таким чином, наразі виникла необхідність розроблення акта, положення якого усунуть правові невизначеності та наявність різнотлумачень при здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю.

Питання узгодженості нормативно-правових актів

Також слід зауважити, що Закон України «Про адміністративну процедуру» є таким, що регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина.

При цьому, серед новацій, які було запроваджено Законом «Про адміністративну процедуру», у тому числі і до правовідносин у сфері будівництва, є:

- можливість залучення до розгляду справи замовника послуги;

- поняття «залишення заяви без руху», «зупинення адміністративного провадження», «відкликання», «слухання у справі», «встановлення строку для усунення недоліків», тощо.

Водночас, до теперішнього часу ані Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», ані профільні підзаконні нормативно-правові акти не містять механізмів, запроваджених Законом «Про адміністративну процедуру».

З урахуванням вищезазначеного, з метою дотримання принципу верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, уникнення ситуації (відомої у теорії права як колізія норм права), я пропонував би внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також відповідних підзаконних нормативно-правових актів (Постанов Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт», № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів», а також від 22.06.2021 № 681 «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва»), які б у повній мірі відповідали діючим положенням Закону України «Про адміністративну процедуру».

При цьому слід зауважити, що ще у 2009 році Міністерством регіонального розвитку та будівництва України вже було розроблено проект Містобудівного кодексу України, який був покликаний вирішити завдання кодифікації будівельного законодавства, проте його так і не було прийнято.

Наразі робоча група при Комітеті Верховної Ради України з питань державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування провела публічні обговорення, розробила пропозиції та розпочала нову підготовку Концепції Містобудівного кодексу України.

Після затвердження підготовки концепції робоча група планує розробити текст проекту кодексу, презентувати його на профільному комітеті Верховної Ради України та провести парламентські слухання.

З'явлення фінальної редакції документу планується у 2025 році. Після реєстрації проекту обіцяють провести публічні обговорення правок до першого

і другого читання, після чого Містобудівний кодекс має бути ухвалений у цілому як закон [90].

Розроблення Проекту Містобудівного кодексу України є позитивним кроком на шляху до становлення правової держави. Серед великої кількості нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері будівництва, такий кодифікований акт є потребою часу. Він покликаний забезпечити систематизацію законодавства та узгодження його положень з нормами суміжних галузей. Прийняття кодифікованого акту сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Висновки до третього розділу

Система державного архітектурно-будівельного контролю з часів становлення незалежної Української держави перебуває у стані постійного реформування.

Серед заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного управління в означеній сфері, є:

- ухвалення заходів, спрямованих на забезпечення чіткого та дієвого механізму позбавлення сертифікатів відповідальних виконавців;
- модернізація Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва з метою запровадження системи скороченого аналізу проектної документації замовника за формою затвердженого чек-листа на предмет її відповідності основним вимогам діючих будівельних норм (за деякими особливо важливими позиціями);
- розроблення нормативного акту, положення якого усунуть правові невизначеності та наявність різнотлумачень у Законах України «Про адміністративну процедуру» та «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- розроблення Проекту Містобудівного кодексу України, положення якого покликані забезпечити систематизацію законодавства та узгодження його положень з нормами суміжних галузей. Прийняття кодифікованого акту

сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Проведене у кваліфікаційній роботі дослідження організаційних, правових та інших засад архітектурно-будівельного контролю як напряду діяльності виконавчого органу міської ради у сфері містобудування дозволяє зробити такі висновки.

1. Інститут державного архітектурно-будівельного контролю відіграє надвагому роль у належному формуванні та забезпеченні розвитку сфери містобудівної діяльності. Таким чином, можливо стверджувати, що ефективність реалізації контролю органами державного

архітектурно-будівельного контролю та максимальне досягнення мети цього інституту залежить значною мірою, саме від чіткості, системності та комплексності нормативно закріплених завдань, функцій, прав та обов'язків зазначених органів.

2. У кваліфікаційній роботі висвітлено стан наукової розробленості проблеми визначення теоретичних аспектів інституту державного архітектурно-будівельного контролю, його поняття, сутність та правове забезпечення.

На основі вивчення наукових джерел щодо сутності правового регулювання, змісту та особливостей контролю у сфері містобудівної діяльності, а також окремих наукових робіт, присвячених організаційно-правовому забезпеченню будівельної галузі, здійснено аналіз зазначеної сфери публічного управління, окреслено проблемні питання, що виникають під час проведення контрольних заходів, а також запропоновано низку заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного архітектурно-будівельного контролю.

За критерієм об'єкту, наукові дослідження присвячені розкриттю сутності і змісту архітектурно-будівельного контролю у сфері містобудування та систематизовані на питання:

- дозвільної діяльності (розгляду та надання замовникам документів, які дають право на виконання будівельних робіт та засвідчують прийняття об'єкту в експлуатацію), а також
- проведення контрольних заходів.

З позицій системного підходу організаційно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування запропоновано визначати як взаємопов'язані підсистеми (елементи) теоретико-правової конструкції, у якій відображено предмет, особливості правового регулювання містобудівної діяльності та законності її здійснення, що обумовлює поглиблений науковий аналіз сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування та структури відповідних правовідносин, змісту законності та

способів її забезпечення щодо дозвільної діяльності, обґрунтування концептуальних засад розбудови системи гарантування законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у її правовому вимірі.

3. У результаті здійсненого дослідження зарубіжного досвіду вироблено пропозиції та рекомендації, що передбачають гармонізацію чинного українського законодавства з міжнародними положеннями у сфері будівельної галузі, сформульовано низку нових наукових положень і висновків, спрямованих на досягнення визначеної мети.

Впровадження іноземного досвіду в Україні у сфері державного управління містобудівною діяльністю має велику актуальність та перспективи сприяти покращенню ефективності державного управління, забезпеченню сталого розвитку міст та територій, а також підвищенню якості життя населення.

4. Нормативно-правова база сфери державного архітектурно-будівельного контролю у своїй основі складається із законів України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про будівельні норми», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства».

Найбільш чисельну групу складають підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, які виконують насамперед регулятивну, управлінську, роз'яснювальну, конкретизуючу, правоустановчу та правореалізаційну функції, реалізація яких практично відтворює норми, встановлені Конституцією, кодексами та законами України

5. За результатами дослідження діяльності відділу з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради проаналізовано організаційно-правові засади функціонування виконавчих органів місцевих рад у відповідній сфері та сформовано висновок щодо їх

ефективності та результативності під час здійснення дозвільно-реєстраційних та контрольних заходів за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, проектної документації щодо об'єктів, розташованих на території відповідних територіальних громад.

6. Проведене дослідження етапів розвитку децентралізаційних процесів в означеній сфері ДАБК показало їх позитивні наслідки та вплив на практичну реалізацію органами ДАБК делегованих повноважень на місцях. Сформовано принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації у сфері містобудування, коли повноважень у сфері державного архітектурно-будівельного нагляду залишаються за центральними органами виконавчої влади, а здійснення архітектурно-будівельного контролю – за виконавчими органами місцевих рад.

7. Також проведений аналіз практичної роботи Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва підтвердив важливість її створення. При цьому, позитивними моментами запровадження ЄДССБ є:

- вирішення ситуації громадян за участю «суперсервісів», цифрового профілю, єдиної платформи, послуг та сервісів;
- мінімізація участі чиновників у прийнятті рішень щодо надання послуг;
- вилучення паперових документів як у процесі надання послуг, так і між відомствами;
- здійснення отримання державних послуг у проактивному режимі.

8. На підставі досліджених матеріалів висвітлено проблемні питання, що виникають під час проведення перевірок у сфері містобудування, а також запропоновано ряд заходів, спрямованих на підвищення їх ефективності у сучасних умовах та у період післявоєнного відновлення.

9. Запропоновані у кваліфікаційній роботі теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використані:

- у правотворчій діяльності – під час внесення змін у законодавство, спрямованих на створення належних, зрозумілих та прозорих умов для усіх суб'єктів містобудівної діяльності у процесі реалізації їх прав та обов'язків;
- у діяльності центральних органів виконавчої влади (Міністерства розвитку громад та територій України, Державної інспекції архітектури та містобудування України) під час формування та реалізації ефективної державної політики у сфері містобудівної діяльності;
- виконавчими органами місцевих рад, яким надані делеговані повноваження у відповідній сфері, під час практичної реалізації положень законодавства, а також
- закладами вищої освіти у процесі професійної підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики: Серія «Адміністративно-правова реформа в Україні». Київ : Факт, 2003. 384 с.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

3. Бараненко Д. Підзаконний нормативно-правовий акт як результат нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. ISSN 2353-8406 Knowledge, Education, Law, Management 2020 № 4 (32), vol. URL: <https://kelmczasopisma.com/public/en/viewpdf/1500> (дата звернення: 07.11.2025).

4. Брикайло Ю., адвокат DREAMDIM & URBANDATA. Щодо вдосконалення здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (зміни до Порядку №553). URL: <https://dreamdim.ua/uk/shhodo-vdoskonalennya-zdijsnennya-derzhavnogo-arhitektur-po-budivelnogo-kontrolyu/> (дата звернення: 07.11.2025).

5. Буга В.В. Зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2022. Т. 33 (72). № 3. С. 65-70.

6. Буга В.В. Наукове забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні. Науковий юридичний журнал. 21/2023. С. 38–46.

7. Буга В.В. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Журнал «Держава та регіони». Серія: Право. 2022. № 3(77). С. 170-176.

8. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

9. Вакуленко В. М., Орлатий М. К. Управління розвитком міста: навчальний посібник/ за ред. В.М.Вакуленка, М.К.Орлатого. – К: Видавництво НАДУ, 2006. 352 с.

10. Вишивана Б. М. Зарубіжний досвід регулювання інвестиційної діяльності та можливості його використання в Україні. Світ фінансів. 2007. № 1(10). С.75-84.

11. Гаращук В.М. Законність у сфері державного управління / Адміністративне право України: підручник / Ю.П.Битяк, В.М.Гаращук, О.В.Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П.Битяка. Київ: Юринком Інтер, 2005. С. 237-247.

12. Горшенєв В. М. Контроль як правова форма діяльності / В. М. Горшенєв, і. Б. Шахов. : Юрид. літ., 1987. 176 с.

13. Губська О.А. Судова практика у спорах, пов'язаних з самовільним будівництвом. Збірник наукових праць. Перша науково-практична конференція «Будівельне право: проблеми теорії і практики». 03.11.2017. Київ: 2017. С. 87-97.

14. Денисова А. В. Співвідношення контролю та нагляду. Адміністративне право і процес. 2013. № 2 (4). С. 30–37. URL: <http://applaw.net/index.php/journal/issue/view/22/2-4-2013-pdf>. (дата звернення: 07.11.2025).

15. Деякі питання професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

16. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

17. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

18. Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

19. 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> (дата звернення: 07.11.2025).

20. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. Урядовий кур'єр. 2021. № 148.

21. Долинська М.С. До питання відповідальності у сфері містобудівельної діяльності України. Збірник наукових праць. Перша науково-практична конференція «Будівельне право: проблеми теорії і практики». 03.11.2017. Київ: 2017. С. 101-106.

22. Дубинський О.Ю. Державний контроль як засіб запобігання правопорушень у будівельній галузі України. Юридичний науковий електронний журнал. № 12/2023. С. 567-569.

23. Електронний словник Словопедія. URL: <http://slovoedia.org.ua/30/53396/26174.html> (дата звернення: 07.11.2025).

24. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%B3#w1_1 (дата звернення: 07.11.2025).

25. Євтушенко В. Європейський підхід до нормування та стандартизації у будівництві. Публічне право. 2013. № 1. С. 142-151.

26. Запотоцький А. П. Криміналістична класифікація злочинів у сфері будівництва. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2016. № 1 (11). С. 32–43.

27. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності : збірник аналітичних матеріалів. Київ, 2019. 369 с. URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf> (дата звернення: 07.11.2025).

28. Кириченко И. Г. Адміністративно-правовий порядок забезпечення дозвільної системи. К.: Наукова думка. 1989. 208 с.

29. Квасніцька О.О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. «Наукові праці НУ ОЮА». 2012. С. 370-382.
30. Лисенко В.В. Закордонний досвід здійснення містобудівної діяльності. Журнал «Держава та регіони». Серія: Державне управління. 2019. № 4(68). С. 136-140.
31. Литвинюк Є.І. Трансформація компетенцій державних службовців у контексті розвитку цифрових інструментів державного управління. Журнал «Таврійський науковий вісник». № 6/2023. С. 54-61.
32. Матвійчук А. В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Матвійчук Анатолій Васильович. – К., 2010. 19 с.
33. 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.
34. Мамонтов І. О., Семко В. Л. Структурні компоненти кодифікації будівельного права України. Будівельне право: проблеми теорії і практики : матеріали Третьої наук.-практ. конф. (Київ, 4 грудня 2019 р.)/ Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ ; Тернопіль : Економічна думка, 2019. Вип. III : в 2 ч. Ч. 2. С. 12-15.
35. Мещеряков В.В. Містобудування як складова управління територіальним розвитком міста / В.В.Мещеряков // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012.- № 9 URL: <https://www.dy.nauka.com.ua/> (дата звернення: 07.11.2025).
36. Миронець І. М. До питання кодифікації будівельного законодавства. Журнал «Адвокат». 2010. № 3/114. С. 44-48.
37. Мамонтов І.О. Державний архітектурно-будівельний контроль в умовах децентралізації влади в Україні: організаційно-правовий аспект. Журнал «Правова держава». 2017. № 28. С. 61-65.

38. Михайлюк Я.Б. Децентралізація у сфері містобудування. Журнал «Право і суспільство». № 2 частина 3/2018. С. 104-108.

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

40. Огурцов О.П. Проблеми правового регулювання доказування наявності порушень вимог містобудівного законодавства при здійсненні архітектурно-будівельного контролю. Збірник наукових праць. Перша науково-практична конференція «Будівельне право: проблеми теорії і практики». 03.11.2017. Київ: 2017. С. 81-86.

41. Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: Постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

42. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 05.11.2009 № 1704-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

43. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/219-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

44. Про відновлення дії постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 № 1339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1339-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

45. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

46. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 № 687-

XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

47. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

48. Про будівельні норми: Закон України від 05.11.2009 № 1704-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

49. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

50. 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 № 320-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

51. Питання Державної інспекції архітектури та містобудування: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2021 № 960. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

52. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

53. 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> (дата звернення: 07.11.2025).

54. 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 № 560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

55. Про затвердження плану заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 р. № 565-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

56. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

57. Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

58. Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів, затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2011 № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0651-11#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

59. Про затвердження Порядку проведення технічного обстеження і прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, будівель і споруд сільськогосподарського призначення, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1),

збудовані на земельній ділянці відповідного цільового призначення без дозвільного документа на виконання будівельних робіт, затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 03.07.2018 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0976-18#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

60. Петришин О.В. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.

61. Порядок проведення експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 559. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

62. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 року № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

63. «Про огляд практики розгляду справ, які виникають зі спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2015 року № 21.

64. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: Закон України від 17.01.2017 №1817-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1817-19#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

65. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві: Закон України від 16 травня 2007 р. № 1026-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1026-16#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

66. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

67. Половинський Л. В. Протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: міжнародний та вітчизняний досвід. Економіка. Фінанси. Право. 2008. № 5. С. 33-35.

68. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.11.2025).

69. Про затвердження Положення про відділ з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради. Рішення Криворізької міської ради від 21.10.2015 року № 4053. URL: <https://kr.gov.ua/documents/rishennya-krivorizkoyi-miskoyi-radi/hxxvii-sesiya-plenarne-zasidannya-vid-24-03-2023/281557-pro-vnesennya-zmin-do> (дата звернення: 07.11.2025).

70. Перелік органів державного архітектурно-будівельного контролю при органах місцевого самоврядування, яким делеговано повноваження у здійсненні реєстраційних функцій щодо об'єктів будівництва з класом наслідків СС1/СС2. Офіційний вебпортал Державної інспекції містобудування та архітектури України. URL: <https://diam.gov.ua/servis/perelik-organiv-derzhavnogo-arhitekturno-budivelnogo-kontrolyu-pri-organah-miscevogo-samovryaduvannya-yakim-delegovano-povnovazhennya-u-zdijsnenni-reyestracijnih-funkcij-shchodo-obyektiv-budivnictva-z-klasom-naslidkiv-ss1ss2> (дата звернення: 07.11.2025).

71. Практичні аспекти реалізації повноважень у сфері державного архітектурно-будівельного контролю в умовах воєнного стану. Тези доповіді. Шевченківська весна – 2025: Публічне управління та державна служба. Матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених. 26.03.2025. Київ: 2025. С. 29-30. URL:

<https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2184/files/f1befd39-12f8-4f1f-b0bc-15192dd1d260.pdf> (дата звернення: 07.11.2025).

72. Резніченко В. О. Дослідження сфери містобудування як предмету дозвільної діяльності та об'єкту адміністративно-правового регулювання. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 6. С. 237-240.

73. Рибак К. О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 275 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0418U003108/> (дата звернення: 07.11.2025).

74. Ромасько В. О. Правове забезпечення державного контролю у сфері будівництва: монографія. Київ: 2009. 166 с.

75. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : навч. посібник. Київ: МАУП, 2000. 176 с.

76. 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.

77. Сергієнко О. В. Дозвільна система в будівництві як сукупність об'єктів громадянського контролю у сфері містобудівної діяльності. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: державне управління. 2018. Т. 29 (68). № 2. С. 41–45.

78. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 376 с.

79. Стукаленко О. В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності. Одеса: Журнал «Правова держава». 2014. № 17/2014. С. 32-38.

80. Слончак В. В. Адміністративно-правові відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади: монографія. Київ: 2019. 229 с.

81. Сергієнко О. В. Державний архітектурно-будівельний контроль як сукупність об'єктів громадянського контролю у сфері містобудування. Вчені

записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: державне управління. 2018. № 2(62). С. 25-29.

82. Сучасні проблеми технічного регулювання у будівництві / зб. наук. праць. Вип. 1. Київ : КНУБА, 2015. 108 с. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6342/1/201501.pdf> (дата звернення: 07.11.2025).

83. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

84. Хар М.І. Зарубіжний досвід державного управління містобудівною діяльністю. Журнал «Проблеми сучасних трансформацій». Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2024. № 12. С. 25-32.

85. Чистяков П. М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Чистяков Петро Михайлович. – Ірпінь, 2004. 22 с.

86. Шевчук Е. Г. Зміст державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду як сфери надання безконтактних адміністративних послуг. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2020. Т. 31. С. 35-42.

87. Шульга М.В. Децентралізація влади як фактор оптимізації забезпечення державної політики у сфері містобудування. Збірник наукових праць. Перша науково-практична конференція «Будівельне право: проблеми теорії і практики». 03.11.2017. Київ: 2017. С. 98-100.

88. Корупційні ризики під час будівництва, реконструкції, капітального ремонту цивільних об'єктів для відновлення України. Стратегічний аналіз корупційних ризиків. 2025. <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2025-07/Restoration%20risk%20report%20UA.pdf> (дата звернення: 07.11.2025).

89. Савицький Д. Стратегічний аналіз Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕССБ). Адміністративне управління. Управління будівництвом. 03.08.2025. URL: <https://blog.savitsky.com.ua/2025/08/03/edeclaruvannja/> (дата звернення: 04.12.2025).

90. Структура проекту Містобудівного кодексу України. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/43515.pdf> (дата звернення: 04.12.2025).

91. A Guide For Consumers to Help Protect Against Identity Theft / United States of America. Arlington : Crystal Drive, 2010. URL: <https://www.ncpc.org/resources/files/.../theft/NCPC-ID%20Theft.pdf> (дата звернення: 07.11.2025).

92. Building Control Systems in Europe [Електронний ресурс]. URL: www.cebc.eu/files/reports/bcr_-_issue_2_-_sep_2006.pdf (дата звернення: 07.11.2025).

93. Cantillon R. Essay on the Nature of Commerce in General. Ed. H. Higgs. London: Macmillan & Co., 1931. 193 p.

94. 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> (дата звернення: 07.11.2025).

95. Seri P., Zanfei A. The Co-Evolution of ICT, Skills and Organization in Public Administrations: Evidence from New European Country-Level Data // Structural Change and Economic Dynamics. 2013. Vol. 27 (C). P. 160-176. DOI: 10.1016/j.strueco.2013.07.003.

96. Territorial Agenda of the European Union 2020. URL: [http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20 Documents/Final%20TA2020.pdf](http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf) (дата звернення: 07.11.2025).

97. Walley W. The next steps in theft prevention and recovery. Rental Management. 2016. URL: <http://www.>

rentalmanagementmag.com/Art/tabid/232/ArticleId/25691 (дата звернення:
07.11.2025).

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Додаток до рішення
Криворізької міської ради
від 21.10.2015 року № 4053

ПОЛОЖЕННЯ

про відділ з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради

I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Відділ з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради (надалі – відділ) є виконавчим органом Криворізької міської ради, підпорядкованим виконавчому комітету міської ради та міському голові, підзвітним і підконтрольним Криворізькій міській раді.

2. Відділ є юридичною особою, має реєстраційні рахунки в Управлінні Державної казначейської служби України у м. Кривому Розі Дніпропетровської області, печатку із зображенням Державного герба України й своїм найменуванням, штампи та бланки, може бути позивачем і відповідачем, третьою особою, яка заявляє/не заявляє самостійні вимоги на предмет спору на стороні позивача/відповідача від свого імені в судах різних інстанцій.

3. Відділ з питань здійснення повноважень, передбачених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», є підконтрольним Державній інспекції архітектури та містобудування (надалі – ДІАМ).

4. Відділ утворюється та ліквідується відповідно до ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішенням міської ради в межах затвердженої нею структури за пропозицією міського голови, реєструється в порядку, визначеному Законом України «Про державну

реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» і нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність неприбуткової організації.

5. Відділ у діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України (надалі – Мінінфраструктури) та ДІАМ, рішеннями міської ради та її виконавчого комітету, розпорядженнями міського голови, чинними нормативно-правовими документами, що стосуються систем управління якістю та інформаційною безпекою, Регламентами Криворізької міської ради та її виконавчого комітету, іншими нормативно-правовими актами й цим Положенням.

6. Відділу забороняється розподіл отриманих доходів (прибутків) або їх частин серед засновників (учасників), працівників відділу (крім оплати їх праці, нарахування єдиного соціального внеску) та інших, пов'язаних з ними осіб. Доходи (прибутки) відділом використовуються виключно для фінансування видатків на його утримання, реалізацію мети (цілей, завдань) та напрямів діяльності, визначених цим Положенням.

7. Відділ має право передачі активів одній або кільком виключно неприбутковим організаціям відповідного виду чи зарахування до доходу бюджету в разі припинення юридичної особи (у разі ліквідації, злиття, поділу, приєднання або перетворення).

II. ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ВІДДІЛУ

2.1. Основними завданнями відділу є:

2.1.1. здійснення відповідно до законодавства державного архітектурно-будівельного контролю;

2.1.2. виконання дозвільних і реєстраційних функцій у сфері містобудівної діяльності.

2.2. Відділ відповідно до покладених на нього завдань:

2.2.1 надає, отримує документи, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, відмовляє у видачі таких документів, анулює їх, скасовує їх реєстрацію;

2.2.2 приймає в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації та повертає такі декларації на доопрацювання для усунення виявлених недоліків);

2.2.3 уносить відомості про припинення або зупинення права на початок виконання підготовчих чи будівельних робіт до Реєстру будівельної діяльності, які оприлюднюються на порталі Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (крім об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про державну таємницю») не пізніше наступного робочого дня з настання таких обставин:

2.2.3.1 у разі подання замовником заяви про припинення права в установленому законодавством порядку;

2.2.3.2 у разі отримання відомостей про ліквідацію юридичної особи, що є замовником;

2.2.3.3. на підставі судового рішення, що набуло законної сили;

2.2.3.4 видачі припису про зупинення підготовчих або будівельних робіт;

2.2.4 оприлюднює рішення, ухвалені у відповідності до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» на порталі електронних сервісів у день їх ухвалення за допомогою програмних засобів ведення порталу електронних сервісів;

2.2.5 здійснює контроль за виконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю і постанов про накладання штрафів;

2.2.6 забезпечує в установленому законом порядку підписання та надсилання суб'єкту містобудування матеріалів перевірок за результатами державного архітектурно-будівельного контролю (акт, припис, протокол,

постанова про накладення штрафу);

2.2.7 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 державного архітектурно-будівельного контролю;

2.2.8 розглядає відповідно до закону справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності з ухваленням відповідних рішень;

2.2.9 веде облік справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності;

2.2.10 розглядає звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності (надалі - звернення). З метою розгляду отриманих звернень утворює комісію щодо розгляду звернень у сфері містобудівної діяльності;

2.2.11 розміщує на офіційній сторінці відділу на офіційному вебсайті Криворізької міської ради та її виконавчого комітету:

2.2.12 оголошення про час і місце розгляду отриманих звернень комісією щодо розгляду звернень у сфері містобудівної діяльності;

2.2.13 інформацію про проведення позапланової перевірки в день її початку;

2.2.14 здійснює інші повноваження, визначені законом.

ІІІ. ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ВІДДІЛУ

Працівники відділу для виконання покладених на них завдань під час перевірки мають право:

3.1. Безперешкодного доступу до місць будівництва об'єктів та до об'єктів, що підлягають обов'язковому обстеженню.

3.2. Складати протоколи про вчинення правопорушення акти перевірок, накладати штрафи відповідно до закону.

3.3. 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:

3.3.1. усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил;

3.3.2. зупинення підготовчих та будівельних робіт у випадках, визначених абзацом шістнадцятим частини першої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

3.4. Проводити перевірку відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил, затвердженим проектним рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною та проектною документацією зйомки, замірів, випробувань, а також наявності в передбачених законодавством випадках паспортів, актів і протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації.

3.5. Проводити перевірку відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам норм і правил, передбаченим законодавством.

3.6. Залучати до проведення перевірок представників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних і громадських організацій (за погодженням з їх керівниками), фахівців галузевих науково-дослідних та науково-технічних організацій.

3.7. 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.

3.8. Вимагати у випадках, визначених законодавством, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомки й замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних

матеріалів, виробів і конструкцій.

3.9. Забороняти за вмотивованим письмовим рішенням керівника відділу чи його заступника експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих у експлуатацію.

3.10. Здійснювати фіксування процесу проведення перевірки з використанням фото-, аудіо- та відеотехніки.

3.11. Здійснювати контроль за дотриманням порядку обстеження та паспортизації об'єктів, а також реалізації заходів щодо забезпечення надійності й безпеки під час їх експлуатації.

3.12. Скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції.

3.13. Здійснювати адміністрування розділів на офіційному вебсайті Криворізької міської ради та її виконавчого комітету й офіційному вебпорталі міста Кривого Рогу «Криворізький ресурсний центр» або їх частин, де розміщуються інформаційні ресурси, що за змістом належать до компетенції відділу.

IV. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІДДІЛУ

4.1. Відділ організовує роботу відповідно до перспективного плану, що затверджується рішенням виконкому міської ради, його щомісячних календарних планів основних заходів, які затверджуються міським головою, та річного плану роботи відділу, що затверджується заступником міського голови згідно з розподілом обов'язків.

4.2. Відділ під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями.

4.3. Відділ утримується коштом бюджету Криворізької міської територіальної громади. Його штатний розпис визначається міським головою в межах загальної чисельності та фонду оплати праці працівників виконкому

міської ради.

4.4. Відділ та його працівники забезпечуються засобами, необхідними для провадження своєї діяльності.

4.5. Призначення на посади працівників відділу здійснюється на конкурсній основі відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» міським головою чи за іншою процедурою, передбаченою чинним законодавством України.

4.6. Відділ очолює начальник, який призначається на посаду на конкурсній основі відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» міським головою чи за іншою процедурою, передбаченою чинним законодавством України. У разі відсутності начальника, його обов'язки виконує заступник або інша посадова особа, визначена відповідним розпорядженням міського голови.

4.7. На посаду начальника відділу призначається особа з вищою освітою за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста за відповідним напрямом професійного спрямування (будівництво та архітектура або право), стажем роботи за фахом на службі в органах місцевого самоврядування та/або державній службі на керівних посадах не менше трьох років або на керівних посадах в іншій сфері не менше п'яти років.

4.8. Начальник відділу:

4.8.1 очолює відділ, здійснює керівництво його діяльністю, представляє його у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами, організаціями в Україні та за її межами, несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на відділ законодавством України;

4.8.2 організовує й контролює виконання у відділі Конституції та законів України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України, наказів Мінінфраструктури, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, розпоряджень міського голови, рішень міської ради та її виконавчого

комітету;

4.8.3 визначає обов'язки працівників відділу та контролює їх виконання;

4.8.4 забезпечує працівникам відділу підвищення їх професійного рівня;

4.8.5 видає в межах повноважень відділу накази, організовує та контролює їх виконання;

4.8.6 бере участь у пленарних засіданнях міської ради, засіданнях постійних комісій міської ради, виконкому міської ради;

4.8.7 уносить пропозиції міському голові щодо:

4.8.7.1 структури та штатного розпису відділу;

4.8.7.2 призначення на посади., звільнення з посад та переміщення працівників відділу;

4.8.7.3 присвоєння посадовим особам чергових рангів;

4.8.7.4 заохочення працівників за результатами роботи;

4.8.7.5 установлення розміру надбавок;

4.8.7.6 застосування стягнень за порушення трудової дисципліни;

4.8.7.7 кадрового резерву на посади працівників відділу;

4.8.8 несе персональну відповідальність за ефективне цільове використання коштів відповідно до затвердженого кошторису відділу;

4.8.8 контролює та забезпечує правильність ведення бухгалтерського обліку й достовірність фінансової та бюджетної звітності;

4.8.9 підписує:

4.8.9.1 накази з основної діяльності;

4.8.9.2 податкову, статистичну, фінансову та бюджетну звітності, паспорти бюджетних програм і звіт про їх виконання;

4.8.9.3 картки із зразками підписів та відбитків печаток;

4.8.9.4 кошториси та інші документи, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

4.8.9.5 договори між відділом і суб'єктами господарювання;

4.8.9.6 застосовує електронний цифровий підпис та електронну печатку на електронних документах у випадках, передбачених чинним законодавством України;

4.8.9.7 затверджує склад комісії щодо розгляду звернень у сфері містобудівної діяльності та визначає її чисельність;

4.8.9.8 здійснює інші повноваження, визначені законом.

4.9. Видача документів дозвільного характеру здійснюється виключно в електронній формі через електронний кабінет або іншу державну інформаційну систему, інтегровану з електронним кабінетом, користувачами якої є замовник та відділ.

4.10. Розгляд та реєстрація документів декларативного характеру здійснюються:

4.10.1 у паперовій формі особисто заявником або поштовим відправленням з описом вкладення через Центри надання адміністративних послуг;

4.10.2 в електронній формі через електронний кабінет або іншу державну інформаційну систему, інтегровану з електронним кабінетом, користувачами якої є суб'єкт звернення та відділ.

4.11. Відділ видає акти в передбаченій законом формі, організовує та контролює їх виконання.

4.12. Відділ набуває статусу юридичної особи з моменту державної реєстрації.

4.13. Як головний розпорядник бюджетних коштів відділ:

4.13.1 розробляє документи, що стосуються формування й виконання бюджету Криворізької міської територіальної громади, з питань, що належать до його компетенції, та надає їх до департаменту фінансів виконкому Криворізької міської ради;

4.13.2 отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження відповідним рішенням міської ради;

4.13.3 здійснює управління бюджетними коштами в межах

установлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи їх ефективно, результативно й цільове використання;

4.13.4 забезпечує організацію й ведення бухгалтерського обліку в порядку, установленому чинним законодавством України.

4.14. Начальник та працівники відділу виконують обов'язки відповідно до посадових інструкцій.

4.15. Працівники відділу в установленому законом порядку представляють його інтереси в судових, інших органах, установах та організаціях у межах наданих повноважень.

