

УДК 711.4-112

к.т.н., доцент Тригуб Р.М.,  
Київський національний університет будівництва і архітектури

## **ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) ЗА ДОТРИМАННЯМ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Розглянуто основні проблеми здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності.*

*Ключові слова: будівництво, архітектура, архітектурно-будівельна інспекція, містобудування, містобудівна діяльність.*

Дотримання будівельних норм, державних стандартів і правил, використання в будівництві якісних матеріалів та конструкцій гарантують безпеку життя громадян. Тому одним із завдань державного регулювання в будівельній галузі є здійснення архітектурно-будівельного контролю, який покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України.

Фахівці та експерти будівельної галузі відзначають високий рівень корупційних ризиків при виконанні всіх напрямків здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема під час виконання дозвільних та ліцензійних процедур, перевірок, притягнення до відповідальності, введення об'єктів в експлуатацію. Мають місце численні факти формального будівельного контролю, наприклад, існують об'єкти будівництва, інспекційні перевірки яких за весь період будівництва взагалі не проводилися. Зазначене призводить до можливості введення в експлуатацію технічно не готових будівельних об'єктів, експлуатація яких може стати небезпечною для людей.

Процедура здійснення заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, держстандартів і правил, ліцензійних умов визначена Порядком № 553. У разі виявлення порушень посадовими особами ДАБІ складається протокол разом з приписом про усунення порушення у сфері містобудівної діяльності або приписом про зупинення підготовчих та будівельних робіт (п. 17 Порядку).

При плануванні перевірок територіальні органи Держархбудінспекції керуються Методикою, яка втратила чинність в березні 2013 року.

Оформлення результатів держархбудконтролю проводиться за формами (акти, протоколи, постанови, направлення на проведення перевірки), затвердженими наказом Мінрегіону від 15.05.2012 № 240. Вказаний наказ не передбачає виготовлення бланків вказаних документів друкарським способом.

Затверджена цим наказом форма акта не передбачає його реєстрації за номером. Форма направлення визначена лише для проведення позапланової перевірки, у той час як Законом № 877 передбачено, що планові та позапланові перевірки проводяться на підставі оформленого направлення.

Як показав аналіз, планові і позапланові перевірки об'єктів будівництва здійснюються лише територіальними органами ДАБІ. В ході аудиту встановлено, що в Департаментах Держархбудінспекції у Київській та Львівській областях, в порушення п. 27 Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 № 244, журнал обліку постанов про накладення штрафу та закриття справи ведеться в електронному виді. Тоді як згідно з вимогами вказаної постанови, облік вказаних постанов повинен здійснюватися шляхом внесення запису про них до журналу обліку. Журнал має бути пронумеровано, прошнуровано та скріплено гербовою печаткою і засвідчено підписом керівника.

Відповідальний Департамент державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у структурі центрального апарату у 2013-2014 роках перевірки об'єктів будівництва не здійснював. В результаті, покладені на нього Положенням повноваження (п. 3.13) не виконував. Фактично працівники Департаменту залучалися до проведення комплексних перевірок територіальних органів ДАБІ.

Як показав аналіз, перевірки достовірності даних, у поданих Замовниками дозвільних документах, здійснювалися формально. Це надало можливість ввести в експлуатацію об'єкти, збудовані з очевидними правопорушеннями у сфері містобудівної діяльності. Наприклад, згідно з дозвільними документами багатоквартирний житловий будинок (м. Буча, Київська обл.) було збудовано та введено в експлуатацію за 19 днів.

Відповідно до вимог п.п.2 2 п.2 Порядку № 553 необхідність проведення перевірки достовірності даних, наведених у декларації про готовність об'єкта, є однією з підстав для проведення позапланової перевірки. Однак, такі короткі терміни будівництва не викликали сумнівів у посадових осіб ДАБІ щодо достовірності даних у поданій Замовником декларації про готовність об'єкта до експлуатації. Позапланова перевірка на вказаному об'єкті протягом трьох місяців з дня подання вказаної декларації не проводилась.

Лише через 4 місяці після введення в експлуатацію зазначеного вище житлового будинку проведено планову перевірку, якою порушення не встановлені. Перевірку проводив заступник начальника інспекційного відділу № 3 інспекційного управління № 1 Інспекції держархбудконтролю в Київській області.

Аналогічно, згідно з дозвільними документами, за 10 днів збудовано та введено в експлуатацію офісно-виробничо-складське приміщення (с. Старі Петрівці, Київська обл.). Позапланова перевірка щодо достовірності даних, зазначених у поданій декларації про готовність, не проводилась. Планова перевірка проведена через 2 роки після введення об'єкта в експлуатацію.

В порушення п. 14 Порядку виконання будівельних робіт ДАБІ скасувала декларацію про початок виконання будівельних робіт із затримкою на 39 днів. Так, за результатами планової перевірки об'єкту будівництва посадовими особами ДАБІ встановлено факт самочинного будівництва. В акті зазначено, що будівельні роботи у 2009 році були здійснені без декларації про початок виконання будівельних робіт. Фактично таку декларацію зареєстровано 14.04.2015 (№ КС 083151040068). Декларацію скасовано не за результатами перевірки, а лише в ході аудиту - 09.07.2015 року.

**Довідково:** *Відповідно до ст. 376 Цивільного кодексу України житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважається самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.*

Згідно з п. 9 Порядку № 553, держархбудконтроль здійснюється у присутності суб'єктів містобудування або їх представників, які будують або збудували об'єкт. У разі неможливості встановлення такого суб'єкта містобудування перевірка проводиться із залученням представників органів місцевого самоврядування та органів внутрішніх справ. Документи, оформлені за результатами такої перевірки, надсилаються до відповідного органу внутрішніх справ для встановлення особи суб'єкта містобудування.

В ході аналізу встановлено, що звернення посадових осіб ДАБІ до правоохоронних органів щодо встановлення особи суб'єкта містобудування або його місцезнаходження, в окремих випадках, ігноруються.

Наприклад, за результатами позапланової перевірки Управлінням держархбудінспекції у Рівненській області встановлено виконання будівельних робіт по просп. Миру, 19 (м. Рівне) за відсутності дозвільних документів. Оскільки особу та місцезнаходження порушника не встановлено, Управління звернулося до правоохоронного органу та відповіді не отримало.

В результаті, через невстановлення суб'єкта містобудування, застосувати відповідні штрафні санкції посадові особи ДАБІ не можуть.

За зверненням прокуратури Київської області розпочата позапланова перевірка будівництва багатоквартирного будинку в м. Ірпінь, але через відсутність суб'єкта містобудування на об'єкті будівництва перевірка не

проведена. Відповідно до декларації про початок будівельних робіт та про готовність вказаного об'єкту Замовником будівництва є Фізична особа.

На звернення Держархбудінспекції до прокуратури щодо проведення спільної з нею перевірки відповіді також не отримано.

Постановою № 244 передбачено, що у разі вчинення одним суб'єктом містобудування двох або більше правопорушень, штраф накладається на кожне правопорушення окремо, а у разі вчинення одного правопорушення декількома суб'єктами містобудування - штраф накладається на кожного з них.

У ході аналізу встановлено випадки, коли штрафи накладалися вибірково – не за всі порушення, або не на всіх порушників.

Так, за матеріалами перевірки будівництва багатоквартирного будинку (с. Софіївська Борщагівка), посадовими особами ДАБІ встановлено порушення у сфері містобудування, зокрема:

- виконання будівельних робіт за відсутності дозвільних документів; відповідальність несуть - Замовник (ч. 8 ст. 96 КУпАП, 8500,0 грн. - 10200,0 грн.), підрядна організація (абз. 4 пп.4 п. 3 стаття 2 Закону № 208/94-ВР - 109620,0 грн.) та її посадова особа (ч. 8 ст. 96 КУпАП);

- здійснення авторського та технічного нагляду з порушенням встановлених норм; відповідальність несуть головний архітектор та інженер з технічного нагляду (ч. 6, 7 ст. 961 КУпАП, штрафні санкції за умови їх застосування склали б щонайменше по 6800 на кожну особу).

У цьому випадку штрафні санкції у розмірі 8500 грн. застосовано лише до Замовника (фізична особа, ч. 8 ст. 96 КУпАП) за наведення недостовірних даних у декларації про початок виконання будівельних робіт № КС 083140290458 від 29.01.2014 (постанова від 02.07.2014 № А-0207/1).

В ході аналізу встановлені окремі недоліки при оформленні результатів перевірок, проведених територіальними органами ДАБІ.

Наприклад, згідно з актом перевірки будівництва газопроводу до с. Першотравневе Одеської області авторський нагляд здійснює фізична особа. При цьому, у дозволі про виконання будівельних робіт зазначена інша фізична особа (договір від 31.11.2013 № 1). Тобто, Замовник не подав до ДАБІ повідомлення про зміну особи, відповідальної за здійснення авторського нагляду, чим порушив п. 24 Порядку про виконання будівельних робіт. Вказане порушення в акті перевірки не відображене.

Тобто, Інспекція не в повному обсязі здійснила держархбудконтроль, як передбачено абз.2 п.12 Порядку № 553. Як наслідок, ДАБІ не складено протокол та припис про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, як це передбачено п.17 Порядку № 553. Зазначене дозволило порушнику уникнути відповідальності, передбаченої Законом

України № 208/94-ВР (пп. 3 п. 2 ст. 2) та КУпАП (ч. 4 ст. 96). За таких умов державний бюджет недоотримав щонайменше 26,9 тис. гривень.

Крім того, у актах перевірок та матеріалах про адміністративне правопорушення зазначаються невірні адреси об'єктів перевірок.

Так, відповідно до направлення передбачалось проведення перевірки об'єкта будівництва житлового будинку в с.Петрівське (Києво-Святошинський р-н, Київська обл.). При цьому, акт перевірки та матеріали про правопорушення оформлені за іншою адресою - с. Петропавлівська Борщагівка.

В недотримання вимог п. 20 Порядку № 553, працівниками ДАБІ протоколи про адміністративне правопорушення склалися з порушенням встановлених термінів (із запізненнями від 13 до 20 календарних днів). В окремих випадках такі протоколи не містили обов'язкових реквізитів (номерів).

Крім того, в порушення статті 254 КУпАП другий екземпляр протоколів про адміністративне правопорушення посадовими особами ДАБІ не надавався особі, на яку його було складено.

Станом на 01.07.2015 в реєстрі судових справ знаходиться 5466 справ, з яких ДАБІ є відповідачем по більшості справ (85,1 відс. справ).

У I півріччі 2015 року завершено розгляд 969 судових справ, на користь ДАБІ прийнято 568 рішень або 58,6 відсотка. Однією з причин прийняття рішень не на користь ДАБІ, зокрема, є неналежне оформлення матеріалів перевірок та відсутність в них доказів.

Отже, матеріали перевірок, проведених територіальними органами Держархбудінспекції, оформляються із недоліками. В актах перевірок не відображаються всі порушення. Протоколи про правопорушення складаються з недотриманням встановлених термінів і в окремих випадках не містять обов'язкових реквізитів. Штрафні санкції до порушників застосовуються вибірково – не за всі порушення, або не на всіх порушників. Крім того, **в разі не встановлення особи суб'єкта містобудування штрафні санкції взагалі (!) не застосовувались.** У таких випадках порушники уникають відповідальності, а держбюджет недоотримує відповідні надходження.

**Висновок:** Проведений аналіз здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності встановив, що достовірності даних, у поданих заявниками дозвільних документах, здійснювалися формально. Це надало можливість ввести в експлуатацію об'єкти, збудовані з явними правопорушеннями у сфері містобудівної діяльності.

Планові перевірки юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців з серпня 2014 року по червень 2015 року Держархбудінспекція взагалі не проводила. У

вказаний період ДАБІ проводила лише планові перевірки фізичних осіб та позапланові юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців за їх зверненням. Як наслідок, державний архітектурно-будівельний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил у зазначений період був незадовільний.

### Література

1. “Про затвердження переліку обов’язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації систем і засобів автоматизованої обробки та передачі даних”. - режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/121-98-%D0%BF>
2. Наказ Адміністрації Держспецзв’язку України від 16.05.2007 № 87. - режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0785-07>  
Методика планування інспекціями держархбудконтролю контрольно-інспекційних заходів, затверджена наказом Держархбудінспекції від 17.12.2012 № 211. - режим доступу: [http://dabi.gov.ua/phocadownload/to/metodika\\_planuvannya\\_nspektsiyami\\_derzhavnogo\\_arkhitekturno-budvelnogo\\_kontrolyu\\_kontrolno-nspektsynikh\\_zakhodv.pdf](http://dabi.gov.ua/phocadownload/to/metodika_planuvannya_nspektsiyami_derzhavnogo_arkhitekturno-budvelnogo_kontrolyu_kontrolno-nspektsynikh_zakhodv.pdf),
3. Наказ Держархбудінспекції від 14.03.2013 № 54. режим доступу: [http://dabi.gov.ua/phocadownload/dtko/k/sklad\\_kolegii.pdf](http://dabi.gov.ua/phocadownload/dtko/k/sklad_kolegii.pdf).
4. Закон України від 14.10.1994 “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”. - режим доступу: - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80>

### Аннотація

В статье рассмотрены основные проблемы осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства в сфере градостроительной деятельности.

Ключевые слова: строительство, архитектура, архитектурно-строительная инспекция, градостроительства, градостроительная деятельность.

### Annotation

The article describes the main problems of implementation of state control (supervision) over observance of requirements of the legislation in the field of urban planning.

Keywords: construction, architecture, architectural and building inspection, urban planning.