

**Міністерство внутрішніх справ України
Донецький державний університет внутрішніх справ**

Буга Володимир Васильович

УДК 342.951:[351.824.1:69](477)(043.5)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ
ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Реферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Кропивницький – 2024

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано в Донецькому державному університеті внутрішніх справ.

Опоненти:

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України
Гетьман Євген Анатолійович,
Національна академія правових наук
України, головний учений секретар

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
Дрозд Олексій Юрійович,
Бюро економічної безпеки України,
керівник Департаменту організаційного
забезпечення діяльності

доктор юридичних наук, професор,
заслужений працівник освіти України
Дубинський Олег Юрійович,
Національний університет
кораблебудування імені адмірала
Макарова, проректор з науково-
педагогічної роботи, економічних,
юридичних та соціальних питань

Захист відбудеться 9 травня 2024 року о 10.00 на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 11.737.02 у Донецькому державному університеті внутрішніх справ за адресою: 25015 м. Кропивницький вул. Велика Перспективна, 1.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Донецького державного університету внутрішніх справ за адресою: 25015 м. Кропивницький вул. Велика Перспективна, 1.

Автореферат розіслано 8 квітня 2024 року.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Андрій ЗАХАРЧЕНКО

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах інтенсифікації глобалізаційних процесів будівельна галузь (промислове, транспортне та житлово-цивільне будівництво) посідає провідне місце у сфері економіки, позаяк така галузь є важливим чинником забезпечення й соціальних потреб населення, серед яких житло, промисловість, інфраструктурна мережа, транспортне сполучення (наприклад, протягом 2015–2023 рр. житлове будівництво у 78 % здійснювалося переважно за рахунок залучення коштів фізичних осіб; зареєстровано 95 фінансових установ та створено 424 будівельних фондів, що залучили 29 млрд грн приватних інвесторів у будівництво).

Водночас, незаконні забудови поширені у великих містах – головні чинники недовіри громадян до органів державної влади й місцевого самоврядування. До такої категорії, на жаль, належить більшість масштабних будівництв, які часто розпочинаються й тривають з ігноруванням будівельних стандартів, норм, правил та чинного законодавства (у 73 % випадках видача незаконних дозволів на початок будівельних робіт, 68 % – оформлення прийняття в експлуатацію незавершених будівель). Серед головних причин такого стану – зловживання адміністративного характеру, зокрема попри порушення, забудовники посилаються на наявність реєстраційних, дозвільних документів. Системність правопорушень в галузі будівництва дає підстави визнати, що вони, без перебільшення, набувають ознак реальної загрози для економічної безпеки України.

Більше того, в умовах економічних викликів та потреб українського суспільства у повоєнній відбудові сфера будівництва набирає нових обертів та стратегічного значення, а й відповідно, особливу значущість становить адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у зазначеній сфері, тим паче, що стан здійснення будівельних робіт характеризується динамікою зростання кількості вчинених протиправних деліктів: недбалість у використанні технологій, порушення норм, правил та стандартів якості, розкрадання коштів та матеріалів, завищення обсягів і вартості будівельних робіт, корумпованість службових осіб підрядних організацій та державних контролюючих органів, порушення законодавства під час планування і забудови території, самовільне будівництво тощо.

І хоча, на сьогодні відповідальність фізичних осіб за правопорушення у сфері містобудівної діяльності регламентується ст. 96, 96-1, 188-42 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) (1984 р.), а юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (суб'єктів містобудування) – Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (1994 р.), такі протиправні дії зумовлюються відсутністю належного контролю, бездіяльністю органів державної влади при порушенні вимог будівельного законодавства, відсутністю єдиної злагодженої та ефективної системи дозвільних процедур (тінізація схем та корумпованість посадових осіб підрядних організацій

й державних контролюючих органів сягає 63 %), стихійною забудовою великих міст без урахування їх історичних і географічних особливостей тощо.

Таким чином, забезпечення сталості економічних процесів зумовлює формування та реалізацію стратегічного курсу у сфері будівництва, спрямованого на зміцнення економіко-будівельної стійкості в умовах повоєнної відбудови країни.

Теоретичну основу дослідження становлять здобутки українських учених-представників адміністративно-правової науки й державного управління, а також конституційного й фінансового права, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, Д. Н. Бахраха, В. М. Бевзенка, Л. Р. Білої, В. Т. Білоуса, О. І. Безпалої, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, С. С. Вітвіцького, Л. К. Воронової, В. М. Галуцька, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, М. М. Дорогих, О. Ю. Дрозда, О. М. Дубенка, Д. Г. Заброди, С. В. Ківалова, В. В. Коваленка, А. Т. Ковальчука, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константинова, О. А. Кузьменко, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, О. С. Лагоди, Д. М. Лук'янець, В. М. Малиновського, В. М. Марчука, Н. М. Матюхіної, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, В. Я. Настюка, В. А. Некрасова, Н. Р. Нижник, С. В. Петкова, О. П. Рябченко, В. М. Селіванова, Ю. Старілова, С. Г. Стеценка, О. Л. Соколенка, В. Я. Тація, О. Ю. Шишуті, Х. П. Ярмачі та ін.

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

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

Зазначені обставини й зумовили обрання теми дисертації, визначили об'єкт та предмет дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано з урахуванням Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020), Національної стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021),

Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки (Указ Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021), Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року (Указ Президента від 11 серпня 2021 р. № 347/2021), Плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України (Указ Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022), Національної економічної стратегії на період до 2030 року (постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179), тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки (наказ МВС України від 11 червня 2020 р. № 454), а також згідно з тематикою науково-дослідної роботи Донецького державного університету внутрішніх справ на 2020–2024 роки «Правове забезпечення розвитку відносин між суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування» (№0120U105598).

Тема дисертації затверджена (уточнена) рішенням Вченої ради Донецького державного університету внутрішніх справ (протокол від 21.04.2021 р. № 12).

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є розв'язання комплексної науково-прикладної проблеми, яка полягає у розробленні адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва з підготовкою пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення відповідних положень національного законодавства з урахуванням досвіду розвинених країн світу та правозастосовної практики.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- визначити історичні етапи нормативно-правового регулювання будівельної галузі в Україні та її вплив на економічну безпеку держави;
- з'ясувати сучасний стан наукових досліджень щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва;
- окреслити методологію дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва;
- розкрити особливості будівельної галузі як об'єкту адміністративно-правового дослідження;
- систематизувати наукові підходи до визначення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва;
- встановити особливості нормативно-правового забезпечення сфери будівництва;
- охарактеризувати об'єктивні та суб'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва;
- провести аналіз системи та повноважень суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва і місце в ній правоохоронних органів України;
- розкрити правове становище контрольно-ревізійних та наглядових органів у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва;
- сформулювати концептуальне бачення шляхів підвищення взаємодії суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва;

– запропонувати адміністративно-попереджувальні заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва;

– розробити заходи адміністративного припинення правопорушень у сфері будівництва;

– внести пропозиції щодо вдосконалення адміністративної відповідальності у сфері будівництва;

– узагальнити апробований зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері будівництва та розробити пропозиції щодо його використання в Україні.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають при реалізації державної політики у сфері будівництва в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні.

Методи дослідження. Використано *загальнонаукові* методи, зокрема: *діалектичний* та *формально-логічний* (прийоми аналізу та синтезу, індукції й дедукції, абстрагування, узагальнення, аналогії), за допомогою яких розкрито теоретико-методологічні засади запобігання правопорушенням у сфері будівництва (розділ 1); *системний* – дозволив виокремити та систематизувати суб’єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва (розділ 3); *структурно-функціональний* – для надання адміністративно-деліктної характеристики правопорушень, що вчиняються у сфері будівництва (розділ 2) і розроблення на цій основі адміністративних заходів запобігання (розділ 4).

Завдяки спеціальним методам вдалося розробити адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Зокрема, *історико-правовий метод* допоміг визначити історичні етапи нормативно-правового регулювання будівельної галузі в Україні, її вплив на економічну безпеку держави та сучасний стан наукових досліджень в контексті предмету дослідження (підрозділи 1.1, 1.2). *Логіко-юридичний метод* сприяв доктринальному аналізу нормативно-правового регулювання сфери будівництва, діяльності контрольно-ревізійних, наглядових та правоохоронних органів у сфері будівництва, застосування адміністративних заходів попередження та припинення правопорушень у зазначеній сфері (підрозділи 1.3, 2.1, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2). Метод *контент-аналізу* дозволив сформулювати концептуальне бачення адміністративно-правового механізму (підрозділ 1.5) та окреслити шляхи взаємодії суб’єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва (підрозділ 3.3). *Компаративістській (порівняльно-правовий) метод* використано при дослідженні особливостей іноземного досвіду запобігання правопорушенням у сфері будівництва та його імплементації у вітчизняне законодавство (підрозділ 4.4). *Метод моделювання* застосовано при розробленні наукової моделі запобігання правопорушенням у сфері будівництва (підрозділи 1.4, 1.5, 2.1, розділи 3–4), формулюванні загальних оцінок і висновків до розділів, а також пропозицій щодо удосконалення законодавства, заходів запобігання та практики їх застосування (розділи 1–4). *Аксиоматичний метод* допоміг розкрити окремі адміністративно-

правові засоби регулювання сфери будівництва, зокрема особливості ревізії, контролю, нагляду, а також з'ясувати проблемні питання накладення адміністративних стягнень (підрозділи 2.1, 3.2, 4.3). *Прогностичний метод* дав можливість визначити перспективи запобігання правопорушенням у сфері будівництва за умов воєнного стану за допомогою адміністративно-правових засобів (розділ 4). *Статистичний метод* використано під час вивчення й узагальнення отриманих висновків за результатами опитування (розділи 2–4).

Нормативну основу праці склали Конституція України, національні нормативно-правові акти (законодавчі та підзаконні акти), у положеннях яких закріплюються правові основи запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Науково-теоретичне підґрунтя* становлять здобутки фахівців із галузі адміністративного права, а також теорії та історії держави і права; конституційного, цивільного, господарського та фінансового права тощо. *Емпіричну базу дослідження* складають дані проведеного анкетування 255 респондентів, з яких 90 – працівників Державної аудиторської служби України, 165 – Державної інспекції архітектури та містобудування України, а також проаналізовані 173 постанови судів у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності (ст. 96, 96-1, 188-42 КУпАП); статистичні та аналітичні дані Офісу Генерального прокурора, Національної поліції України, Державної судової адміністрації України, Державної аудиторської служби України, Державної інспекції архітектури та містобудування України, Державної служби фінансового моніторингу України, міських та обласних державних адміністрацій, прокурорська та судова практики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертаційній роботі вперше в Україні запропонований адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва на основі комплексного наукового аналізу доктрин вітчизняних вчених, національного законодавства та правозастосовної практики. Сукупність висновків і рекомендацій мають важливе значення для забезпечення економічної безпеки у будівельній галузі, зокрема:

вперше:

– розроблені концептуальні засади адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва, що ґрунтуються на апробованій вітчизняною і зарубіжною практикою системі скоординованих заходів адміністративного реагування, із впровадженням в діяльність контрольних, наглядових, ревізійних, правоохоронних органів комплексу нормативно-правових, інформаційних, аналітичних і технічних запобіжних інструментів, спрямованих на моніторинг будівельної галузі, виявлення та усунення детермінаційних негативних чинників шляхом застосування ефективних адміністративно-правових заходів запобігання і регуляторних організаційно-управлінських рішень, у тому числі відомчого (міжвідомчого) характеру;

– запропоновано структуру формування та реалізації адміністративно-правових заходів запобігання правопорушенням у сфері будівництва з

виокремленням нормативно-забезпечувальних (норми права, які регламентують специфіку будівельних відносин та запобіжну діяльність; акти реалізації норм права; правовідносини; адміністративна відповідальність як засіб попередження правопорушень) та нормативно-реалізаційних (інституційне забезпечення адміністративно-правових інструментів запобігання у формі контролю та нагляду, ревізійної та правоохоронної діяльності, а також реалізація заходів запобігання у формах попередження, припинення) складових;

– обґрунтовано інституційний підхід до системи суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва з розподілом на: загальні (стратегічний рівень) – суб'єкти, що відповідають за формування та реалізацію державної політики у будівельній сфері (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України); спеціальні (цільовий рівень) – суб'єкти безпосередньої реалізації заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням у сфері будівництва (контрольні, наглядові, ревізійні, правоохоронні органи та органи місцевого самоврядування);

– запропоновано комплекс правових та організаційно-управлінських заходів реалізації адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням шляхом прийняття *Концепції державної політики у сфері будівництва*, яка повинна включати в себе: визначені проблеми та пріоритети їх подолання у сфері будівництва; мету та завдання; перспективні напрями; джерела фінансування; оцінку ризиків; систему моніторингу та оцінювання застосування заходів адміністративного примусу; відповідальних суб'єктів; очікуваний результат; *Програми реформування системи захисту прав інвесторів до 2030 року*, що забезпечуватиме реалізацію захисту прав осіб у сфері будівництва;

– визначено напрями імплементації кращих світових моделей охорони будівельної галузі та зарубіжного досвіду запобігання правопорушенням у сфері будівництва, зокрема визнано перспективним для впровадження у вітчизняне правове поле та правозастосовну практику програм підвищення кваліфікації працівників контрольно-ревізійних та інших наглядових органів; розроблення й реалізацію методик здійснення адміністративного провадження в контексті їх аналізу та узагальнення, а також спрямованих на вивчення способів (Іспанія, Німеччина, Норвегія, США, Фінляндія) й причин та умов, які сприяють учиненню правопорушень (Бельгія, Данія, Канада, Франція);

удосконалено:

– поняття «методи адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва», «будівельна галузь», «правопорушення у сфері будівництва», «адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням», «адміністративні заходи попередження правопорушень у сфері будівництва», «адміністративні заходи припинення правопорушень у сфері будівництва», «адміністративна відповідальність у сфері будівництва»;

– теоретичні положення щодо розуміння складових державної політики у сфері будівництва, а саме: когерентність – проведення усіх заходів повинно

узгоджуватись між собою, утворюючи єдину систему; ієрархічність – дотримання чіткої «вертикалі», за якою здійснюється весь процес реалізації; системність – повноцінний інструментарій для прийняття рішень, контроль за їх виконанням, коригування планів, залучення необхідних ресурсів та оцінка проведених заходів;

– систематизацію нормативно-правових актів, що регулюють будівельну сферу за напрямками: які визначають правила належної поведінки; які встановлюють відповідальність за вчинення правопорушень; які регулюють алгоритм дій суб'єктів запобігання правопорушенням;

– класифікацію суб'єктів правопорушень у сфері будівництва за такими критеріями: відношенням до об'єкта (внутрішні, зовнішні) та процесу будівництва (суб'єкти, залучені до процесів будівництва, не залучені (не причетні) до процесів будівництва); правовим статусом (загальні, спеціальні); кількісно-якісним складом (особи, які вчиняють правопорушення одноособово, у складі групи); формою працевлаштування (офіційно та неофіційно працюючі); мотивом учинення (кар'єристи, корисливі правопорушники);

– наукове бачення застосування адміністративних заходів припинення правопорушень у сфері будівництва як примусове зупинення правопорушень та попередження можливих шкідливих наслідків і забезпечення застосування щодо порушника адміністративних стягнень (загальні та спеціальні), які залежно від виду правопорушення застосовують правоохоронні, наглядові та контрольно-ревізійні органи, а їх застосуванню передують стадія виявлення правопорушення, що вже розпочалося або триває;

дістало подальшого розвитку:

– основні етапи розвитку нормативно-правового регулювання будівельної галузі України (первинний, перехідний, козацько-гетьманський, імперський, радянський, незалежний);

– концептуальне бачення складових адміністративно-попереджувальних заходів щодо забезпечення безпеки у сфері будівництва, запобігання вчиненню правопорушень у формах контролю та нагляду за напрямками: *нормативно-правовий* – прийняття Будівельного кодексу України; *організаційно-управлінський* – проведення інвентаризації об'єктів будівництва, посилення контрольно-ревізійної діяльності, створення громадської приймальні та будівельної інспекції при Державній інспекції архітектури та містобудування України;

– стратегічні елементи забезпечення безпеки у сфері будівництва: а) будівельна галузь – будівельна організація; б) механізм нормативно-правового регулювання (реєстрація, ліцензування, контроль, нагляд); в) формування безпеки на ринку будівельних послуг та інституційне забезпечення; г) заходи запобігання правопорушенням у будівельній сфері (попередження та припинення, адміністративна відповідальність);

– критичне осмислення положень нормативно-правових актів та доктринальних напрацювань різних поколінь учених у різних галузях права (адміністративного, господарського, кримінального) щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва, що дозволило наголосити на прийнятті

Стратегії запобігання правопорушенням в сфері економіки з урахуванням умов воєнного стану, яка повинна містити заходи запобігання «тінізації» економіки; адміністративно-правові інструменти виявлення та припинення правопорушень, у тому числі й у сфері будівництва; добору, розстановки, професійної підготовки та перепідготовки кадрів для правоохоронних та контрольно-ревізійних органів; забезпечення відшкодування шкоди державі, фізичним та юридичним особам;

– наукове бачення створення «будівельної інспекції» як окремого структурного підрозділу Державної інспекції архітектури та містобудування України з наділенням посадових осіб такої інспекції повноваженнями щодо виявлення та припинення адміністративних деліктів, пов'язаних з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час планування, будівництва та забудови територій та невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів Державної інспекції архітектури та містобудування України (ст. 96, 96–1 (крім ч. 3–5), ч. 1, 2 ст. 188–42 КУпАП);

– рекомендації щодо запровадження незалежного контролю в будівництві шляхом введення професії «інженера-консультанта», що дозволить підвищити конкурентно-спроможність вітчизняних фахівців на ринку інжинірингових послуг, особливо щодо реалізації проєктів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями;

– концептуальне бачення ревізійної діяльності (загальна, детальна) спрямованої на виявлення правопорушень у сфері будівництва й застосування корегуючих адміністративних заходів по приведенню підконтрольного об'єкта до належного стану;

– шляхи підвищення взаємодії суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва на основі прийняття спільного наказу «Про взаємодію правоохоронних, наглядових та контрольно-ревізійних органів щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва» з урахуванням європейських стандартів;

– наукове обґрунтування необхідності удосконалення структури ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП з урахуванням ступеня суспільної небезпеки адміністративних правопорушень у сфері будівництва й застосування щодо винної особи більш жорстких штрафних санкцій, а також розробки та прийняття нового Кодексу про адміністративні правопорушення (проступки) з виокремленням правопорушень у сфері будівництва в окрему главу.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що матеріали дослідження є конкретним внеском у розвиток науки адміністративного права та практику запобігання правопорушенням, оскільки сприяють удосконаленню правових та організаційних засад діяльності Державної інспекції архітектури та містобудування України за цим напрямом у сфері будівництва. Викладені в роботі висновки і пропозиції впроваджено та може бути використано в:

– науково-дослідній роботі – для подальшого здійснення загальнотеоретичних і галузевих досліджень щодо удосконалення національного законодавства та правозастосовної практики запобігання правопорушенням у

сфері будівництва за умов воєнного стану (акт Донецького державного університету внутрішніх справ від 15 січня 2024 року);

– *законотворчій діяльності* – при розробці нових нормативно-правових актів, а також підготовці змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (лист Донецького державного університету внутрішніх справ до Департаменту юридичного забезпечення МВС України від 12 січня 2024 року №179/11-2024);

– *освітньому процесі* – при підготовці лекцій, методичних рекомендацій, тестових завдань і дидактичних матеріалів з адміністративного права (акт Донецького державного університету внутрішніх справ від 15 січня 2024 року).

Особистий внесок здобувача. Основні наукові результати отримані автором самостійно. Особистий внесок у публікації, виконані у співавторстві, вказано у списку праць, опублікованих за темою дисертації.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дослідження оприлюднені автором у виступах на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, семінарі, зокрема: «Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики» (м. Дніпро, 14 травня 2021 р.); «Сучасні дослідження світової науки» (м. Куновіце, Чеська Республіка, 17–18 червня 2022 р.); «Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану» (м. Кропивницький, 1 липня 2022 р.); «Діяльність державних органів в умовах воєнного стану» (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 р.); «Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики в умовах воєнної агресії» (м. Кропивницький, 07 жовтня 2022 р.).

Публікації. Основні положення дисертації опубліковано в 28 наукових працях, серед яких монографія, 19 статей – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, 3 статті у виданнях, проіндексованих у наукометричній базі Web of Science Core Collection, 5 тез доповідей на міжнародних, всеукраїнських науково-практичних конференціях та семінарі.

Структура та обсяг дисертації. Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, чотирьох розділів, що містять 15 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (533 найменування на 52 сторінках) та чотирьох додатків на 10 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 419 сторінок, з них основний текст дисертації 339 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, висвітлено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету і завдання, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано методи дослідження; окреслено

наукову новизну, практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача; наведено відомості про апробацію та публікації результатів дослідження, структуру й обсяг дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні» складається з п'яти підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Становлення і розвиток правового регулювання будівельної галузі та її вплив на економічну безпеку держави»* наголошено, що сфера будівництва із виникненням держави, розвитком її правової системи, отримала імплементацію в господарських, адміністративних, процесуальних та інших нормах галузевого й міжгалузевого законодавства. Аналіз історичних правових джерел засвідчив, що певні елементи стандартизації досліджуваної сфери почали використовуватись на етнічних територіях України за часів Київської Русі, тобто, правове забезпечення безпосередньо пов'язане із становленням державності в цілому й триває до сьогодні, оскільки у КУПАП та інших нормативно-правових актах, переважно підзаконних, продовжується постійна тенденція до впровадження нових норм стосовно стандартів, правил, техніки будівництва.

Генезис становлення та розвитку правового регулювання будівельної галузі в Україні формувався досить складно під впливом низки політичних, соціальних та системно-правових чинників, що охоплюється виокремленими періодами розвитку: I-й (IX – поч. XIV ст.) – період існування Київської Русі та феодальної роздробленості на українських землях, кодифікація будівельного законодавства й цехова організація будівельної справи, проте, майже вся будівельна діяльність носила значення «оборонне»; II-й (XIV – XVI ст.) – період перебування українських земель під владою Великого князівства Литовського та Польського королівства – початок планування забудов з урахуванням вдалого використання територій, забезпечення належного функціонування військових і адміністративних об'єктів, а також пожежної безпеки; III-й (XVI – XVIII ст.) – існування козацько-гетьманської держави – правове регулювання та управління будівництвом зводилось суто до технічних робіт, направлених на зміцнення обороноздатності Війська Запорізького, отже, мало виключно стратегічне значення; IV-й (сер. XVIII – поч. XX ст.) – період перебування українських земель під владою Австрійської (Австро-Угорської) та російської імперій – створення перших спеціалізованих управлінь, наділених повноваженнями щодо видачі дозволів на ведення певних видів господарських робіт й здійснення нагляду та контролю за будівництвом; V-й (поч. XX ст. – 1991 рр.) – період перебування України у складі СРСР – поступовий перехід на індустріальні методи будівництва; укрупнення будівельних організацій; поліпшення проектно-кошторисної документації; зростання продуктивності праці, якості проведених робіт й утворення перших профспілок на будівельних підприємствах та об'єднаннях; у подальшому – об'єднання функцій основних учасників будівельного процесу, а саме замовника і підрядника, що призвело до зниження

відповідальності виконавця; прийняття першого зведеного нормативно-правового акту – КУпАП, спрямованого на регулювання адміністративно-правових відносин у сфері будівництва; VI-й (з 24 серпня 1991 р. по теперішній час) – період сучасної України – складається з двох етапів: 1) у нормативному плані відзначився активною розробкою вітчизняної законодавчої бази, однак у функціональному – тотальним скороченням попиту на продукцію будівельної індустрії, інфляцією, що зменшувала обігові кошти, недосконалістю амортизаційної політики та масовим шахрайством на ринку житла; 2) визначення національних стандартів та правил будівництва, поява нових норм у галузевому законодавстві та встановлення різних штрафних санкцій за їх порушення, формування інституційної системи будівельної галузі з подальшою ліквідацією, реорганізацією тощо.

Нині будівництво суттєво впливає на економічну безпеку країни, позаяк є складним бізнес-процесом, який включає постійну взаємодію забудовника, підрядника, інвестора, регулюючих органів, фізичних осіб у часі із залученням великих коштів та реалізує комплекс дій, метою яких є завершення будівництва та успішного введення об'єкта в експлуатацію. Для свого подальшого розвитку будівельна галузь потребує значних капіталовкладень, джерелами яких можуть бути як вітчизняні, так і закордонні інвестори. Процедура залучення інвестицій вимагає оцінювання ділової активності підприємств та надійності охорони будівельної галузі саме державою.

У підрозділі 1.2 «Сучасний стан наукових досліджень запобігання правопорушенням у сфері будівництва» встановлено, що правова природа запобігання правопорушенням у сфері будівництва складна й розглядалася багатьма українськими вченими-адміністративістами за напрямками адміністративно-правового регулювання правовідносин та реалізації державної політики у сфері будівництва; визначення шляхів та методів протидії правопорушенням; розробки і вдосконалення методів екологічної оцінки впливу, що допомагає передбачати та оцінювати можливі негативні впливи будівельних проєктів на довкілля; соціального впливу будівництва на місцеві громади та способи забезпечення етичної практики в будівельних проєктах; методів взаємодії з громадськістю та спільної участі у прийнятті рішень, щоб забезпечити більшу відкритість і врахування думок громадськості в плануванні та виконанні будівельних проєктів; розробки нових методів та підходів до будівництва, які сприяють сталості та збереженню довкілля (включає планування зелених будівельних проєктів та використання відновлюваних джерел енергії); удосконалення будівельних процесів за рахунок використання сучасних технологій (смарт, штучний інтелект тощо) для підвищення ефективності будівництва та контролю екологічних стандартів. Доктринальні положення, сформульовані науковцями, мають важливе наукове і прикладне значення, при цьому значна їх частка орієнтована на вирішення завдань кримінального провадження, або спрямована на усунення негативних технічних, господарських, екологічних, економічних та соціальних викликів у різних напрямках будівельної

діяльності.

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

У підрозділі 1.3 *«Методологія дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва»* акцентовано увагу на тому, що методологія дослідження є багаторівневою системою і передбачає застосування методів різної складності, які узгоджуються між собою та зорієнтовані на вирішення визначених завдань в контексті предмету дослідження. Методи вивчення адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні як сукупність спеціальних способів, прийомів і засобів спрямовані на дослідження стану правопорушень у сфері будівництва, виявлення їх конкретних причин та умов; розробку та прийняття загальнодержавних програм, а також організацію й здійснення на їх виконання комплексу різноманітних заходів із запобігання правопорушенням у сфері будівництва; вжиття заходів з виявлення суб'єктів правопорушень. Пошук вирішення окреслених проблемних напрямів здійснювався шляхом використання загальнонаукових (діалектичний, формально-логічний, системний, структурно-функціональний) та спеціальних методів (історико-правовий, логіко-юридичний, контент-аналізу, компаративістській (порівняльно-правовий), моделювання, аксіоматичний, прогностичний, статистичний), з метою вивчення системи функціонування адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Такі методи повинні використовуватись у їх діалектичному взаємозв'язку і дозволяють вийти на нові наукові знання й алгоритми дій щодо запобігання правопорушенням.

У підрозділі 1.4 *«Будівельна галузь як об'єкт адміністративно-правового дослідження»* встановлено, що будівництво – спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добудова, реставрація і ремонт об'єктів, виконання монтажних робіт; усі види будівельних робіт, серед яких земляні роботи і спорудження, конструктивні зміни, реставраційні роботи, капітальний і поточний ремонт та знесення усіх видів будинків чи будівель, а також цивільне будівництво, монтаж та демонтаж будов і конструкцій; складова частина комплексу робіт, пов'язаних зі створенням об'єкта архітектури. Будівельна галузь

має стратегічне значення, особливо в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови країни.

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

Адміністративно-правова складова забезпечення процесу будівництва становить: діяльність органів державної влади, що спрямована на забезпечення процесу будівництва шляхом контролю, нагляду, дозволу, ліцензування та ін.; охорону та захист будівництва, у тому числі шляхом застосування адміністративно-примусових заходів впливу у разі порушення будівельного законодавства.

Наголошено, що державна політика у сфері охорони та захисту будівельної галузі повинна базуватись на трьох характерних принципових складових: 1) когерентність – проведення усіх заходів повинно узгоджуватись між собою, утворюючи єдину систему; 2) ієрархічність – дотримання чіткої «вертикалі», за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу; 3) системність – повноцінний інструментарій для прийняття рішень, контроль за їх виконанням, коригування планів, залучення необхідних ресурсів та оцінка проведених заходів.

У підрозділі 1.5 *«Доктринальні підходи до визначення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва»* встановлено, що правопорушення у сфері будівництва – недотримання обов'язкових вимог державних стандартів, технічних умов, норм і правил, проектів, інших нормативних актів, що призводить до зменшення і втрати міцності, стійкості, надійності будівель, споруд, їх частин або окремих конструктивних елементів, силових параметрів будівельних матеріалів, конструкцій і виробів, а також дії, що порушують встановлений організаційно-правовий порядок будівництва об'єктів і приймання їх в експлуатацію.

Такий підхід дозволив встановити, що адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва – це система заходів, спрямованих на виявлення та припинення порушень нормативно-правових актів, якими регулюються суспільні відносини у сфері будівництва та забезпечення дотримання правил і норм, пов'язаних із ними, окремими складовими якої є забезпечення безпеки та легальності будівельних проектів і процесів, підвищення якості будівельних робіт, сприяння ефективному використанню ресурсів у галузі будівництва. Метою запобігання правопорушенням у сфері будівництва насамперед є: обмеження дії негативних явищ та процесів у цій сфері; усунення

або взагалі нейтралізація причин правопорушень та умов, що їм сприяють; вирішення конфліктів та суперечок між учасниками будівельних процесів; посилення відповідальності за вчинені учасниками будівельної галузі правопорушення.

Розділ 2 «Адміністративно-деліктна характеристика правопорушень у сфері будівництва в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Нормативно-правове забезпечення сфери будівництва»* наголошено, що таке забезпечення сфери будівництва становить єдину сукупність правових засобів, за допомогою яких відбувається впорядкування відносин у цій сфері відповідно до мети й завдань, які постають перед державою під час виконання нею своїх функцій.

Аналіз нормативно-правового забезпечення сфери будівництва засвідчив наявність значної чисельності як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів. Останні деталізують і конкретизують достатньо принципові положення законів, забезпечуючи максимальну реалізацію інтересів у сфері будівництва; регулюють суспільні відносини, що відносяться до контролю і нагляду з боку уповноважених суб'єктів; носять державний характер, оскільки їх реалізація є обов'язком суб'єктів виконання; приймають відповідно до встановленої іншими нормативними актами процедури і з урахуванням вимог до змісту та форми. Однак, така широка нормативно-правова база характеризується недосконалістю, неоднорідністю, безсистемністю та розбалансованістю на державному та галузевому рівнях; відсутністю стратегії розвитку будівельної галузі та концепції запобігання правопорушенням у ній; роз'єднаністю суб'єктів запобігання правопорушенням, недостатнім рівнем правового забезпечення взаємодії й координації правоохоронних та інших державних (контролюючих) органів, дублюванням окремих їх функцій. Такі негативні тенденції засвідчили мінімізацію заходів запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

У зв'язку з цим проведено систематизацію нормативно-правових актів, що регулюють будівельну сферу: які визначають правила належної поведінки в досліджуваній сфері; які встановлюють відповідальність за вчинення порушень у зазначеній сфері; які визначають алгоритм дій державних органів під час здійснення будівництва, у тому числі спрямовані на нагляд та контроль за дотриманням законодавства. Найчисленнішими є норми, які визначають правила належної поведінки в досліджуваній сфері та алгоритм дій державних органів під час здійснення контролю та нагляду за будівництвом.

Враховуючи, що адміністративно-правове регулювання займає важливе місце у процесі реалізації державної політики в сфері будівництва України, аналіз КУпАП засвідчив про необхідність відокремлення в окрему главу (розділ) усіх адміністративно-правових норм, які передбачають адміністративну відповідальність у сфері будівництва, оскільки нині значна їх кількість наявна в інших нормативно-правових актах, як законодавчих, так і підзаконних, зокрема відомчих (міжвідомчих), а посилення на ці нормативно-правові акти у межах диспозиції статей ускладнює застосування адміністративної відповідальності за

вчинене правопорушення.

Найбільш суттєвим кроком з удосконалення нормативно-правового забезпечення будівництва визначено розробку оптимальної моделі кодифікації будівельного законодавства, що сприятиме узгодженню та впорядкуванню чисельних нормативно-правових актів у відповідній сфері.

У підрозділі 2.2 «Об'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва» встановлено, що сукупність визначальних ознак (дія, бездіяльність) складу адміністративного правопорушення виділена законодавцем як типова, необхідна й водночас достатня для притягнення особи до юридичної відповідальності. Віднесення законодавцем адміністративно-деліктної норми до певної глави КУпАП визначає основний об'єкт правопорушення. На підставі вищевикладеного виокремлені об'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва.

Загальним об'єктом правопорушень у сфері будівництва виступають відносини, що регулюються та охороняються нормами права. Родовий об'єкт відображений у главі 8 Особливої частини КУпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів» (наприклад, відповідно до статті 96 КУпАП таким об'єктом є правовідносини в сфері промисловості, будівництва та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів). Видовим об'єктом складу правопорушень у сфері будівництва є суспільні відносини пов'язані з дотриманням будівельних норм, стандартів законодавства тощо.

Об'єктивна сторона правопорушень у сфері будівництва варіюється залежно від об'єкту будівництва, технічних показників, проектних вимог тощо. У зв'язку з цим, наведено практичні приклади вирішення проблемних питань кваліфікації та узагальнено щодо окремих видів правопорушень практику Верховного Суду. Зокрема, було визначено, що поняття «експлуатація не прийнятого в експлуатацію об'єкта» не може тлумачитися як триваюче правопорушення, оскільки, змістом цього правопорушення є невиконання обов'язку із введення в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта містобудування до початку його експлуатації, а суспільна небезпека такого правопорушення насамперед полягає не у недотриманні встановленого правопорядку, а в небезпеці, яка може мати місце в результаті відсутності контролю за безпечністю побудованого об'єкта містобудування з початку його використання.

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері будівництва знаходить прояв у дії (будівництво на земельній ділянці, яка не була відведена для цієї мети; без відповідного документа; недодержання архітектурних, санітарних, екологічних, протипожежних та інших вимог і правил, а також зміна окремих конструктивних елементів житлового будинку та ін.) чи *бездіяльності* (ігнорування технічних вимог, протипожежної безпеки, будівельних стандартів та ін.), а також у поєднанні дії і *бездіяльності* (наприклад, виконання окремих видів робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, відповідальним виконавцем, який згідно із законодавством повинен мати

кваліфікаційний сертифікат, без отримання в установленому порядку такого сертифіката); настання шкідливих наслідків. Протиправність діяння на пряму взаємопов'язана з наслідками саме причинним зв'язком (способи підготовки, вчинення, приховування; обстановка вчинення (час, місце, умови), засоби або технології вчинення).

Підкреслено, що точне з'ясування об'єктивних ознак адміністративних правопорушень у сфері будівництва є важливою запорукою правильної кваліфікації.

У підрозділі 2.3 «Суб'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва» встановлено, що сфера будівництва є складним механізмом, у якому взаємодіє велика кількість суб'єктів правопорушень, серед яких посадові особи, які перебувають на різних посадах окремих органів державної влади. Безпосередньо у статтях Особливої частини КУпАП ознаки посадових осіб не наводяться, а тому такі законодавчі неузгодженості обумовлюють необхідність звернення до інших нормативно-правових актів та наукових досліджень. Будучи частиною управлінських кадрів, посадові особи безпосередньо беруть участь у їхньому формуванні та є професійними виконавцями управлінських функцій.

До суб'єктів вчинення правопорушень у сфері будівництва віднесено: загальний та спеціальний (уповноважена посадова особа юридичної особи – замовник, уповноважена посадова особа юридичної особи – генеральний підрядник або підрядник, головний архітектор проекту, головний інженер проекту, експерт, посадова особа, яка здійснює технічний нагляд на будівництві (інженер технічного нагляду), відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, посадова особа підприємства, яке здійснює виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій та ін.).

На основі проведеного аналізу реєстру судових рішень встановлено, що суб'єктами адміністративних правопорушень у сфері будівництва, зазвичай, є: посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; працівники об'єкта, на якому здійснюється будівництво, зокрема службові особи, які працюють на ньому і виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції; особи, які причетні до процесу будівництва на підставі угод; офіційно працюючі особи, оформлені на підприємстві, установі чи в організації будь-якої форми власності, відповідно до вимог трудового законодавства та вимог інших нормативно-правових актів, що регламентують трудові відносини; особи, які працюють без укладання будь-яких договорів; замовники будівництва; особи, які здійснюють проектування об'єктів та експертизу проектів будівництва; особи, які наділені повноваженнями архітектурно-будівельного контролю; особи, що надають технічні умови інженерного забезпечення об'єкта будівництва.

Доведено, що юридична особа може набути спеціальної деліктоздатності, тобто здатності виступати суб'єктом окремих типів адміністративних правопорушень, шляхом вступу у визначені договірні відносини та набуття

внаслідок цього специфічного правового статусу (ч. 2 ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» – замовники та генеральні підрядники будівництва).

Для притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності та можливості застосування достатніх штрафних санкцій або інших стягнень за порушення обов'язкових законодавчо-закріплених правил вирішальну роль має відігравати (1) наявність організаційного статусу на момент вчинення правопорушення, а саме відповідного запису в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (ЄДР), Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва, Реєстрі будівельної діяльності як ліцензіата, експертної організації, технічного інвентаризатора, проєктної організації, будівельної організації тощо); (2) вчинення адміністративного правопорушення, що є єдиною підставою настання адміністративної відповідальності, тобто юридичною особою порушене зобов'язання, невиконано обов'язок, заподіяна шкода інтересам.

Розділ 3 «Суб'єкти запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Система та повноваження суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва і місце в ній правоохоронних органів України» окреслено концептуальне бачення розподілу суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва на групи: загальні (макростратегічний рівень) – суб'єкти, що відповідають за формування та реалізацію державної політики у будівельній сфері (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України); спеціальні (цільовий рівень) – суб'єкти безпосередньої реалізації заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням у сфері будівництва (правоохоронні та контрольно-ревізійні органи, а також органи місцевого самоврядування).

Розглянуто систему та повноваження правоохоронних, контрольно-ревізійних та інших органів у запобіганні правопорушенням в сфері будівництва. Контрольно-ревізійних суб'єктів розподілено на: атестованих (інженери-проектувальники, інженери технічного нагляду, експерти, архітектори, інженери-консультанти); учасники будівництва (ліцензіати; експертні організації; технічні інвентаризатори; проєктні організації; виконавці, що можуть залучатися до проведення обстеження об'єктів з відповідним класом наслідків); організації в сфері містобудування і архітектури (органи містобудування та архітектури; органи державного архітектурно-будівельного контролю; Державна інспекція архітектури та містобудування України; саморегулювні організації; органи з присвоєння адрес).

Зауважено, що діяльність в сфері контролю та нагляду за дотриманням норм будівельного законодавства (запобігання правопорушенням) мінімізована (порівняно із міжнародною практикою), позаяк суб'єкти такої діяльності наділені обмеженим обсягом повноважень, зокрема щодо контролю (нагляду) за

законністю проведення будівельних робіт, правомірністю забудови територій населених пунктів, розміщенням малих архітектурних форм тощо.

Запропоновано вирішення проблем контролю, оперативного реагування та невідворотного припинення будь-яких порушень в будівельній галузі шляхом запровадження функціонування спеціалізованих підрозділів будівельної інспекції, що передбачає запровадження стандартів, програми та напрямів підготовки працівників таких підрозділів.

У підрозділі 3.2 *«Правове становище контрольно-ревізійних та наглядових органів у запобіганні правопорушенням в сфері будівництва»* відповідно до правового положення контрольно-ревізійних та наглядових органів діяльність щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва визначено як адміністративно-запобіжну процедуру, яка може бути як спірною (конфліктною), так і безспірною (безконфліктною). Крім цього, її можна вважати адміністративно-організаційною, а також втручальною (ініціює проведення публічний суб'єкт).

Загальна мета контрольно-ревізійної діяльності полягає в тому, щоб виявити фактичний стан справ у процесі будівництва, співставити відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи по приведенню підконтрольного об'єкта до належного стану. Найефективнішою є така організація відповідної діяльності, яка допомагає завчасно виявляти насамперед причини тих чи інших порушень, а також особи (іб) правопорушника. До такої діяльності віднесена суцільна та вибіркова ревізії, при яких застосовуються такі методи перевірки: загальний – огляд будівельно-звітних документів (дозволи, звіти, баланси, розпорядження, накази та ін.), записи в реєстрах синтетичного звіту з метою виявлення порушення принципів обліку й звіту; детальний – аналіз фінансово-господарських (будівельних) рахунків, вивчення окремих будівельних операцій.

У підрозділі 3.3 *«Взаємодія суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва»* обґрунтовано, що така спільна діяльність правоохоронних, контрольних, наглядових, ревізійних суб'єктів та громадськості щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва – це побудований на адміністративно-правових засадах, взаємний, узгоджений за часом, місцем і змістом зв'язок відповідних суб'єктів, який передбачає диференціацію їх функцій і завдань, спрямований на досягнення певного визначеного результату із можливістю внесення пропозицій та впливу на прийняття рішень із конкретних питань щодо профілактики протиправної діяльності, запобігання правопорушенням у сфері будівництва, що забезпечує притягнення винних у вчиненні таких порушень до відповідальності, а так само усунення причин та умов, які сприяють вчиненню таких правопорушень. Наприклад, порушення стандартів та правил будівництва, виявлені при перевірках, або за результатами розгляду звернень є підставою для застосування «стримуючих» штрафів, що у 42 % вивчених адміністративних провадженнях засвідчило стимулювання порушників переглянути наявні практики та утриматися надалі від повторних порушень.

Встановлено, що під час здійснення взаємодії застосовуються різні за своїм характером методи, спрямовані на організацію й забезпечення ефективної співпраці щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Однак, вони не мають належного нормативного оформлення. Саме тому, логічним є розширення відомчої та міжвідомчої взаємодії правоохоронних та контролюючих органів (Офісу Генерального прокурора, Національної поліції України, Державної судової адміністрації України, Державної аудиторської служби України, Державної інспекції архітектури та містобудування України, Державної служби фінансового моніторингу України) шляхом прийняття спільного наказу, в якому пропонується окреслити напрями співпраці: організація реалізації державної політики із забезпечення економічної (фінансової) безпеки у сфері будівництва через здійснення заходів щодо запобігання правопорушенням; реалізація заходів зі зміцнення безпеки та правопорядку у сфері будівництва (профілактика правопорушень; виявлення, припинення й розслідування правопорушень; притягнення осіб, які вчиняють правопорушення до відповідальності (забезпечення невідворотності покарання); удосконалення правової бази протидії загрозам у будівельній сфері тощо). Наголошено також на доцільності в засобах медіа висвітлення змісту правопорушень у сфері будівництва та наслідків, що слідують за ними як профілактичний захід, тим більше, що для цього необхідно тільки узгодити діяльність центру зв'язків з громадськістю з відповідними службами поліції та органами архітектурно-будівельного контролю, які б надавали таку інформацію.

Розділ 4 «Адміністративно-правові заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 «Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва» визначено, що основними адміністративно-попереджувальними заходами запобігання правопорушенням є нагляд та контроль, з розподілом на: *нормативно-правовий*, у рамках якого запропоновано проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції державної політики у сфері будівництва», а також на її виконання «Програму реформування системи захисту прав інвесторів до 2030 року» з одночасним прийняттям Будівельного кодексу України; *організаційно-управлінський*, в межах якого необхідно провести інвентаризацію об'єктів будівництва, посилити контрольню-ревізійну діяльність, створити громадську приймальню при Державній інспекції архітектури та містобудування України та будівельну інспекцію, що відповідатиме за виявлення, припинення та розслідування правопорушень у сфері будівництва.

Аргументовано, що у прийнятих у різні періоди державних цільових програмах, концепціях і стратегіях, направлених на регулювання будівельної сфери недооцінювались правові важелі. Заходи ж впливу на рівень протиправної діяльності мали переважно безсистемний і декларативний характер, з огляду на що здебільшого залишилися нереалізованими. У зв'язку з чим, було виокремлено

концептуальне бачення перспектив законодавчого вдосконалення та відомчого (міжвідомчого) правового регулювання запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Однак, наголошено, що на початку впровадження розробленої концепції, необхідно здійснити широкомасштабну інвентаризацію об'єктів будівництва в Україні – з одного боку нагальною є перевірка цільового використання бюджетних коштів, а з другого – для здійснення цієї операції потрібне належне законодавче підґрунтя, у вигляді нового Будівельного кодексу України, в якому інвентаризацію об'єктів будівництва запропоновано визначити як *систему початкових та повторних вибірково-статистичних обстежень об'єктів будівництва, спрямовану на отримання статистично обґрунтованої узагальненої інформації про кількісні та якісні показники стану та динаміки кожного об'єкту будівництва, виявлені правопорушення, а також складання комплексної оцінки будівельної галузі для потреб планування, зокрема стратегічного.*

Визначено завдання для майбутньої громадської приймальні при органах архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме: організація прийому громадян, надання інформаційної допомоги, у тому числі роз'яснення прав та способів захисту у разі їх порушення; моніторинг громадської думки; систематизація пропозицій стосовно поліпшення функціонування будівельної сфери для їх урахування в регуляторній та нормотворчій діяльності. Також у межах функціонування громадської приймальні, спільно з представниками органів місцевого самоврядування, поліції повинно опрацьовуватися питання щодо формування списку вкладників проблемних забудовників, обов'язки перед якими не виконані та повернення вкладів яких не проводились. Це дасть змогу виявити масштаби проблеми, пов'язаної з поверненням вкладникам їх внесків і стане одним із перших кроків щодо її розв'язання.

Узагальнено індикатори діяльності забудовників, які можуть свідчити про схеми вчинення правопорушень у сфері будівництва, зокрема: відсутність необхідної матеріально-технічної бази для здійснення заявлених обсягів будівельних робіт; відсутність повної бухгалтерської звітності, первинних документів; відсутність ведення первинного обліку або ведення з порушеннями встановленого порядку; невідповідність записів у бухгалтерських документах; підроблення офіційних документів, виготовлення підроблених печаток, штампів чи бланків підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності, інших офіційних печаток, штампів чи бланків (або повна відсутність дозвільних документів); використання підставних осіб в якості номінальних власників; причетність осіб, що входять до керівного складу, до фіктивної діяльності або подання недостовірної інформації при реєстрації суб'єкта господарювання, пов'язаного з будівельною сферою; відсутність загальнообов'язкових зборів та платежів, сплати податків; відсутність операцій пов'язаних зі звичайною господарською діяльністю (виплат заробітної плати, оренди офісу/складу, закупівлі канцелярських товарів, сплати комунальних платежів тощо).

У підрозділі 4.2 «Заходи адміністративного припинення правопорушень у

сфері будівництва» адміністративні заходи припинення правопорушень у сфері будівництва класифіковано за правом особи-правопорушника, яке обмежується (створюється загроза обмеження такого права) на: 1) заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження свободи пересування та вчинення певних дій особи-правопорушника (вимога припинити протиправну поведінку; доставлення порушника; привід осіб, які ухиляються від явки за викликом; адміністративне затримання); 2) заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження особистої недоторканості особи-правопорушника (особистий огляд, огляд речей); 3) заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження права власності особи-правопорушника (вилучення речей і документів; заборона експлуатації об'єктів будівництва). Розкрито сутність зазначених заходів у взаємозв'язку із досягненням мети їх застосування (запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері будівництва та забезпечення невідворотності покарання для тих, хто їх вчиняє).

У підрозділі 4.3 *«Особливості адміністративної відповідальності у сфері будівництва»* адміністративну відповідальність у сфері будівництва визначено як вид юридичної відповідальності, що полягає у реакції уповноважених правоохоронних, наглядових та контрольно-ревізійних органів внаслідок учинення адміністративних правопорушень у сфері будівництва, у вигляді застосування заходів адміністративного примусу – адміністративних стягнень передбачених, зокрема, ст. 96, 96-1, 188-42 КУпАП, ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (1994 р.), які є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Такий захід запобігання застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законності, а також мінімізації вчинення нових протиправних діянь як самим правопорушником, так і іншими особами.

Аналіз адміністративно-деліктного законодавства засвідчив, що єдиним стягненням, передбаченим КУпАП за вчинення правопорушень у сфері будівництва є штраф. При цьому вчинення правопорушення повторно означає, що попередньо накладене стягнення не здійснило достатнього виховного впливу, а притягнення до адміністративної відповідальності не досягло запобіжної мети (наприклад, санкції ч. 2–6 ст. 96-1 КУпАП «Порушення законодавства під час планування і забудови територій» вимагають накладення не більш суворого, а навпаки – більш м'якого стягнення, ніж те, яке встановлено за аналогічні порушення, вчинені уперше). У зв'язку з цим, запропоновано посилити санкції такої адміністративно-правової норми та передбачити за повторне правопорушення кримінальну відповідальність. Такі ініціативи є нагальними сьогодні в контексті відновлення України від наслідків війни. Правовою основою такого відновлення є Указ Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022, яким створено Національну раду з відновлення України, яка в рамках робочих груп розробила план заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України й представила на розгляд українському суспільству й європейській

спільноті.

У підрозділі 4.4 «Зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері будівництва» узагальнені заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва у провідних країнах світу з романо-германською та англо-саксонською правовими системами (Англія, Іспанія, Польща, Франція, Німеччина, США та ін.) засвідчили, що система захисту та охорони будівельної галузі у таких країнах є вертикально побудованою й підзвітною, регламентованою різними нормативно-правовими актами (будівельні кодекси, директиви, настанови, інструкції, програми з розвитку інфраструктури, а також федеральні, регіональні, місцеві плани використання територій і плани забудови) та забезпеченою складним організаційно-управлінським інструментарієм (процедура дозволу на будівництво розпочинається з ухвалення рішення місцевими органами, після численних зборів громади, нормативно-правових погоджень безпечності й екологічності).

На відношення європейських національних законодавців до запобігання правопорушенням основний вплив мали історичні події та практика міжнародної юстиції. Розвиток законодавства європейських країн у сфері будівництва 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 вивченого зарубіжного досвіду стало очевидно, 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.

Досвід низки іноземних країн (Індонезія, Іспанія, Німеччина, Фінляндія) зумовив звернення уваги на суттєве оновлення та підготовку вітчизняного кадрового потенціалу в умовах реформування окреслених вище суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва. У зв'язку з цим встановлено, що стаж інспекторів та ревізорів за такою сферою запобігання здебільшого не перевищує десяти років, що засвідчило недосвідченість працівників та потребу постійного посиленого контролю за їх діяльністю з наданням практичної допомоги, роз'яснень. Більше того, вирішення потребує адаптація молодих фахівців, оволодіння ними професійною майстерністю з відновленням наставництва та спадкоємності у роботі. Зокрема, опитування, проведене серед керівників (заступників керівників) виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та інспекторів будівельного нагляду

Державної інспекції архітектури та містобудування України, засвідчило, що не всі з них мають максимально повне уявлення про порядок продовження перевірок на об'єктах будівництва, 16 % – вважають можливим продовження перевірки без окремого направлення, якщо вона (перевірка) була розпочата в строк, визначений наказом про її проведення, 10 % – не змогли визначитись з відповіддю на питання про правомірність таких дій.

ВИСНОВКИ

У дисертації на основі комплексного наукового аналізу доктрин вітчизняних учених у галузі адміністративного права, національного законодавства та правозастосовної практики запропонований адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні, а саме:

1. Економічна безпека виступає базисом національної безпеки, а розподіл зовнішніх і внутрішніх загроз засвідчив сталу тенденцію до посилення їх негативного впливу на пріоритетні галузі національної економіки. Не виключенням стала й сфера будівництва, ступінь і тривалість впливу загроз на яку заважає реалізації економіко-господарських інтересів, погіршує інвестиційний клімат та впливає на сталість соціально-економічних процесів. Тому одним із пріоритетних напрямів державної політики має стати зміцнення економічної безпеки країни в контексті охорони та захисту сфери будівництва, а саме створення та реалізація механізму запобігання правопорушенням шляхом нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності уповноважених суб'єктів, зокрема наглядових, контрольно-ревізійних, правоохоронних органів й органів місцевого самоврядування, налагодження тісної міжвідомчої взаємодії, дієвих методів контролю та нагляду у їх діяльності.

2. За браком чітких стратегічних орієнтирів державна діяльність у сфері запобігання правопорушенням залишається розбалансованою, а відтак, в умовах воєнного стану, докорінних змін законодавства та правозастосовної практики, розроблення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва, який ґрунтується на комплексному міжгалузевому підході (адміністративно-правовий, господарський, цивільний, кримінально-правовий та ін.) та системі нормативно-правових актів, стратегічних цілях забезпечення економічної безпеки, планах дій для різних суб'єктів запобігання є нагальним й стратегічним. Вчені-адміністративісти до цього часу ще не розглядали запропонований адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва саме у такому вимірі, хоча окреслене питання носить не тільки теоретико-концептуальний характер, але й праксеологічне значення, особливо в умовах воєнного стану та плану післявоєнної відбудови країни.

3. Запропоновано методологію дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва, яка включає

використання сукупності спеціальних способів, прийомів і засобів дослідження стану правопорушень у сфері будівництва, виявлення їх причин та умов; організацію та здійснення комплексу різноманітних заходів з виявлення суб'єктів правопорушень та вчинення ними правопорушень. Пошук вирішення окреслених проблемних напрямів здійснювався шляхом використання загальнонаукових (діалектичний, формально-логічний, системний, структурно-функціональний) та спеціальних методів (історико-правовий, логіко-юридичний, контент-аналізу, компаративістській (порівняльно-правовий), моделювання, аксіоматичний, прогностичний, статистичний).

4. Будівельна галузь – одна зі стратегічних галузей економіки з важливою соціальною складовою, яка спрямована на будівництво, реконструкцію, реставрацію, ремонт житла, інфраструктурної та транспортної мережі, й посідає одне з ключових місць за темпами розвитку і капіталізації в економіці країни, порівняно з іншими її сегментами. Водночас, така галузь є комплексом суспільних відносин, в яких беруть участь як фізичні, так і юридичні особи (органи державної влади та органи місцевого самоврядування), які наділені цивільно-правовими й публічними правами, а до їх прав та обов'язків належить досягнення високоякісних, позитивних змін життєдіяльності суспільства, створення об'єктів нерухомості, їх охорона й захист, у тому числі й застосування заходів адміністративного впливу до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності.

5. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва – це система заходів, спрямованих на виявлення та припинення порушень нормативно-правових актів, якими регулюються суспільні відносини у сфері будівництва та забезпечення дотримання правил і норм, пов'язаних із ними, окремими складовими якої є забезпечення безпеки та легальності будівельних проектів і процесів, підвищення якості будівельних робіт, сприяння ефективному використанню ресурсів у галузі будівництва. Такий механізм включає в себе нормативно-правове забезпечення сфери будівництва, у тому числі її захист та охорону; права та обов'язки учасників будівельного процесу; адміністративні процедури звернення й отримання ліцензій та дозволів для будівництва, вимоги до проектно-кошторисної будівельної документації; нагляд та контроль за порушення будівельного законодавства, у тому числі норм й стандартів будівництва; забезпечення безпеки будівельних об'єктів та якості будівельних матеріалів і конструкцій; вирішення конфліктів у сфері будівництва; вжиття заходів щодо правового захисту учасників будівельного процесу.

Складовими механізму запобігання правопорушенням у будівельній сфері є такі елементи: (1) основні-забезпечувальні: норми права, які регламентують специфіку будівельних відносин та запобіжну діяльність; акти реалізації норм права; правовідносини; адміністративна відповідальність як засіб попередження правопорушень) та (2) факультативні-реалізаційні: специфічні заходи, засоби, форми, методи адміністративно-правового характеру, які спрямовані на запобігання правопорушенням шляхом: упорядкування будівельних відносин

через створення та вдосконалення відповідної нормативно-правової бази; розроблення стратегії, програм, планів з питань сталого розвитку будівельної галузі; інституційне забезпечення адміністративно-правових інструментів запобігання; здійснення контрольно-наглядової діяльності; удосконалення системи запобіжних заходів шляхом реагування на протиправні дії).

6. Нормативно-правове забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері будівництва включає в себе систему норм права, які закріплені в законодавстві, стратегічних та програмних документах держави, і які встановлюють мету, завдання, правила, порядок, процедури діяльності уповноважених суб'єктів тощо. Головною особливістю будівельного законодавства є те, що власне правові норми тісно переплетені з нормами технічного характеру й нерідко включаються в єдині нормативно-правові документи. Нормативно-правове забезпечення сфери будівництва – єдина сукупність правових засобів, за допомогою яких відбувається впорядкування відносин у цій сфері відповідно до мети й завдань, які постають перед державою під час виконання нею своїх економічних функцій.

7. Встановлення об'єктивних ознак адміністративного правопорушення є обов'язковим у кожному адміністративному провадженні. Загальним об'єктом правопорушень у сфері будівництва є суспільні відносини, які охороняються адміністративними санкціями; родовий об'єкт – відображений у главі 8 Особливої частини КУпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів»; видовий об'єкт – склад правопорушення у сфері будівництва, зокрема суспільні відносини, пов'язані з дотриманням будівельних норм, стандартів законодавства і правил під час планування і забудови територій тощо.

Об'єктивна сторона правопорушень у сфері будівництва варіюється залежно від об'єкту будівництва, технічних показників, проектних вимог тощо. Такий елемент складу правопорушення знаходить прояв у дії чи бездіяльності, а також поєднанні дій і бездіяльності.

8. Визначено, що суб'єктивні ознаки адміністративних правопорушень у сфері будівництва становлять єдність суб'єкта і суб'єктивної сторони. Здійснено класифікацію суб'єктів правопорушень за такими критеріями як: відношення до об'єкта (внутрішні, зовнішні) та процесу будівництва (суб'єкти, залучені до процесів будівництва, не залучені (не причетні) до процесів будівництва); правовий статус (загальні, спеціальні); кількісно-якісний склад (особи, які вчиняють правопорушення одноособово, у складі групи, за допомогою конвертаційних центрів, «фірм-прокладок»); форма працевлаштування (офіційно та неофіційно працюючі); мотив учинення правопорушення (кар'єристи, корисливі правопорушники).

Звернута увага, що сфера будівництва є складним механізмом, у якому взаємодіє велика кількість суб'єктів, серед яких посадові особи органів державної влади, що об'єднуються або входять до будівельних злочинних синдикатів. Діяльність таких організованих будівельних угруповань спрямована на вчинення

крадіжок, шахрайств, розкрадань майна, легалізацію (відмивання) майна та ін., що супроводжується адміністративно-правовими деліктами, особливо на стадіях готування або замаху.

9. Системність протиправних дій в галузі будівництва в країні надає підстави визнати, що вони, без перебільшення, набувають ознак реальної загрози для національної безпеки України. Однак правоохоронні органи (поліція, органи прокуратури) наділені обмеженим обсягом повноважень щодо виявлення правопорушень у сфері будівництва, встановлення самого факту порушення законодавства щодо проведення будівельних робіт, забудови територій, а їх діяльність в основному спрямована на встановлення фактів незаконності будівництва; здійснення нагляду за додержанням вимог будівельного законодавства; запобігання та протидію корупції у сфері будівництва; застосування комплексних заходів щодо протидії порушенням у сфері збереження культурної спадщини та містобудівного законодавства; представництво інтересів держави в суді.

В іноземній практиці позитивний досвід вирішення проблем контролю, оперативного реагування та невідворотного припинення будь-яких порушень в будівельній галузі пов'язаний з функціонуванням спеціалізованих підрозділів будівельної інспекції. Тому, враховуючи, що робота всіх правоохоронних та інших органів стосовно запобігання правопорушенням у сфері будівництва має бути скоординована як внутрішньо, так і зовнішньо, у сучасних умовах необхідне створення саме такого органу з урахуванням європейських стандартів, програм та напрямів підготовки кадрового потенціалу.

10. Запропоновано створення незалежного контролю в будівництві шляхом запровадження професії «інженера-консультанта», що дозволить підвищити конкурентно-спроможність вітчизняних фахівців на ринку інжинірингових послуг, особливо щодо реалізації проектів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями. До сфери діяльності такого суб'єкта слід віднести низку повноважень: а) консультаційні – діє як експерт, який консулює клієнта (замовник) щодо впровадження проекту; консулює клієнта (замовник) щодо відбору постачальників, підрядників, субпідрядників; б) керуючі – об'єктивно керує будівництвом на ділянці та повністю супроводжує проект на всіх етапах будівництва; в) контролюючі – відповідає за дотримання правових норм щодо повноважень, делегованих замовником; стежить за незалежним і всебічним контролем якості під час проектування та будівництва об'єктів.

11. Праксеологічні труднощі та нормативно-правові недоліки відомчої та міжвідомчої взаємодії правоохоронних, наглядових, контрольних-ревізійних інституцій у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва засвідчили неузгодженість дій, заангажованість, відсутність єдиної статистичної звітності, ускладнення моніторингу та аналітичної роботи. У зв'язку з цим, доведена нагальна необхідність прийняття спільного наказу Офісу Генерального прокурора, Національної поліції України, Державної інспекції архітектури та містобудування України, Державної аудиторської служби України «Про

взаємодію правоохоронних, наглядових та контрольно-ревізійних органів щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва», який регламентуватиме такі питання: визначення поняття «взаємодії суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва»; перелік суб'єктів взаємодії та їх повноваження; алгоритм послідовності спільних дій суб'єктів запобігання; процедури узгодження спільних дій правоохоронних органів із контрольно-ревізійними з метою прийняття термінових рішень і підвищення їх ефективності; матеріально-технічне та фінансове забезпечення; порядок підпорядкування, звітність і контроль під час виконання службових завдань; заходи запобігання; заходи адміністративного та дисциплінарного впливу щодо невиконання суб'єктами сфери будівництва покладених на них обов'язків; створення окремих штатних підрозділів у структурі правоохоронних, наглядових та контрольно-ревізійних органів із функціями підтримки й забезпечення взаємодії з різними органами державної влади, підтримки постійного зв'язку між ними, визначення їх завдань.

12. Доведено, що реалізація адміністративно-правового механізму запобігання правопорушення неможлива без прийняття запропонованої *Концепції державної політики у сфері будівництва*, структура якої містить: основні проблеми, які існують у сфері будівництва; мету та завдання; перспективні напрями (підвищення інвестиційної привабливості; шляхи покращення діяльності суб'єктів адміністративно-правового запобігання правопорушенням; напрями удосконалення законодавства); джерела фінансування; оцінку ризиків, відповідальних суб'єктів та очікуваний результат; систему моніторингу та оцінювання застосування заходів адміністративного примусу). Реалізацію такої Концепції необхідно покласти на створену будівельну інспекцію (запропонована система оцінювання ефективності заходів запобігання правопорушенням у сфері будівництва, яка повинна включати збір звітів працівників правоохоронних, наглядових, контрольно-ревізійних та інших органів про застосування заходів адміністративного примусу, скарг громадян та аналіз судових рішень за звітній період; формування рекомендацій щодо вдосконалення напрямів запобігання на підставі отриманої й проаналізованої інформації).

На виконання запропонованої Концепції, обґрунтовано розроблення оновленої Програми реформування системи захисту прав інвесторів до 2030 року, що забезпечуватиме реалізацію захисту прав осіб у означеній сфері.

13. Адміністративні заходи припинення порушень у сфері будівництва визначено як примусове зупинення правопорушень та попередження можливих шкідливих наслідків і забезпечення застосування щодо порушника адміністративних стягнень. Такі заходи запобігання систематизовано на загальні (обмеження та заборона проведення певних видів робіт, припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт, припинення будівництва, а також припис про усунення порушень вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил; заборона експлуатації споруд, приміщень та інших об'єктів з метою усунення порушень вимог законодавства у сфері будівництва, будівельних норм, державних стандартів і правил в частині заборони експлуатації будівлі) та

спеціальні (вимога щодо заборони експлуатації самочинно збудованого об'єкта, зокрема, якщо він має ознаки об'єкта підвищеної небезпеки; тимчасовий арешт об'єктів незаконного (самочинного) будівництва; тимчасове припинення виробничих заходів на об'єкті будівництва з належним оформленням документів і прийняттям рішення про проведення організаційних заходів, спрямованих на збереження вже спорудженої частини об'єкта нерухомого майна, що фактично являє собою консервацію об'єкта незавершеного будівництва), які залежно від виду правопорушення застосовують правоохоронні, наглядові та контрольно-ревізійні органи, а їх застосуванню передують стадія виявлення правопорушення, що вже розпочалося або триває.

14. Праксеологічна складова накладення адміністративних стягнень у сфері будівництва змушує констатувати наявність грубих помилок уповноважених суб'єктів у процесі визначення ними характеру правопорушень та, відповідно, у процесі обчисленні строків притягнення до адміністративної відповідальності, що засвідчило нагальну необхідність реформування адміністративно-деліктного законодавства шляхом розробки та прийняття нового Кодексу про адміністративні правопорушення (проступки), в контексті роботи над яким не варто відмовлятися від ідеї удосконалення структури окремих положень чинного КУпАП, зокрема, внутрішня структура ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП повинна бути перебудована з урахуванням ступеня суспільної небезпеки адміністративних правопорушень у сфері будівництва.

15. Головними напрямками імплементації кращих зарубіжних практик щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва є постійне підвищення кваліфікації працівників контрольно-ревізійних та інших наглядових органів, розроблення й реалізація нових методик виявлення правопорушень; вивчення способів вчинення правопорушень (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).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія

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

Статті у наукових фахових періодичних виданнях України

1. Буга В.В. Взаємодія суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 524–527. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2022/120.pdf

2. Буга В.В. Особливості адміністративної відповідальності у сфері будівництва. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2022. № 2 (76). С. 122–127.
3. Буга В.В. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2022. № 3 (77). С. 170–176.
4. Буга В.В. Методологія дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Право та державне управління*. 2022. № 2. С. 362–368.
5. Буга В.В. Доктринальні підходи до визначення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Правова позиція*. 2022. №2 (35). С. 151–155.
6. Буга В.В. Об'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 333–339.
7. Буга В.В. Заходи адміністративного припинення порушень у сфері будівництва. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2022. Т. 33 (72) № 2. С. 65–70.
8. Буга В.В. Зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2022. Т. 33 (72) № 4. С. 65–70.
9. Буга В.В. Система та повноваження суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 190–193. URL: http://www.lsej.org.ua/11_2023/42.pdf
10. Буга В.В. Правоохоронні органи України як суб'єкти запобігання правопорушенням у сфері будівництва. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2023. Т. 34 (73). № 5. С. 34–39.
11. Буга В.В. Правове положення контрольно-ревізійних та наглядових органів у запобіганні правопорушенням в сфері будівництва. *Актуальні проблеми держави і права*. 2023. № 100. С. 45–52.
12. Буга В.В. Наукове забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні. *Правові новели*. 2023. № 21. С. 38–46.
13. Буга В.В. Будівельна галузь як об'єкт адміністративно-правового дослідження. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 5. С. 60–65.
14. Буга В.В. Державна політика щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні. *Київський часопис права*. 2023. № 4. С. 45–51.
15. Буга В.В. Нормативно-правове забезпечення сфери будівництва. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 4 (82). С. 47-52.
16. Буга В.В. Суб'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва. *Право та державне управління*. 2023. № 4. С. 40–46.
17. Буга В.В. Окремі питання визначення суб'єкта вчинення правопорушень у сфері будівництва. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 4. С. 98–104.
18. Буга В.В. Адміністративно-деліктна характеристика правопорушень у

сфері будівництва в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. № 4. С. 74–80.

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

Статті у виданнях, які включено до наукометричної бази Web of Science

1. Buha, V., Buha, H., Yali, A. Legal regulation of control and supervision of non-banking financial institutions. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 8, No. 4, 2022. P. 26–33. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/-article/view/1917/1927> (*Особистий внесок здобувача: досліджено методи нормативно-правового регулювання перевірки та ідентифікації клієнта під час укладання кредитного договору у сфері будівництва*).

2. Buha, V., Iakubin, O., Mazur, T., Rezvovich, K., Daraganova, N. Legal regulation of the institute of control in the field of housing construction in the conditions of armed aggression of the Russian Federation. *Cuestiones Políticas*. Vol. 40 №73 (2022). P. 151–171. URL: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/38390/42567> (*Особистий внесок здобувача: визначено правові засади контролю у сфері житлового будівництва в умовах збройної агресії*).

3. Buha, V., Svir, P., Tkachenko, R. De-shadowing of the economy in the field of non-bank financial institutions. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 9 No. 1, 2023. P. 27–34. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/-article/view/2006/2015> (*Особистий внесок здобувача: запропоновано заходи щодо подолання тіньових економічних процесів в сфері будівництва*).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Буга В.В. Будівельна галузь як об'єкт адміністративно-правового дослідження. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики*: III міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 14 трав. 2021 р.). Дніпро: Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2021. С. 78–80.

2. Буга В.В. Галузь будівництва як об'єкт державного регулювання. *Сучасні дослідження світової науки*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Куновіце, Чеська Республіка 17-18 черв. 2022 р.). Куновіце : Академія ГУСПОЛ, 2022. С. 122–124.

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

4. Буга В.В. Повноваження правоохоронних органів у запобіганні правопорушенням в сфері будівництва. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану*: матеріали міжнар. наук.-практ. онлайн-семінару (Кривий Ріг, 29 квіт. 2022 р.). Кривий Ріг: ДонДУВС, 2022. С. 120–122.

5. Буга В.В. Правове регулювання державного контролю у сфері містобудування. *Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики в умовах воєнної агресії*: матеріали II міжнар. наук.–практ. конф. (Кропивницький, 07 жовт. 2022 р.). Кропивницький, 2022. С. 385–388.

АНОТАЦІЯ

Буга В. В. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2024.

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

Ключові слова: будівництво, правопорушення у сфері будівництва, адміністративно-правове реагування, адміністративно-правовий механізм, контроль, нагляд, ревізія, правоохоронний орган, будівельна інспекція, взаємодія, запобігання, попередження, припинення, примус, адміністративна відповідальність, адміністративне стягнення.

ABSTRACT

Buha V. V. Administrative and legal mechanism for the prevention of offenses in the field of construction in Ukraine. – On the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Legal Sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Donetsk State University of Internal Affairs, Kropyvnytskyi, 2024.

Based on a comprehensive scientific analysis of the doctrines of domestic and

foreign scientists, national legislation and law enforcement practice under martial law, an administrative-legal mechanism for the prevention of offenses in the field of construction in Ukraine is proposed in this dissertation. Scientific approaches to the definition of the field of construction and its features are organized. The administrative and delict characteristics of offenses in the field of construction in the conditions of national legislation reform are given. The subjects of crime prevention in the field of construction are systematized, their powers are described, their tasks are defined considering the complex of external and internal influencing factors and development trends of this strategic area of the economy. The conceptual principles of ensuring safety in the field of construction are outlined, administrative and legal measures to prevent and terminate illegal actions are developed, as well as ways to improve regulatory and organizational support for the prevention of offenses in the specified field. The set of provisions, conclusions and recommendations creates a new direction in the science of administrative law, which is important for safety in the field of construction.

Keywords: construction, offenses in the field of construction, administrative-legal response, administrative-legal mechanism, control, supervision, audit, law enforcement body, construction police, interaction, prevention, warning, termination, coercion, administrative responsibility, administrative penalty.

Редакційно-видавниче відділення відділу організації наукової роботи
Донецького державного університету внутрішніх справ
25015, м. Кропивницький, вул. Велика Перспективна, 1
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4473 від 24.01.2013 р.
Підп. до друку 03.04.2024 р. Формат 60x84/16. Гарнітура – Times. Друк RISO.
Папір офісний. Ум.-друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим.