CAI & LENARD

**БУДІВНИЦТВО:**

# АДМІНІСТРАТИВНИЙ ВПЛИВ НА ЕТАПІ ВИКОНАННЯ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ

## Практика інвестування в Україні

Державна архітектурно-будівельна інспекція Держенергонагляд СЕС Прокуратура Держгірпромнагляд Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві Суди Держпраці Держекоінспекція Держсільгоспінспекція Держтехногенбезпеки Органи охорони культурної спадщини Державна податкова служба Місцеві органи влади та самоврядування Правоохоронні органи

**Будівництво: адміністративний вплив на етапі виконання будівельних робіт.** / Д. Симанов, О. Зайцева . – К.: Cai & Lenard, 2012. – 36 с.

*Звіт про дослідження адміністративного впливу на етапі виконання будівельних робіт в Україні охоплює 2011 рік та перші дев'ять місяців 2012 року.*

При використанні матеріалів цього звіту посилання на авторів і джерело є обов'язковим. Передрук та переклади дозволяються лише зі згоди авторів.

© ЮФ «Кай і Ленард», 2012

## Передмова

Українська будівельна галузь поступово надолужує втрачене під час фінансово-економічної кризи 2008-2009 років, коли рівень падіння становив майже 60%. Переоцінити значення цієї галузі у структурі економіки будь-якої розвиненої країни неможливо. Одне робоче місце в будівництві створює до 20 у суміжних галузях. Поки що частка будівництва у структурі ВВП України є відносно незначною і становить приблизно 3%, але наявний потенціал для розвитку дозволяє сподіватись на збільшення цієї частки. Однак можливості реалізації цього потенціалу залежать від загального економічного розвитку країни, стану банківської системи, інвестиційного клімату, законодавчого забезпечення та багатьох інших факторів, в тому числі адміністративного впливу з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.



У звіті, який ми пропонуємо Вашій увазі, була зроблена спроба дослідити вплив органів державної влади та місцевого самоврядування України під час здійснення контрольних, наглядових та інших функцій, які безпосередньо стосуються процесу будівництва. Ідентифікація цих функцій та виявлення особливостей їх виконання було обрано нами за мету цього дослідження. Нажаль, випадки недобросовісного виконання вказаних функцій до сих пір є поширеними, а негативний вплив в результаті цих випадків – суттєвим. Для оцінки пов'язаних з цим ризиків та управління ними, особливо під час розгляду проектів інвестування у цій галузі, потрібен більш структурований підхід до інформаційного забезпечення.

Сподіваємось, що інформація та висновки, які містяться у цьому звіті, будуть корисними всім зацікавленим у інвестуванні в будівельну галузь та об'єкти будівництва.

З повагою,

Дмитро Симанов
Радник Cai & Lenard

## Зміст

**I.** Вступ ..... **5**

**II.** Перелік органів влади та місцевого самоврядування, діяльність яких впливає на реалізацію проектів комерційного будівництва ..... **6**

**III.** Державна архітектурно-будівельна інспекція України ..... **9**

**IV.** Органи санітарно-епідеміологічної служби ..... **12**

**V.** Державна інспекція техногенної безпеки України ..... **14**

**VI.** Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України ..... **16**

**VII.** Державна екологічна інспекція України ..... **18**

**VIII.** Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії ..... **20**

**IX.** Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, страхові експерти з охорони праці ..... **22**

**X.** Місцеві органи влади та самоврядування ..... **23**

**XI.** Суди ..... **25**

**XII.** Прокуратура ..... **26**

**XIII.** Правоохоронні органи ..... **28**

**XIV.** Державна податкова служба ..... **30**

**XV.** Інші органи ..... **31**

**XVI.** Огляд процедур оскарження (скасування) рішень або дій, що створюють перешкоди під час ведення будівництва ..... **33**

**XVII.** Особливості дослідження ..... **36**

# I. Вступ

У цьому звіті ми хотіли б викласти деяку інформацію, коментарі та висновки, отримані в результаті проведеного дослідження адміністративного впливу на процес будівництва об'єктів комерційного призначення. Обсяг дослідження був обмежений тільки адміністративним впливом, який виникає під час здійснення органами влади та місцевого самоврядування контрольних, наглядових та інших функцій і який безпосередньо може привести до зупинення, заборони або обмеження виконання будівельних робіт на об'єкті. Ми намагались не розглядати приклади адміністративного впливу, в результаті якого будівництво хоча і могло зупинитись, але така зупинка є скоріш побічним або необов'язковим наслідком цього впливу, наприклад, в результаті вилучення системних блоків комп'ютерів державним інспектором з питань інтелектуальної власності в офісі забудовника.



Оскільки здійснення будівництва регулюється, в тому числі, нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування і може мати деякі особливості в залежності від того, в якому регіоні розташована будівельна ділянка, ми вирішили не намагатись охопити весь спектр особливостей адміністративного впливу у різних регіонах України. Дослідження переважно проводилось з огляду на припущення, що об'єкт комерційного будівництва буде розташований у м. Києві.

Кожен з розділів цього звіту, який присвячений діяльності окремого органу влади або місцевого самоврядування, зазвичай містить три підрозділи: *а) які перешкоди можуть бути створені; б) підстави для втручання*; та *в) оцінка ризику втручання*.

Просимо зважати на те, що ми не розглядаємо у цьому звіті аспекти, пов'язані з отриманням документів дозвільного характеру для початку будівництва, а також адміністративний вплив на етапі прийняття збудованого об'єкта в експлуатацію та оформлення права власності на такий об'єкт.

## II. Перелік органів влади та місцевого самоврядування, діяльність яких впливає на реалізацію проектів комерційного будівництва

Загальний перелік суб'єктів, що мають повноваження заблокувати чи впливати у інший спосіб на реалізацію проекту комерційного будівництва, є таким:

1. Державна архітектурно-будівельна інспекція України (ДАБІ)[1];
2. Органи санітарно-епідеміологічної служби (СЕС)[2];
3. Державна інспекція техногенної безпеки України (Держтехногенбезпеки)[3];
4. Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд)[4];
5. Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція)[5];



[1] Діяльність регулюється такими нормативно-правовими актами:
1. Закон України «*Про основи містобудування*» від 16 листопада 1992 року № 2780-XII
2. Закон України «*Про регулювання містобудівної діяльності*» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI
3. Указ Президента України «*Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України*» від 8 квітня 2011 року № 439/2011
4. Постанова Кабінету Міністрів України (далі – «**КМУ**») «*Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю*» від 23 травня 2011 року № 553
5. Постанова КМУ «*Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури*» від 5 грудня 2007 року № 1396

[2] Діяльність регулюється такими нормативно-правовими актами:
1. Указ Президента України «*Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України*» від 6 квітня 2011 року № 400/2011
2. Наказ Міністерства охорони здоров'я (далі – «**МОЗ**») «*Про затвердження Положення про територіальні органи Держсанепідслужби України*» від 19 січня 2012 року № 34
3. Постанова КМУ «*Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні*» від 22 червня 1999 року № 1109
4. Наказ МОЗ «*Про затвердження Інструкції про порядок застосування державною санітарно-епідеміологічною службою України адміністративно-запобіжних заходів (обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення)*» від 14 квітня 1995 року № 67

[3] Діяльність регулюється такими нормативно-правовими актами:
1. Закон України «*Про пожежну безпеку*» від 17 грудня 1993 року № 3745-XII
2. Наказ МНС «*Про затвердження Порядку проведення перевірок органами Державної інспекції техногенної безпеки України та визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів МНС України*» від 25 травня 2012 року № 863
3. Закон України «*Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*» від 5 квітня 2007 року № 877-V
4. Наказ МНС «*Про затвердження Інструкції про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів*» від 21 жовтня 2004 року № 130
5. Указ Президента України «*Питання Державної інспекції техногенної безпеки України*» від 6 квітня 2011 року № 392/2011

[4] Діяльність регулюється такими нормативно-правовими актами:
1. Указ Президента України «*Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України*» від 6 квітня 2011 року № 408/2011
2. Наказ МНС «*Про затвердження Положення про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі Держгірпромнагляду України та уніфікованої форми Акта перевірки суб'єкта господарювання (виробничого об'єкта)*» від 11 серпня 2011 року № 826
3. Постанова КМУ «*Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)*» від 28 квітня 2009 року № 413

[5] Діяльність регулюється Указом Президента України «*Про Положення про Державну екологічну інспекцію України*» від 13 квітня 2011 року № 454/2011

6. Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії (Держенергонагляд)[6];

7. Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві[7];

8. Місцеві органи влади та самоврядування (на прикладі м. Києва)[8];

9. Суди;

10. Прокуратура[9];



11. Правоохоронні органи[10], в тому числі органи:

- Міністерства внутрішніх справ України - кримінальна, транспортна та спеціальна міліція, спеціальний підрозділ по боротьбі з організованою злочинністю (УБОЗ), підрозділам по боротьбі з економічною злочинністю (ДСБЕЗ, колишнє УБЕЗ), підрозділ внутрішньої безпеки;
- Служби безпеки України, зокрема спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю;
- Державної податкової служби - підрозділи податкової міліції;

12. Державна податкова служба[11];

---

[6] Діяльність регулюється такими нормативно-правовими актами:
1. Закон України «*Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*» від 5 квітня 2007 року № 877-V
2. Постанова КМУ «*Про посилення контролю за режимами споживання електричної і теплової енергії*» від 7 серпня 1996 року № 929, якою затверджено Положення про державний енергетичний нагляд за режимами споживання електричної і теплової енергії

[7] Діяльність регулюється такими нормативно-правовими актами:
1. Закон України «*Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності*» від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV
2. Постанова Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві «*Про затвердження Положення про службу страхових експертів з охорони праці, профілактики нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань*» від 20 грудня 2011 року № 63

[8] Діяльність регулюється такими нормативно-правовими актами:
1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III
2. Закон України «*Про основи містобудування*» від 16 листопада 1992 року № 2780-XII
3. Закон України «*Про місцеві державні адміністрації*» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV
4. Закон України «*Про столицю України - місто-герой Київ*» від 15 січня 1999 року № 401-XIV
5. Закон України «*Про місцеве самоврядування*» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР
6. Закон України «*Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності*» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV
7. Закон України «*Про благоустрій населених пунктів*» від 6 вересня 2005 року № 2807-IV
8. Рішення Київської міської Ради «*Про Регламент Київської міської ради*» від 14 липня 2011 року № 383/5770
9. Рішення Київської міської Ради «*Про Правила благоустрою міста Києва*» від 25 грудня 2008 року № 1051/1051 (далі – «**Правила благоустрою міста Києва**»)
10. Розпорядження КМДА «*Про затвердження Положення про Головне управління контролю за благоустроєм виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)*» від 27 січня 2011 року № 94

[9] Закон України «*Про прокуратуру*» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII

[10] Закон України «*Про міліцію*» від 20 грудня 1990 року № 565-XII; Закон України «*Про оперативно-розшукову діяльність*» від 18 лютого 1992 року № 2135-XII; Закон України «*Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю*» від 30 червня 1993 року № 3341-XII; Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю (постанова КМУ від 5 липня 1993 року № 510) тощо

[11] Основні нормативні акти: Податковий кодекс України; Положення про Державну податкову службу України (Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 584/2011); Постанова КМУ від 27 грудня 2010 року № 1234 «*Про*

13. Інші органи (Держпраці, Держсільгоспінспекція, органи охорони культурної спадщини).






*затвердження Порядку координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів*» тощо

## III. Державна архітектурно-будівельна інспекція України

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*

Державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні органи (разом далі – «**Інспекції ДАБК**») мають право:

- зупиняти будівельні роботи (давати відповідні приписи), якщо такі роботи не відповідають вимогам законодавства, державних стандартів, норм і правил, архітектурним вимогам, технічним умовам, затвердженим проектним рішенням, місцевим правилам забудови населених пунктів, а також застосування в будівництві будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, виготовлених з порушенням державних стандартів[12];




- анулювати дозвіл на виконання будівельних робіт, у разі наявності відомостей про припинення юридичної особи (замовника); у разі перешкоджання проведенню перевірки посадовими особами Інспекції, якщо таке перешкоджання було здійснено протягом одного року після накладення штрафу за зазначене порушення;




- вимагати в необхідних випадках від замовників, підрядників, виробників будівельних матеріалів, виробів і конструкцій вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомок і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій;



- забороняти за вмотивованим письмовим рішенням керівника інспекції чи його заступника експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію.



Окрім того, Інспекції ДАБК здійснюють ліцензування будівельної діяльності зі створення об'єктів архітектури та контроль за додержанням ліцензійних умов, тобто наявне право приймати рішення про усунення суб'єктом будівельної діяльності порушень, пов'язаних з додержанням ліцензійних умов провадження будівельної діяльності, право анулювати, скасовувати ліцензії.

[12] За невиконання приписів Державної архітектурно-будівельної інспекції України або її територіальних органів щодо зупинення будівельних робіт, які не відповідають законодавству, будівельним нормам, державним стандартам і правилам, архітектурним вимогам, затвердженим проектним рішенням, технічним умовам та іншим нормативно-правовим актам накладається штраф у розмірі 19 836 гривень (18 мінімальних заробітних плат). Ст. 2 Закону України «*Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності*». Розмір штрафу розрахований станом на 5 вересня 2012 року. У випадку несплати штрафів у визначений термін Інспекція ДАБК може стягнути суму штрафу через суд: рішення Господарського суду м. Києва від 12 жовтня 2011 року по справі № 48/417

Також Інспекції ДАБК можуть накладати штрафи на суб'єктів містобудування[13]. Постанови про накладення штрафів є виконавчими документами[14] і підлягають примусовому виконанню органами державної виконавчої служби[15].

*б) Підстави для втручання*

Підставою для створення Інспекцією ДАБК перешкод для будівництва є результати таких перевірок:



- планова перевірка Інспекцій ДАБК, що передбачена планом роботи інспекції, який затверджується її керівником (не частіше ніж один раз на півроку);
- позапланова перевірка (через звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог містобудівного законодавства; на вимогу правоохоронних органів про проведення перевірки; для перевірки виконання суб'єктом містобудівної діяльності вимог приписів інспекцій; для перевірки достовірності даних, наведених у декларації про готовність об'єкта до експлуатації).

Додатково законодавство визначає підстави для анулювання чи зупинення дії будівельної ліцензії, що може призвести до витрат часу та ресурсів на оскарження таких рішень або на заміну підрядника (субпідрядника). Підстави для анулювання чи зупинення дії будівельної ліцензії є такими: (1) виявлені порушення неможливо усунути у процесі провадження будівельної діяльності; (2) неможливість суб'єкта будівельної діяльності забезпечити виконання ліцензійних умов; (3) відмова суб'єкта будівельної діяльності від проведення органом ліцензування перевірки; (4) невиконання рішення про усунення порушень вимог нормативно-правових актів, пов'язаних з додержанням ліцензійних умов провадження будівельної діяльності, або (5) повторне протягом року порушення суб'єктом будівельної діяльності ліцензійних умов провадження будівельної діяльності або вимог нормативно-правових актів.

*в) Оцінка ризику втручання*

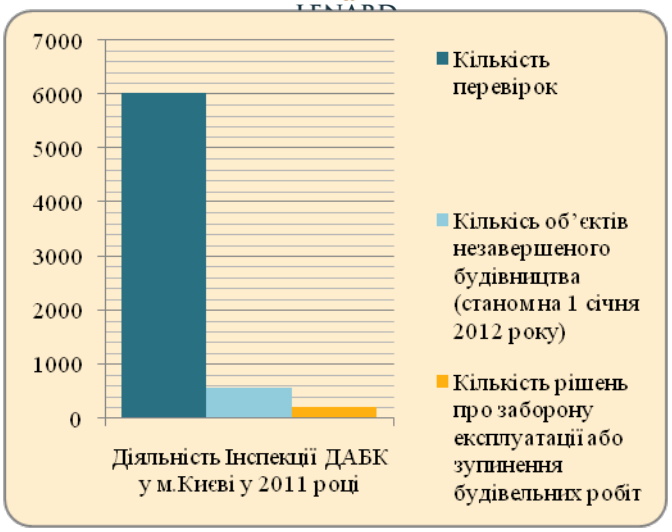
Практика підтверджує доволі високі ризики здійснення перевірок Інспекціями ДАБК. Підтвердженням цьому є діяльність Інспекції ДАБК у м. Києві. Якщо у 2010 році Інспекцією ДАБК у м. Києві було проведено 5 723 перевірки об'єктів будівництва, то у 2011 – 6 027. Станом на 1 січня 2012 року в Києві загалом налічувалось 568 об'єктів незавершеного будів-

[13] Ст. 2 Закону України «*Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності*» від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР, зокрема: штрафи за застосування будівельних матеріалів, що не відповідають державним нормам, стандартам тощо, – у розмірі 99 180 грн. (90 мінімальних заробітних плат); за виконання будівельних робіт з порушенням вимог будівельних норм – у розмірі 49 500 грн. (45 мінімальних заробітних плат). Розмір штрафів розрахований станом на 5 вересня 2012 року.

[14] Положення про те, що постанова про накладення штрафу є виконавчим документом, набуло чинності з 19 січня 2012 року. Раніше у разі несплати штрафу за постановою Інспекція ДАБК повинна було стягувати цей штраф у судовому порядку.

[15] Ст. 4 Закону України «*Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності*» від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР

ництва[16]. З деякими застереженнями, виходить, що в середньому у 2011 році кожен вказаний об'єкт перевірявся приблизно 11 разів. У 2011 році Інспекцією ДАБК у м. Києві було винесено 466 приписів про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, в тому числі: заборона експлуатації – 103; зупинення будівельних робіт – 120[17].






За результатами перевірок Інспекції ДАБК у м. Києві у 2011 році було анульовано 187 ліцензій, при тому, що за той же період нових ліцензій було видано 1 775[18].

Інспекції ДАБК звертаються до суду з позовами про зобов'язання виконати вимоги своїх приписів, і суд задовольняє такі позови, якщо інспектор ДАБК діяв в межах своїх повноважень та у спосіб, встановлений законом[19]. Оскільки ряд нормативних актів, якими врегульовано діяльність Інспекцій ДАБК, є досить новими, судової практики на базі відповідних норм не так багато. Судові рішення щодо зупинення будівництва приймаються на користь Інспекцій ДАБК, зокрема, у випадках відсутності авторського нагляду за будівельними роботами[20], щодо правомірності скасування дозволу на виконання будівельних робіт – за відповідним приписом прокуратури[21]. Наявні судові рішення про скасування приписів про зупинення виконання будівельних робіт через порушення Порядку здійснення державного архітектурного-будівельного контролю[22], через проведення перевірки у присутності особи, яка не є уповноваженим представником суб'єкта господарювання[23], через відсутність направлення на позапланову перевірку і акта, на підставі якого був виданий припис[24]. Таким чином, практика свідчіть про можливість успішного оскарження приписів Інспекції ДАБК у випадку порушення останньою правил здійснення архітектурного-будівельного контролю.

[16] Стан будівель та споруд незавершеного будівництва на 1 січня 2012 року (Держстат)
[17] Звіт Інспекції ДАБК у м. Києві про роботу у 2011 році
[18] Звіт Інспекції ДАБК у м. Києві про роботу у 2011 році
[19] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 31 травня 2012 року по справі № 2а-14648/11/2670
[20] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 1 серпня 2012 року по справі № 2а-2215/12/2670
[21] Ухвала Вищого адміністративного суду України від 12 січня 2012 року по справі № К-34155/10
[22] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 6 червня 2012 року по справі № 2а-6337/12/2670
[23] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 17 лютого 2012 року по справі № 2а-17822/11/2670
[24] Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 16 травня 2012 року по справі № 2а-13153/11/2670

## IV. Органи санітарно-епідеміологічної служби

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*

Орган санітарно-епідеміологічної служби (далі – **«СЕС»**), в особі головного державного санітарного лікаря, має право:




- видавати постанови про обмеження, тимчасову заборону або припинення будівництва, реконструкції та розширення об'єктів у разі відступу від затвердженого проекту;



- видавати постанови про заборону використання будівельних матеріалів у тому разі, коли не здійснено їх гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію, а також коли їх визнано шкідливими для здоров'я людей;




- видавати постанови про зупинення або припинення інвестиційної діяльності у випадках, встановлених законодавством;



- видавати постанови про обмеження, тимчасову заборону чи припинення діяльності підприємств, об'єктів будь-якого призначення, виконання окремих технологічних операцій у разі невідповідності їх вимогам санітарних норм;



- видавати приписи, постанови, а також вносити пропозиції власникам підприємств про обмеження діяльності об'єкта нагляду у разі виявлення порушення санітарного законодавства, що безпосередньо не впливає негативно на стан здоров'я людей, але може зумовлювати такий вплив;




- погоджувати проектну та технічну документацію на введення в експлуатацію нових і реконструйованих об'єктів.

*б) Підстави для втручання*

Обстеження та перевірка об'єктів нагляду проводиться вибірково за планами, що розробляються СЕС, затверджуються головним державним санітарним лікарем за погодженням з вищестоящим головним державним санітарним лікарем, позапланово – залежно від санітарної та епідемічної ситуації, а також за повідомленнями третіх осіб[25].

[25] Пункт 9 постанови КМУ «*Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні*» від 22 червня 1999 року № 1109

Позапланові обстеження та перевірки проводяться за рішенням головного державного санітарного лікаря.

*в) Оцінка ризику втручання*

Ризик перевірок СЕС є досить значним. За перше півріччя 2012 року у м. Києві СЕС було прийнято 877 постанов про припинення експлуатації об'єктів (68 – постійно, 809 – тимчасово)[26]. Судова практика містить випадки скасування приписів СЕС через процедурні порушення та невідповідність вимогам нормативних актів[27]. Водночас, відомі випадки, коли у клопотанні органів СЕС про тимчасову заборону експлуатації об'єкта судом було відмовлено через відсутність у суду повноважень встановлювати таку заборону[28].






[26] Інформація про діяльність органів СЕС у м. Києві в І півріччі 2012 року (за даними з офіційного сайту СЕС України)
[27] Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 10 листопада 2010 року по справі № 2-а-24/09/1070, постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 3 липня 2012 року по справі №2а-684/12/2770, постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 26 липня 2012 року по справі № 2а-5640/12/2670
[28] Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 26 травня 2011 року по справі № 2а-7983/09/0670

## V. Державна інспекція техногенної безпеки України

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*

Державні інспектори з нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки Державної інспекції техногенної безпеки України (Держтехногенбезпеки України) мають право:






- зупиняти проведення будівельно-монтажних робіт (відповідною постановою);




- давати (надсилати) керівникам та іншим посадовим особам підприємств обов'язкові для виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень і недоліків з питань пожежної безпеки;



- у разі порушення правил пожежної безпеки, що створює загрозу виникнення пожежі, або перешкоджає її гасінню та евакуації людей, у разі відсутності систем і засобів протипожежного захисту припиняти чи забороняти експлуатацію будівель, споруд, окремих приміщень, опалювальних приладів, дільниць електричної мережі, дію виданих дозволів на право проведення робіт, проведення пожежонебезпечних робіт.

*б) Підстави для втручання*

Нагляд здійснюється шляхом проведення планових (не частіше разу на рік) та позапланових перевірок. Періодичність здійснення планових перевірок суб'єктів господарювання визначається відповідно до критеріїв, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 року № 306. Переліки суб'єктів господарювання, місяць проведення планової перевірки, оприлюднюються на офіційному сайті Держтехногенбезпеки України та його територіальних органів.

Позапланова перевірка може відбутися на підставі:

- звернення фізичних та юридичних осіб про порушення за наявності згоди Держтехногенбезпеки України на проведення такої перевірки;
- перевірки виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень;
- настання аварії, смерті потерпілого внаслідок виникнення надзвичайної ситуації або пожежі, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання.

*в) Оцінка ризику втручання*

За даними офіційного сайту Держтехногенбезпеки України лише на 2012 рік у місті Києві запланована 21 тис. перевірок (стільки ж було заплановано на 2011 рік), в тому числі 1452 – щодо нового будівництва[29]. Законодавство[30] передбачає застосування фінансових санкцій до підприємств в межах 2 % місячного фонду оплати праці підприємства за порушення у сфері пожежної та техногенної безпеки.



Новий порядок проведення перевірок органами Держтехногенбезпеки України діє лише декілька місяців, проте за даними попередніх періодів є цілий ряд судових справ щодо визнання неправомірними дій та скасування постанов органів пожежного нагляду[31]. Невідповідність дій чи актів органів Держтехногенбезпеки вимогам нормативних актів ставали причиною винесення судових рішень на користь підприємств.

[29] Відомості про здійснення заходів державного контролю у сфері пожежної і техногенної безпеки на об'єктах суб'єктів господарювання (офіційний сайт Держтехногенбезпеки України)
[30] Ст. 35 Закону України «*Про пожежну безпеку*»
[31] Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 28 серпня 2012 року по справі № 1570/4004/2012, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 07 липня 2011 року по справі № 2а-19513/10/2610, постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 4 квітня 2011 року по справі № 2а-1319/11/2/0170, постанова Луганського окружного адміністративного суду від 15 жовтня 2009 року по справі № 2а-22614/09/1270

## VI. Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*

Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд) має право (безпосередньо та через свої територіальні органи):





- зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств, окремих виробництв, робочих місць, будівель, споруд, приміщень, виконання певних робіт шляхом видачі розпорядчого документа про заборону до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників;




- анулювати видані дозволи і ліцензії до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників.

*б) Підстави для втручання*

Візит посадових осіб Держгірпромнагляду може відбуватись у ході планової чи позапланової перевірки. Діяльність, пов'язана з виконанням робіт з будівництва, належить до високого ступеня ризику – планова перевірка у такому разі проводиться не частіше одного разу на рік[32].

Право проводити позапланові перевірки виникає у разі:

- звернення фізичних та юридичних осіб про порушення за наявності згоди центрального апарату Держгірпромнагляду України;
- неподання у встановлений термін документів обов'язкової звітності[33] без поважних причин;
- виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених у документах обов'язкової звітності;
- перевірки виконання приписів, розпоряджень Держгірпромнагляду України щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення планових заходів державного нагляду;
- настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання[34].

[32] Постанова КМУ від 28 квітня 2009 року № 413

[33] Відповідно до ст. 39 Закону України «*Про охорону праці*» посадові особи Держгірпромнагляду мають право одержувати від роботодавця і посадових осіб письмові звіти про рівень і стан профілактичної роботи, причини порушень законодавства та вжиті заходи щодо їх усунення

[34] Обставини, за яких нещасний випадок визнається таким, що пов'язаний з діяльністю суб'єкта господарювання, визначені у п. 15 постанови КМУ *«Деякі питання розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві»* від 30 листопада 2011 року № 1232

За результатами перевірок складаються відповідні акти з детальним описом виявлених порушень із зазначенням норм законодавства. Один примірник акта вручається керівнику суб'єкта господарювання або уповноваженій ним особі під підпис.

Заборона виконання робіт оформлюється розпорядженням.

Право заборони виконання робіт виникає у разі виявлення під час перевірки:

- порушень вимог законодавства з охорони праці та промислової безпеки, що створюють загрозу життю працівників;
- відсутності дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;
- непроведення у встановленому порядку та в терміни технічного огляду, випробування або експертного обстеження машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки;
- виникнення нещасного випадку зі смертельним або тяжким наслідком, групового нещасного випадку.



*в) Оцінка ризику втручання*

У 2011 році у зв'язку із загрозою життю та здоров'ю працівників посадові особи Держгірпромнагляду у 114 422 випадках тимчасово зупиняли виробництво, виконання робіт або надання послуг[35]. Якщо посадові особи Держгірпромнагляду діють в межах своїх повноважень, судові рішення зазвичай приймаються на їх користь[36]. Якщо під час складання документів перевірки допущені значні порушення вимог діючого законодавства, суд стає на сторону суб'єктів містобудування[37].

Максимальний розмір штрафу за допущені порушення не може перевищувати 5 % місячного фонду заробітної плати юридичної особи[38].

[35] Звіт про виконання Плану роботи Держгірпромнагляду за 2011 рік (з офіційного сайту Держгірпромнагляду України)
[36] Постанова Донецького окружного адміністративного суду від 14 липня 2010 року по справі № 2а-13528/10/0570, постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 9 березня 2011 року по справі № 2а-1455/09/0570
[37] Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 14 квітня 2010 року по справі № 2а-12146/09/6/0170, постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 14 травня 2010 року по справі № 2-а-12728/09/2170
[38] Ст. 43 Закону України «*Про охорону праці*»

## VII. Державна екологічна інспекція України

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*

Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція) має право:



- приймати рішення про обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, з перевищенням нормативів гранично допустимих викидів, впливу фізичних та біологічних факторів і лімітів скидів забруднюючих речовин;





- опломбовувати приміщення, устаткування, апаратуру підприємств та об'єктів, стосовно яких було прийняте в установленому порядку рішення про обмеження чи тимчасове зупинення їх діяльності.

Діяльність підприємств обмежується або тимчасово забороняється (зупиняється) у разі порушення екологічних нормативів, екологічних стандартів, а також вимог екологічної безпеки, зокрема, щодо викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, складування, захоронення, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів без відповідних дозволів[39].

*б) Підстави для втручання*

Держекоінспекція України має право проводити перевірки з питань, що належать до її компетенції, видавати за їх результатами обов'язкові для виконання приписи, розпорядження.

Перед початком перевірки посадові особи органу Держекоінспекції зобов'язані пред'явити керівнику підприємства або уповноваженій ним особі посвідчення (направлення) та службове посвідчення і надати суб'єкту господарювання копію посвідчення (направлення). Посвідчення (направлення) підписується керівником або заступником керівника Держекоінспекції і засвідчується печаткою.

Планові перевірки проводяться не частіше разу на рік, позапланові можливі за таких обставин[40]:

- звернення фізичних та юридичних осіб про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства. Позапланова перевірка у цьому разі здійснюється тільки за наявності згоди Держекоінспекції України на її проведення;

[39] Пункт «в» ст. 4 Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженого постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року № 2751-XII

[40] Ст. 6 Закону України «*Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*»

- перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення планових перевірок Держекоінспекцією.

*в) Оцінка ризику втручання*

З метою оцінки можливих ризиків для будівництва, пов'язаних з діяльністю органів Держекоінспекції, варто звернути увагу на достатньо активні дії цих органів при здійсненні контрольних функцій. Упродовж 10 місяців 2011 року територіальні органи Держекоінспекції (в тому числі Державна екологічна інспекція у м. Києві) провели 72 тисячі перевірок додержання вимог природоохоронного законодавства суб`єктами господарювання. За той ж період у 2 374 випадках обмежувалась та призупинялась (до усунення виявлених недоліків та порушень) діяльність суб`єктів господарювання[41].



Серед підстав обмеження та призупинення діяльності суб'єктів господарювання, а також притягнення до інших видів відповідальності згідно з рішеннями органів Держекоінспекції можна виділити: (1) відсутність договорів на вивезення та утилізацію відходів, (2) відсутність ведення первинного обліку кількості, типу та складу відходів, (3) відсутність дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, (4) засмічення земель будівельними відходами, (5) зняття родючого шару ґрунту без спеціального дозволу[42].

За перші вісім місяців 2012 року адміністративними судами було розглянуто 9 справ[43] за позовами про скасування рішень Держекоінспекції в м. Києві про обмеження та призупинення діяльності суб'єктів господарювання, з-поміж цих справ у 5 випадках суди скасовували вказані рішення. Порушення, які призвели до застосування таких заходів, відбувались в сферах поводження з відходами та забруднення атмосферного повітря (в результаті діяльності котельних, автомобільного транспорту тощо). Варто звернути увагу на те, що обставини вказаних 9 справ свідчать про те, що прийняття рішень про обмеження та призупинення діяльності суб'єктів господарювання відбувалось тільки після невиконання приписів про усунення порушень, виданих за результатами проведеної перевірки.

В одній з перелічених вище судових справ[44] судом була підтримана позиція Держекоінспекції про обґрунтованість тимчасової заборони (зупинення) господарської діяльності при будівництві будинку *«за відсутності дозволу на розміщення відходів у 2012 році, ліміту на утворення та розміщення відходів у 2012 році, а також відсутністю журналу обліку відходів по формі 1-ВТ».*

[41] Про підсумки роботи міністерства [екології та природних ресурсів] та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів у 2011 році
[42] Інформація щодо перевірки ТОВ «ТМО «Ліко – Холдінг» в 2011 році
[43] За даними Єдиного державного реєстру судових рішень
[44] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 24 травня 2012 року по справі № 2а-5540/12/2670

## VIII. Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*

Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії **(**Держенергонагляд)[45] має право:




- звертатися до Інспекції ДАБК з поданням про порушення ліцензіатами (будівельна діяльність) вимог нормативних документів;
- опломбовувати в установленому порядку електричні і теплові установки, енергопостачання яких обмежується або припиняється на виконання відповідного розпорядження Держенергонагляду.

*б) Підстави для втручання*

Держенергонагляд проводить перевірки відповідно до Закону України «*Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*». Планові заходи здійснюються відповідно до річних або квартальних планів, які затверджуються Держенергонаглядом. Для здійснення планової або позапланової перевірки видається наказ, який має містити найменування підприємства, яке буде перевірятись, та предмет перевірки.

Підставами для здійснення позапланових заходів є:

- звернення фізичних та юридичних осіб про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства. Позаплановий захід у цьому разі здійснюється тільки за наявності згоди Держенергонагляду України;
- перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення планових заходів;
- настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання.

*в) Оцінка ризику втручання*

Зважаючи на кількість перевірок, які здійснили органи Держенергонагляду за перше півріччя 2012 року, – приблизно 23 тисячі – можливо оцінити ризик здійснення перевірки будівництва як помірний. З іншого боку, істотність негативного впливу контролю з боку

[45] В особі Головного державного інспектора України з енергетичного нагляду, його заступників, старших державних інспекторів з енергетичного нагляду та державних інспекторів з енергетичного нагляду

Держенергонагляду є незначною, оскільки правом на опломбування енергоустановок усі органи Держенергонагляду України за перше півріччя 2012 року скористались лише 20 разів[46]. Здебільшого органи Держенергонагляду видають приписи про усунення порушень (за перше півріччя 2012 року таких приписів було видано у кількості 8,3 тисячі). Статистичних даних щодо використання права органів Держенергонагляду на звернення до Інспекції ДАБК з поданням про порушення нами не знайдено, тому важко оцінювати можливий негативний вплив з боку Держенергонагляду в цьому контексті.

Судова практика за перші вісім місяців 2012 року[47] свідчить про те, що у господарських та адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій в м. Києві на розгляді знаходились тільки вісім справ, пов'язаних з контрольними функціями Держенергонагляду, причому шість справ стосувались стягнення штрафів (розмір яких не перевищував 3 400 грн.), інші дві справи – визнання протиправною бездіяльності Держенергонагляду[48] та визнання незаконною постанови цього органу[49]. У всіх справах рішення приймались на користь Держенергонагляду.



[46] Звіт про здійснення заходів з енергонагляду у галузі електроенергетики за 6 місяців 2012 року
[47] За даними Єдиного державного реєстру судових рішень
[48] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 18 липня 2012 року по справі № 2а-7422/12/2670
[49] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 25 квітня 2012 року по справі № 2а-19376/11/2670

## IX. Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, страхові експерти з охорони праці

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*









Страхові експерти з охорони праці, на яких покладається виконання функцій Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві (далі – «**Фонд**»), мають право, зокрема, вносити роботодавцям обов'язкові для виконання подання про порушення законодавства про охорону праці, а органам з нагляду за охороною праці (*див. розділ «Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд)» вище*) – подання про заборону подальшої експлуатації робочих місць, дільниць, робота на яких загрожує здоров'ю або життю працівників.

*б) Підстави для втручання*

Планово і позапланово можуть перевірятися як суб'єкт господарювання, так і його окремі виробничі об'єкти. Планова перевірка може здійснюватися не частіше разу на рік.

Позапланові перевірки проводяться у разі:

- аварії, нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
- необхідності перевірки виконання внесених страховим експертом подань про усунення порушень законодавства з охорони праці.

*в) Оцінка ризику втручання*

Незначне коло підстав для позапланової перевірки та обмеження кількості планових перевірок дозволяють оцінити ризики як несуттєві. Крім того, негативні наслідки у вигляді заборони подальшої експлуатації можливі тільки після прийняття відповідного рішення органами Держгірпромнагляду, а не Фондом, якій лише повідомляє про порушення.

## X. Місцеві органи влади та самоврядування[50]

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*




До компетенції Київської міської державної адміністрації (КМДА) входить право зупинення у випадках, передбачених законом[51], будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації та проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу, право проведення робіт з прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів[52].






Також місцева державна адміністрація вносить пропозиції[53] про зупинення діяльності підприємств незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил[54].

До повноважень Київської міської ради у галузі земельних відносин на її території належить обмеження, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки в разі порушення ними вимог земельного законодавства[55].



Окрім того, забороняється прийняття в експлуатацію об'єктів нового будівництва, реконструкції та капітального ремонту будівель чи споруд без проведення комплексного благоустрою відповідної території[56]. А роботи щодо комплексного благоустрою об'єктів вважаються завершеними тільки після закриття контрольної картки на тимчасове порушення благоустрою території у зв'язку з виконанням відповідних робіт[57]. Відповідальним структурним підрозділом КМДА щодо питань благоустрою є Головне управління контролю за благоустроєм м. Києва.

Також слід зважати на можливість викупу (примусового відчуження) земельної ділянки, на якій відбувається будівництво, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Таке відчуження можливе лише за наявності підстав, які включені до

---

[50] На прикладі м. Києва
[51] В ході дослідження не знайдено законів, які б передбачали випадки для реалізації вказаних повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування, в тому числі КМДА, та ці випадки могли би бути пов'язані з комерційним будівництвом.
[52] Ст.ст. 13 та 14 Закону України «*Про основи містобудування*»
[53] Діяльність підприємств, які порушують законодавство про охорону навколишнього природного середовища, може бути обмежена, зупинена чи припинена за рішенням органів, перелік яких наведений у пункті 3 Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року № 2751-XII: Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади, Міністерство екології та природних ресурсів України та його органи на місцях, органи державного санітарно-епідеміологічного нагляду, інші спеціально уповноважені державні органи та органи місцевого самоврядування.
[54] Ст. 21 Закону України «*Про місцеві державні адміністрації*»
[55] Ст. 9 Земельного Кодексу України
[56] П. 2.1.5 Правил благоустрою міста Києва
[57] Там же

вичерпного переліку[58]. Прикладом такого рішення може бути рішення Київської міської ради від 16 грудня 2005 року № 607/3068 «*Про винесення з траси будівництва Подільського мостового переходу через р. Дніпро в м. Києві та лінії Київського метрополітену частини садових ділянок Русанівських і Воскресенських садів*».

*б) Підстави для втручання*

Законодавство не містить чіткого переліку підстав для втручання цих органів. Такими підставами можуть бути подання, доповідні записки, інші внутрішні документи структурних підрозділів цих органів; повідомлення, отримані від інших органів державної влади, правоохоронних органів тощо. Крім того, органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організовувати проведення перевірок на підприємствах з питань здійснення делегованих цим органам повноважень органів виконавчої влади[59].



*в) Оцінка ризику втручання*

На сьогодні в судах на розгляді знаходяться більше 90 справ щодо скасування рішень як Київради, так і інших органів щодо зупинення будівництва і повернення земельних ділянок у власність міста[60]. Відомі позови громадян щодо бездіяльності місцевих державних адміністрацій в сфері контролю за будівництвом, які вирішувалися судом на користь позивачів[61]. Судові рішення свідчать про те, що у випадку, якщо передача земельної ділянки у приватну власність відбувалась з порушеннями чинного законодавства, є суттєвий ризик того, що такі ділянки будуть повернені попередньому власнику.

[58] Ст. 7 Закону України «*Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності*» від 17 листопада 2009 року № 1559-VI

[59] Ст. 18 Закону України «*Про місцеве самоврядування*»

[60] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 23 травня 2012 року по справі № 2а-18266/11/2670, постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 16 травня 2011 року по справі № 2а-705/11/2670, рішення Господарського суду м. Києва від 31 січня 2012 року по справі № 9/20226.01.12

[61] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 18 березня 2008 року по справі № 5/198, постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 26 травня 2009 року по справі № 22-а-11915/08

## XI. Суди

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*






Суд може визнавати недійсними договори (в тому числі пов'язані з будівництвом) або скасовувати дозвільні документи, розглядати справи про оскарження відводу земельної ділянки, приймати ухвали про забезпечення позову шляхом заборони вчинення певних дій (в тому числі проведення будівельних робіт).

*б) Підстави для втручання*

Підставою може стати подання до суду відповідного позову. Причому позов може бути поданий як представником органу влади, так і приватною особою (в залежності від суті позову).

*в) Оцінка ризику втручання*

Відомі випадки забезпечення позову шляхом заборони проведення будівельних робіт[62]. Така ситуація може скластися при розгляді у суді цивільних, адміністративних чи господарських спорів, де відповідачем виступає особа, пов'язана з будівництвом. Таке забезпечення позову може спричинити зупинення будівництва на час до прийняття рішення по справі або до успішного оскарження ухвали про забезпечення позову. Заходи забезпечення позову можуть бути чинними протягом декількох місяців.

У 2012 році[63] заборони, що стосуються проведення будівельних робіт, були вжиті судами першої інстанції м. Києва в трьох випадках:

- зупинено дію дозволу на виконання будівельних робіт[64] в межах справи за позовом мешканця будинку, який розташований поруч з новим будівництвом, про оскарження дій Інспекції ДАБК у м. Києві щодо видачі дозволу на виконання будівельних робіт;
- заборонено проводити будівельні роботи у справі про визнання договору купівлі - продажу земельної ділянки та державного акту на право власності на земельну ділянку недійсними[65] та
- заборонено проводити будівельні роботи у справі про усунення перешкод у користуванні земельною ділянкою[66].

Ухвалення судом рішень щодо визнання недійсними договорів, пов'язаних з веденням будівництва, оскарження відводу земельної ділянки, рішень щодо видачі дозвільної документації тощо може зупинити будівництво на значний строк або взагалі унеможливити подальше законне виконання будівельних робіт.

---

[62] Ухвала Господарського суду Донецької області від 13 березня 2012 року по справі № 5006/32/23пн/2012, ухвала Господарського суду м. Києва від 7 жовтня 2010 року по справі № 39/23507.10.10
[63] За даними Єдиного державного реєстру судових рішень за період з січня по серпень 2012 року
[64] Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 7 серпня 2012 року по справі № 2а-9925/12/2670
[65] Ухвала Печерського районного суду м. Києва від 18 червня 2012 року по справі № 2-238/11
[66] Ухвала Оболонського районного суду м. Києва від 21 червня 2012 року по справі № 2-1664/12

## XII. Прокуратура

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*

Органи прокуратури відповідно до чинного законодавства мають дуже широкі повноваження під час здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів: мають право вносити подання про усунення порушень законів (з практики найбільш поширеними у сфері будівництва є випадки усунення порушення природоохоронного законодавства, земельного законодавства), а також звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також юридичних осіб.






Особа, якій внесено подання, має обов'язково розглянути вимоги прокурора та повідомити його про вжиті заходи у визначений прокурором строк, що обчислюється з дня отримання подання та не може бути меншим 10 днів.

*б) Підстави для втручання*

Перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора. Перевірки за заявами фізичних чи юридичних осіб, крім повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування або неприйняття цими органами у встановлені строки рішень з цих питань. Для здійснення перевірки прокурор приймає постанову, в якій зазначає підстави, що свідчать про можливі порушення законності, та обґрунтовує необхідність вчинення дій.

*в) Оцінка ризику втручання*

На сьогодні достатньо багато випадків здійснення прокуратурою захисту прав держави в особі органів влади чи органів місцевого самоврядування[67]. Відомі випадки анулювання дозволу на виконання будівельних робіт[68] та дозволу на тимчасове порушення благоустрою як реакція на протест[69] органів прокуратури[70].

Протягом 2012 року органами прокуратури у м. Києві було виявлено порушення під час будівництва, які стосувались: (1) самовільного будівництва та знесення зелених насаджень по вул. Кіквідзе (у зв'язку з чим органами прокуратури були подані позови про ви-

[67] Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 5 жовтня 2010 року по справі № 7/508 (2-а-10215/08), постанова Вищого адміністративного суду України від 25 жовтня 2011 року по справі К/9991/18701/11, рішення Господарського суду м. Києва від 17 листопада 2011 року по справі № 18/29410.11.11
[68] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 9 листопада 2011 року по справі № 2а-13074/11/2670
[69] З 1 грудня 2012 року єдиним документом прокурорського реагування є подання
[70] Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 18 січня 2012 року по справі № 2а-14470/11/2670

знання недійсними договорів оренди земельних ділянок, а також поданий протест, за яким Інспекція ДАБК у м. Києві скасувала декларацію про початок виконання будівельних робіт) та будівництва без дозвільних документів на проспекті Правди[71]; (2) дії службових осіб Інспекції ДАБК у м. Києві щодо внесення до єдиного реєстру повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт на земельній ділянці по вул. Сошенка (після поданого протесту прокурора повідомлення були вилучені з єдиного реєстру)[72]; (3) порушення функціонального призначення земельної ділянки («*земель зеленої зони та центрального історичного ареалу столиці*») по вул. Старонаводницькій під час будівництва адміністративно-готельно-житлового комплексу (Окружним адміністративним судом м. Києва задоволений позов прокуратури та скасоване рішення Київської міської ради, прийняте у 2010 році, щодо передачі земельної ділянки)[73].



Оскільки прокурор має право безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення підприємств (без перепустки), мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію, негативні наслідки втручання прокурора в діяльність підприємства можуть бути досить значними. Проте фактичне блокування процесу будівництва прокурором можливо через суд або шляхом звернення з поданням до інших державних органів (зокрема з вимогою про анулювання дозволів).

[71] Офіційний сайт Прокуратури м. Києва, новини від 13 вересня 2012 року
[72] Офіційний сайт Прокуратури м. Києва, новини від 10 серпня 2012 року
[73] Офіційний сайт Прокуратури м. Києва, новини від 7 червня 2012 року

## XIII. Правоохоронні органи

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*

Тимчасове зупинення будівельних робіт може бути пов'язане з проведенням слідчих дій органами:

- Міністерства внутрішніх справ України - кримінальною, транспортною та спеціальною міліцією, спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю (УБОЗ), підрозділами по боротьбі з економічною злочинністю (ДСБЕЗ, колишній УБЕЗ);
- Служби безпеки України, зокрема спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю;
- Державної податкової служби - підрозділами податкової міліції.





Обшук, виїмка, відтворення обстановки і обставин події (слідчий експеримент), затримання певних осіб органами дізнання чи слідчими органами можуть спричинити зупинку виконання робіт на об'єкті від кількох годин до кількох днів. Використання будь-яких матеріалів, обладнання, документації, які визнані речовими доказами, унеможливлюється принаймні на час розгляду кримінальної справи. Зазначені обмеження вживаються в переважній більшості випадків у межах кримінальної справи (починаючи з 20 листопада 2012 року[74] з моменту внесення відомостей про вчинення кримінального правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань).

Достатньо великі повноваження слідчих під час визначення механізмів, транспортних засобів, комп'ютерної техніки, речей, документів тощо доказами у кримінальній справі, що тягне за собою можливість вилучення цих доказів.

Крім того, за матеріалами оперативно-розшукової діяльності та кримінальних справ спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю (УБОЗ) мають право подавати до суду заяви про скасування реєстрації і припинення діяльності суб'єктів підприємництва, а також подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України. Однак за матеріалами судової практики у м. Києві у 2012 році таких випадків виявлено не було.

*б) Підстави для втручання*

Приводом для відповідних дій представників правоохоронних органів найчастіше є необхідність перевірки наявної оперативної інформації про кримінальне правопорушення, яка може міститись у зверненнях громадян, у повідомленнях ЗМІ, безпосередньо отримана цими правоохоронними органами. Сфера перевірок для органів міліції досить широка, що дозволяє їм перевіряти практично необмежене коло підприємців з різних питань їх діяльності.

[74] Тобто з дати набрання чинності більшої частини положень нового Кримінального процесуального кодексу України

Працівники правоохоронних органів можуть прийти з перевіркою за наявності таких підстав:

- для перевірки інформації про здійснення або підготовку до вчинення кримінального порушення – у межах досудового розслідування[75];
- для отримання документів[76] (підставою є заява чи повідомлення про кримінальне правопорушення);
- для проведення оперативно-розшукових заходів – якщо порушена оперативно-розшукова справа[77];
- для огляду приміщень (з метою припинення злочинів, переслідування осіб, підозрюваних у скоєнні злочинів, при стихійних лихах та інших надзвичайних обставинах) [78];
- для проведення слідчих дій (обшук, огляд тощо) – якщо внесені відомості про вчинення кримінального правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань [79].



При здійсненні боротьби з організованою злочинністю співробітники спеціальних підрозділів органів внутрішніх справ і Служби безпеки України[80] мають право входити на територію, у приміщення, склади та сховища підприємств за службовими посвідченнями та письмовим розпорядженням керівника відповідного спеціального підрозділу або за постановою та з санкції прокурора[81].

Головне управління МВС України в м. Києві має право здійснювати контроль за дотриманням та здійсненням заходів, спрямованих на виконання вимог законодавства з благоустрою, контроль за станом благоустрою міста[82], в тому числі перевіряти наявність контрольної картки на порушення благоустрою.

*в) Оцінка ризику втручання*

Ризики втручання правоохоронних органів у процес будівництва є достатньо високими, і негативні наслідки такого втручання можуть бути значними.

[75] Розділ III Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI
[76] П. 17 ст. 11 Закону України «*Про міліцію*»
[77] Ст. 8, 9 Закону України «*Про оперативно-розшукову діяльність*»
[78] П. 15 ст. 11 Закону України «*Про міліцію*»
[79] Глава 20 Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI
[80] Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, управління по боротьбі з організованою злочинністю в м. Києві
[81] Ст. 12 Закону України «*Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю*»
[82] П. 19.1.1 Правил благоустрою міста Києва

## XIV. Державна податкова служба

*а) Які перешкоди можуть бути створені?*



Відмова від проведення документальної перевірки за наявності законних підстав для її проведення або від допуску посадових осіб податкового органу тягне накладення адміністративного арешту на майно платника податків[83]. У разі накладення такого арешту власник майна позбавляється прав розпорядження або користування ним. Зазначимо, що для забезпечення виконання платником податків своїх обов'язків його майно може передаватись у податкову заставу. Адміністративний арешт (в більшій степені) та податкова застава можуть негативно вплинути на будівництво.





Крім того, проведення великої кількості перевірок: документальної (планової, позапланової, виїзної, невиїзної) або фактичної – органами податкової служби може призвести до відволікання трудових ресурсів та уповільнення реалізації проекту будівництва.

*б) Підстави для втручання*

Фактична перевірка проводиться на підставі рішення керівника органу податкової служби з обов'язковим наданням до початку перевірки копії наказу платникові податків; здійснюється без попередження платника податків (особи); проводиться двома і більше посадовими особами органу державної податкової служби у присутності посадових осіб суб'єкта господарювання або його представника та/або особи, що фактично здійснює розрахункові операції; проводиться за наявності однієї з вичерпного переліку обставин, встановлених Податковим кодексом України[84].

Планова перевірка повинна бути передбачена у плані-графіку (періодичність визначається залежно від ступеня ризику); проводиться на підставі рішення керівника органу податкової служби; рішення про проведення перевірки оформлюється наказом; обов'язковим є повідомлення платника за 10 календарних днів до дня проведення перевірки.

Позапланова перевірка проводиться за наявності однієї з вичерпного переліку підстав[85], проводиться на підставі рішення керівника органу податкової служби, рішення про проведення перевірки оформлюється наказом; обов'язковим є повідомлення платника податків до дня проведення перевірки.

*в) Оцінка ризику втручання*

За перше півріччя 2012 року найбільшу увагу органи Державної податкової служби у м. Києві приділяли перевіркам правильності обліку податку на додану вартість (за вказаний період було проведено 2 044 документальних позапланових перевірок)[86]. В цілому діяльність органів Державної податкової служби є доволі інтенсивною і ризики втручання цих органів є суттєвими.

---

[83] Пп. 94.2.3 п. 94.2 ст. 94 Податкового Кодексу України
[84] П. 80.2 ст. 80 Податкового Кодексу України
[85] Ст. 78 Податкового Кодексу України
[86] Звіт ДПС у м. Києві за перше півріччя 2012 року

## XV. Інші органи

**Державна інспекція України з питань праці (Держпраці)[87].** Держпраці фактично не має право зупиняти будівництво чи діяльність підприємства, але має право:






- здійснювати безперешкодно перевірки у виробничих, службових та адміністративних приміщеннях роботодавців, а також перевірки робочих місць працівників;
- видавати в установленому порядку роботодавцям обов'язкові до виконання приписи щодо усунення порушень законодавства про працю, зайнятість населення та загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Державний інспектор з питань праці може проводити планові та позапланові перевірки. Планові перевірки проводяться не частіше ніж один раз на рік.

Підставами для позапланових перевірок є:

- перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення планових перевірок;
- звернення фізичних та юридичних осіб про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства. Позаплановий захід у цьому разі здійснюється тільки за наявності згоди Держпраці;
- виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених у документах обов'язкової звітності[88], поданих суб'єктом господарювання, а також неподання такої звітності у встановлений термін без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, які перешкоджали поданню таких документів;
- настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання.

**Державна інспекція сільського господарства України (Держсільгоспінспекція України)[89].** До повноважень Держсільгоспінспекції України належить внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо:

---

[87] Діяльність регулюється такими нормативно-правовими актами:
1. Указ Президента України «*Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці*» від 6 квітня 2011 року № 386/2011
2. Наказ Мінсоцполітики «*Про затвердження Порядку проведення перевірок посадовими особами Державної інспекції України з питань праці та її територіальних органів*» від 2 липня 2012 року № 390

[88] Інструкція щодо заповнення форми N 10-ПІ (річна) «Звіт про зайнятість і працевлаштування інвалідів» (затверджено Наказом Мінпраці від 10 лютого 2007 року № 42)

[89] Діяльність регулюється Законом України «*Про державний контроль за використанням та охороною земель*» від 19 червня 2003 року № 963-IV та Указом Президента України «*Про Державну інспекцію сільського господарства*» від 13 квітня 2011 року № 459/2011, наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України «*Про затвердження*




- припинення будівництва та експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства України до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків;
- припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону[90].

Держсільгоспінспекція має право проводити перевірки[91], давати обов'язкові для виконання приписи (розпорядження). При повторній відмові особи виконати припис (припинити порушення земельного законодавства чи усунути його наслідки) та при застосуванні до неї всіх можливих заходів адміністративного впливу Держсільгоспінспекція інформує про це орган прокуратури або Київраду.



Ризик втручання Держсільгоспінспекції у процес комерційного будівництва залежить здебільшого від належного користування відповідною земельною ділянкою згідно з її цільовим призначенням. Якщо під час будівництва порушень цільового призначення земельної ділянки немає, то ризик втручання цього органу буде мінімальним.




**Органи охорони культурної спадщини[92].** На охоронюваних археологічних територіях, у межах зон охорони пам'яток, історичних ареалів населених місць, занесених до списку історичних населених місць України, забороняються будівельні, земляні роботи без дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини[93]. Замовники та підрядники зобов'язані поінформувати у триденний строк місцевий орган охорони культурної спадщини (наприклад Головне управління охорони культурної спадщини КМДА) про нововиявлені під час будівельних робіт об'єкти, що мають антропологічне, археологічне, естетичне, етнографічне, історичне, мистецьке, наукове чи художнє значення[94].

Ризик може виникнути тільки під час виконання земляних робіт на будівництві. Оцінити його можливо лише приблизно зважаючи на історичні дані про місце будівництва. Зазначимо, що за період з січня 2009 року по серпень 2012 року практика судів м. Києва не містить жодної справи щодо спору з приводу заборони будівельних або земляних робіт органами охорони культурної спадщини.

---

*Положення про державну інспекцію сільського господарства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі»* від 23 грудня 2011 року № 770

[90] Ст. 6 Закону України «*Про державний контроль за використанням та охороною земель*»

[91] Відповідно до Закону України «*Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*»

[92] Діяльність регулюється такими нормативно-правовими актами:

1. Закон України «*Про охорону культурної спадщини*» від 8 червня 2000 року № 1805-III
2. Закон України «*Про архітектурну діяльність*» від 20 травня 1999 року № 687-XIV
3. Закон України «*Про охорону археологічної спадщини*» від 18 березня 2004 року № 1626-IV

[93] Ст. 32 Закону України «*Про охорону культурної спадщини*»

[94] Ст. 27 Закону України «*Про архітектурну діяльність*»

## XVI. Огляд процедур оскарження (скасування) рішень або дій, що створюють перешкоди під час ведення будівництва

За загальним правилом рішення органів влади або місцевого самоврядування, які створюють перешкоди під час будівництва, можуть бути оскаржені у адміністративному порядку (до вищого органу або посадової особи) або до суду. Судова процедура оскарження передбачає подання адміністративного позову до окружного адміністративного суду (наприклад Окружний адміністративний суд м. Києва) відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Оскарження рішення органу влади або місцевого самоврядування не тягне за собою автоматичне призупинення виконання цього рішення[95]. Загальний строк звернення до суду з позовом про визнання нечинним та скасування рішення органу влади або місцевого самоврядування становить шість місяців[96]. Недоліками адміністративного та судового порядку оскарження є те, що за адміністративного порядку часто важко розраховувати на об'єктивність та повноту перегляду рішень нижчестоящого органу вищестоящим, а оскарження у судовому порядку може тривати достатньо довго.



Крім зазначених вище загальних способів оскарження можливо також звернутись до органів прокуратури, які мають право вносити подання на незаконні рішення чи дії посадової особи, що може призвести до скасування таких рішень. Подання прокурора не зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження[97].




[95] Для зупинення оскаржуваного рішення в судовому порядку необхідно, щоб суд, які розглядає справу, постановив ухвалу про вжиття заходів забезпечення позову
[96] Ч. 2 ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України
[97] Ст. 23 Закону України «*Про прокуратуру*»

Деякі особливості оскарження рішень владних суб'єктів, які впливають на ведення будівництва, розглянуті нижче.

Дії та рішення територіальних Інспекцій ДАБК можуть бути оскаржені до Державної архітектурно-будівельної інспекції України (ДАБІ), Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіону). Спеціального порядку оскарження до ДАБІ та Мінрегіону немає.



Постанову Інспекцій ДАБК про накладення штрафу на суб'єкта містобудування може бути оскаржено до суду протягом 15 днів з дня її винесення з повідомленням про таке оскарження у той самий строк органу, який виніс постанову[98].

Адміністративний порядок оскарження рішень та дій головного державного санітарного лікаря України передбачає звернення до Кабінету Міністрів України; інших головних державних санітарних лікарів та посадових осіб органів СЕС – до вищестоящого головного державного санітарного лікаря.

Припис про усунення порушень вимог законодавства у сферах пожежної, техногенної безпеки, цивільного захисту може бути оскаржено до Держтехногенбезпеки України. У разі усунення на об'єкті, до якого застосовано запобіжний захід, порушень у повному обсязі керівник (власник) об'єкта надає до органу, який виніс постанову, письмове звернення щодо її припинення, за яким може бути проведена позапланова перевірка виконання постанови.

Приписи та розпорядження органів Держгірпромнагляду можуть бути оскаржені до центрального апарату Держгірпромнагляду України.

Рішення Держенергонагляду можуть бути оскаржені до Міністерства енергетики та вугільної промисловості.

Оскарження рішень посадових осіб Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, страхових експертів з охорони праці можливе у спеціальних комісіях з питань вирішення спорів при виконавчій дирекції Фонду та при її робочих органах.

Акти КМДА можуть бути оскаржені до Кабінету Міністрів України[99]. Накази керівників структурних підрозділів КМДА можуть бути скасовані головою КМДА, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади[100].

---

[98] Ст. 5 Закону України «*Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності*» від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР

[99] Ст. 43 Закону України «*Про місцеві державні адміністрації*»

[100] Там же

Судові рішення (ухвали, постанови або рішення) оскаржуються до вищестоящого суду (судові рішення Окружного адміністративного суду м. Києва – до Київського апеляційного адміністративного суду, а рішення останнього – до Вищого адміністративного суду України). Ухвали про забезпечення позову можуть бути скасовані також самим суддею (суддями), які постановили ці ухвали.

Постанова прокурора про проведення перевірки може бути оскаржена до прокурора вищого рівня або суду в порядку адміністративного судочинства протягом десяти днів з дня одержання копії постанови[101].



Дії слідчого правоохоронних органів можуть бути оскаржені слідчому судді[102]. Дії працівника міліції можуть бути оскаржені в органах внутрішніх справ, суді або прокуратурі[103].

[101] Ч.3 ст. 21 Закону України «*Про прокуратуру*»
[102] Ст. 306 Кримінального процесуального кодексу України
[103] Ст. 25 Закону України «*Про міліцію*»

## XVII. Особливості дослідження

Цей звіт базується на аналізі відповідного законодавства та дослідженні інформації, отриманої із загальнодоступних джерел, про діяльність органів влади та місцевого самоврядування у період з січня 2011 року по вересень 2012 року (або протягом іншого проміжку часу, зазначеному в кожному окремому випадку) переважно з урахуванням припущення, що комерційне будівництво здійснюється у м. Києві.

Дослідження проведено в напрямах, які, на думку авторів, є найбільш важливими, ризикованими або такими, які з інших причин потребують особливої уваги. Дослідження не повинно сприйматись як результат систематизації та опису всіх напрямів, особливостей та наслідків діяльності органів влади та місцевого самоврядування, яка має вплив на реалізацію проектів будівництва.



Ми не розглядали питання притягнення посадових осіб суб'єктів містобудівної діяльності до адміністративної відповідальності за порушення, допущені під час здійснення будівництва.