

О. В. Стукаленко

АДМІНІСТРАТИВНО-  
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

МОНОГРАФІЯ

Київ  
«Центр учбової літератури»  
2016

О. В. Стукаленко

АДМІНІСТРАТИВНО-  
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

МОНОГРАФІЯ

Київ  
«Центр учбової літератури»  
2016

УДК 342.9:69  
ББК 67.401+38  
С 88

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ  
(протокол №3 від 24 травня 2016 року)*

**Рецензенти:**

**Калайнов Дмитрій Петрович**, доктор юридичних наук, професор (завідувач кафедри державно-правових дисциплін Одеського державного університету внутрішніх справ);

**Петков Сергій Валерійович**, доктор юридичних наук, професор (заступник директора інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України);

**Гречанюк Сергій Костянтинович**, доктор юридичних наук, доцент (завідувач кафедри кримінального права, кримінології, кримінально-виконавчого права Національної академії прокуратури України).

**С 88** Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія / О. В. Стукаленко. – К.: Центр учбової літератури, 2016. – 376 с.

**ISBN 978-617-673-507-6**

Монографія присвячена дослідженню сучасних поглядів на адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі в контексті адаптації системи законодавства відповідно до *acquis communautaire*. Досліджено проблеми становлення, формування та подальшого розвитку будівельної галузі, визначено тенденції й напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення здійснення будівельної діяльності з урахуванням міжнародних стандартів.

У монографії акцентовано увагу на необхідності оновлення змістовних положень адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі шляхом визначення теоретичних засад, елементів його механізму, системи суб'єктів будівельної діяльності, узгодження положень адміністративно-деліктного законодавства, а також пріоритетних напрямів гармонізації чинного законодавства з міжнародними положеннями. Розглянуто пріоритетні кроки з удосконалення адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі в Україні. Містяться пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, зокрема визначено комплексний підхід до побудови глави КУпАП, а також обґрунтовано структуру проекту й розкрито основний зміст Будівельного кодексу України, сфера дії якого охоплює організаційно-правові засади містобудування, будівництва інженерно-технічних та інших об'єктів в Україні.

**ISBN 978-617-673-507-6**

© Стукаленко О. В., 2016.  
© Центр учбової літератури, 2016.

УДК 342.9:69  
ББК 67.401+38  
С 88

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ  
(протокол №3 від 24 травня 2016 року)*

**Рецензенти:**

**Калайнов Дмитрій Петрович**, доктор юридичних наук, професор (завідувач кафедри державно-правових дисциплін Одеського державного університету внутрішніх справ);

**Петков Сергій Валерійович**, доктор юридичних наук, професор (заступник директора інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України);

**Гречанюк Сергій Костянтинович**, доктор юридичних наук, доцент (завідувач кафедри кримінального права, кримінології, кримінально-виконавчого права Національної академії прокуратури України).

**С 88** Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія / О. В. Стукаленко. – К.: Центр учбової літератури, 2016. – 376 с.

**ISBN 978-617-673-507-6**

Монографія присвячена дослідженню сучасних поглядів на адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі в контексті адаптації системи законодавства відповідно до *acquis communautaire*. Досліджено проблеми становлення, формування та подальшого розвитку будівельної галузі, визначено тенденції й напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення здійснення будівельної діяльності з урахуванням міжнародних стандартів.

У монографії акцентовано увагу на необхідності оновлення змістовних положень адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі шляхом визначення теоретичних засад, елементів його механізму, системи суб'єктів будівельної діяльності, узгодження положень адміністративно-деліктного законодавства, а також пріоритетних напрямів гармонізації чинного законодавства з міжнародними положеннями. Розглянуто пріоритетні кроки з удосконалення адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі в Україні. Містяться пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, зокрема визначено комплексний підхід до побудови глави КУпАП, а також обґрунтовано структуру проекту й розкрито основний зміст Будівельного кодексу України, сфера дії якого охоплює організаційно-правові засади містобудування, будівництва інженерно-технічних та інших об'єктів в Україні.

**ISBN 978-617-673-507-6**

© Стукаленко О. В., 2016.  
© Центр учбової літератури, 2016.

Передмова . . . . .	5
Розділ I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ . . . . .	8
1.1. Поняття та межі будівельної галузі як об'єкта адміністративно-правового регулювання . . . . .	8
1.2. Генезис адміністративно-правового регулювання будівельної галузі на території України . . . . .	23
1.3. Сутність адміністративно-правових відносин у будівельній галузі . . . . .	39
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I . . . . .	55
Розділ II МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ . . . . .	62
2.1. Адміністративно-правове регулювання окремих напрямів будівельної галузі . . . . .	62
2.2. Адміністративно-правове забезпечення надійності та безпеки об'єктів будівництва . . . . .	79
2.3. Дозвільні адміністративні процедури в будівельній галузі. . . . .	93
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II . . . . .	112
Розділ III. СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ . . . . .	116
3.1. Регуляторні органи в будівельній галузі . . . . .	116
3.2. Контрольно-наглядові органи в будівельній галузі . . . . .	134
3.3. Адміністративно-правовий механізм взаємодії в будівельній галузі . . . . .	158
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ III . . . . .	180
Розділ IV. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ . . . . .	184
4.1. Поняття та підстави адміністративної відповідальності в будівельній галузі . . . . .	184
4.2. Процедури адміністративної відповідальності в будівельній галузі . . . . .	209
4.3. Штрафні санкції в будівельній галузі . . . . .	231
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ IV . . . . .	241

Передмова . . . . .	5
Розділ I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ . . . . .	8
1.1. Поняття та межі будівельної галузі як об'єкта адміністративно-правового регулювання . . . . .	8
1.2. Генезис адміністративно-правового регулювання будівельної галузі на території України . . . . .	23
1.3. Сутність адміністративно-правових відносин у будівельній галузі . . . . .	39
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I . . . . .	55
Розділ II МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ . . . . .	62
2.1. Адміністративно-правове регулювання окремих напрямів будівельної галузі . . . . .	62
2.2. Адміністративно-правове забезпечення надійності та безпеки об'єктів будівництва . . . . .	79
2.3. Дозвільні адміністративні процедури в будівельній галузі. . . . .	93
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II . . . . .	112
Розділ III. СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ . . . . .	116
3.1. Регуляторні органи в будівельній галузі . . . . .	116
3.2. Контрольно-наглядові органи в будівельній галузі . . . . .	134
3.3. Адміністративно-правовий механізм взаємодії в будівельній галузі . . . . .	158
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ III . . . . .	180
Розділ IV. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ . . . . .	184
4.1. Поняття та підстави адміністративної відповідальності в будівельній галузі . . . . .	184
4.2. Процедури адміністративної відповідальності в будівельній галузі . . . . .	209
4.3. Штрафні санкції в будівельній галузі . . . . .	231
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ IV . . . . .	241

Розділ V. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО АДАПТАЦІЇ ДО ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ . . . . .	248
5.1. Міжнародні нормативно-правові акти ЄС щодо забезпечення гармонізації норм і стандартів у будівельній галузі . . . . .	248
5.2. Законодавство ЄС у сфері контролю органів публічної влади за надійністю та безпекою будівельної продукції . . . . .	261
5.3. Досвід окремих зарубіжних країн щодо адміністративно-правового регулювання в будівельній галузі . . . . .	273
5.4. Гармонізація законодавства України з європейськими міжнародними положеннями в будівельній галузі . . . . .	288
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ V . . . . .	301
Післямова . . . . .	305
Список використаних джерел . . . . .	314

Розділ V. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО АДАПТАЦІЇ ДО ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ . . . . .	248
5.1. Міжнародні нормативно-правові акти ЄС щодо забезпечення гармонізації норм і стандартів у будівельній галузі . . . . .	248
5.2. Законодавство ЄС у сфері контролю органів публічної влади за надійністю та безпекою будівельної продукції . . . . .	261
5.3. Досвід окремих зарубіжних країн щодо адміністративно-правового регулювання в будівельній галузі . . . . .	273
5.4. Гармонізація законодавства України з європейськими міжнародними положеннями в будівельній галузі . . . . .	288
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ V . . . . .	301
Післямова . . . . .	305
Список використаних джерел . . . . .	314

Ратифікація Угоди про асоціацію з Європейським Союзом вплинула на подальший розвиток України як високорозвиненої, правової, цивілізованої держави з високими європейськими стандартами життя та адаптованою системою законодавства відповідно до *acquis communautaire*. Визначений напрям став пріоритетною складовою правової реформи в Україні, в основу якої був покладений системний розвиток національної нормативної бази як гармонійної складової міжнародного нормативного простору.

Серед першочергових пріоритетів був визначений напрям розроблення національних технічних правил та стандартів у будівельній галузі, гармонізованих з європейськими та міжнародними положеннями, основу яких було визначено Директивою Ради Європи 89/106/ЄЕС від 21 грудня 1988 р. «Про зближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав-членів стосовно будівельних виробів».

З метою впровадження визначених положень Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було розроблено та схвалено низку планів імплементації деяких актів законодавства ЄС та узгодження з їх положеннями будівельних норм і національних стандартів. Наближення визначених положень будівельного законодавства до відповідних законодавчих актів Європейського Союзу сприятиме адміністративно-правовому забезпеченню всебічного захисту прав і свобод людини.

У процесі впровадження взаємопов'язаного комплексу європейських технічних правил, стандартів та нормативів (EUROCODE) у будівельну галузь була визначена планова стратегія перезавантаження будівельного законодавства в напрямі побудови оновленої моделі будівельної галузі.

З огляду на необхідність їх урегулювання постала потреба в удосконаленні адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі в Україні. Першочерговими кроками в цьому напрямі вбачаються: проведення кодифікації в будівельній галузі; реформування діючої системи органів публічної влади, уповноважених на організацію та здійснення архітектурно-будівельного контролю; удосконалення дозвільних та погоджувальних процедур; посилення адміністративної відповідальності в будівельній галузі.

Ратифікація Угоди про асоціацію з Європейським Союзом вплинула на подальший розвиток України як високорозвиненої, правової, цивілізованої держави з високими європейськими стандартами життя та адаптованою системою законодавства відповідно до *acquis communautaire*. Визначений напрям став пріоритетною складовою правової реформи в Україні, в основу якої був покладений системний розвиток національної нормативної бази як гармонійної складової міжнародного нормативного простору.

Серед першочергових пріоритетів був визначений напрям розроблення національних технічних правил та стандартів у будівельній галузі, гармонізованих з європейськими та міжнародними положеннями, основу яких було визначено Директивою Ради Європи 89/106/ЄЕС від 21 грудня 1988 р. «Про зближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав-членів стосовно будівельних виробів».

З метою впровадження визначених положень Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було розроблено та схвалено низку планів імплементації деяких актів законодавства ЄС та узгодження з їх положеннями будівельних норм і національних стандартів. Наближення визначених положень будівельного законодавства до відповідних законодавчих актів Європейського Союзу сприятиме адміністративно-правовому забезпеченню всебічного захисту прав і свобод людини.

У процесі впровадження взаємопов'язаного комплексу європейських технічних правил, стандартів та нормативів (EUROCODE) у будівельну галузь була визначена планова стратегія перезавантаження будівельного законодавства в напрямі побудови оновленої моделі будівельної галузі.

З огляду на необхідність їх урегулювання постала потреба в удосконаленні адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі в Україні. Першочерговими кроками в цьому напрямі вбачаються: проведення кодифікації в будівельній галузі; реформування діючої системи органів публічної влади, уповноважених на організацію та здійснення архітектурно-будівельного контролю; удосконалення дозвільних та погоджувальних процедур; посилення адміністративної відповідальності в будівельній галузі.

Реалізація вищезазначених напрямів має сприяти підвищенню конкурентоспроможності підприємств, установ та організацій будівельної галузі щодо забезпечення високої якості, безпеки об'єктів нерухомості та експортної орієнтації підприємств, дотримання ними оцінки відповідності будівельної продукції європейським вимогам, основу яких становить здійснення суб'єктами будівельної діяльності, яка не являє собою загрози для безпеки та здоров'я громадян або інших державних інтересів. Це, у свою чергу, зумовлює обов'язок здійснення на належному рівні архітектурно-будівельного нагляду та контролю з боку національних органів публічної влади.

Необхідність оновлення змістовних положень адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі через визначення теоретичних засад, елементів його механізму, системи суб'єктів будівельного процесу, узгодження положень адміністративно-деліктного законодавства та визначення пріоритетних напрямів гармонізації чинного законодавства до міжнародних положень обумовлюють актуальність теми дослідження та вказують на необхідність подальшого комплексного дослідження визначеного напрямку.

Наукове підґрунтя дослідження адміністративно-правового забезпечення будівельного галузі становлять праці вітчизняних і зарубіжних фахівців, у числі яких В. Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.М. Гарашук, В.В. Галуцько, Є.В. Додін, Е.Ф. Демський, О.В. Джафарова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, О.О. Кравчук, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінной, В.І. Куріло, Д.М. Лук'янець, О.Б. Ляшко, А.В. Матвійчик, Р.С. Мельник, Т.П. Мінка, І.М. Миронець, О.І. Миколенко, В.О. Резніченко, В.О. Ромасько, О.П. Рябченко, В.М. Селіванов, Б.М. Семенко, Є.Ю. Соболь, Д.В. Приймаченко, С.В. Петков, М.М. Тищенко, В.П. Тимошук, О.І. Харитонова, Н.В. Хорошак, А.П. Хряпінський, Л.В. Шостак, А.М. Школик та ін.

Окремі напрями, присвячені дослідженню теоретично-правових та праксеологічних аспектів у будівельній галузі, висвітлено в працях науковців із теорії держави та права, конституційного права, цивільного права, господарського права, інформаційного права, фінансового права, міжнародного права, державного управління, таких як Т.В. Бова, О.М. Вінник, А.В. Воробйов, М.В. Глух, О.О. Квасніцька, О.Б. Коротич, В.І. Логвиненко, О.Б. Німко, В.Г. Олюха, В.А. Січевлюк, О.Ф. Скакун, О.В. Соколев, О.В. Сударенко, Н.В. Трофуненко, О.І. Шевчук, А.І. Шпомер, В.С. Щербина та ін.

Реалізація вищезазначених напрямів має сприяти підвищенню конкурентоспроможності підприємств, установ та організацій будівельної галузі щодо забезпечення високої якості, безпеки об'єктів нерухомості та експортної орієнтації підприємств, дотримання ними оцінки відповідності будівельної продукції європейським вимогам, основу яких становить здійснення суб'єктами будівельної діяльності, яка не являє собою загрози для безпеки та здоров'я громадян або інших державних інтересів. Це, у свою чергу, зумовлює обов'язок здійснення на належному рівні архітектурно-будівельного нагляду та контролю з боку національних органів публічної влади.

Необхідність оновлення змістовних положень адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі через визначення теоретичних засад, елементів його механізму, системи суб'єктів будівельного процесу, узгодження положень адміністративно-деліктного законодавства та визначення пріоритетних напрямів гармонізації чинного законодавства до міжнародних положень обумовлюють актуальність теми дослідження та вказують на необхідність подальшого комплексного дослідження визначеного напрямку.

Наукове підґрунтя дослідження адміністративно-правового забезпечення будівельного галузі становлять праці вітчизняних і зарубіжних фахівців, у числі яких В. Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.М. Гарашук, В.В. Галуцько, Є.В. Додін, Е.Ф. Демський, О.В. Джафарова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, О.О. Кравчук, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінной, В.І. Куріло, Д.М. Лук'янець, О.Б. Ляшко, А.В. Матвійчик, Р.С. Мельник, Т.П. Мінка, І.М. Миронець, О.І. Миколенко, В.О. Резніченко, В.О. Ромасько, О.П. Рябченко, В.М. Селіванов, Б.М. Семенко, Є.Ю. Соболь, Д.В. Приймаченко, С.В. Петков, М.М. Тищенко, В.П. Тимошук, О.І. Харитонова, Н.В. Хорошак, А.П. Хряпінський, Л.В. Шостак, А.М. Школик та ін.

Окремі напрями, присвячені дослідженню теоретично-правових та праксеологічних аспектів у будівельній галузі, висвітлено в працях науковців із теорії держави та права, конституційного права, цивільного права, господарського права, інформаційного права, фінансового права, міжнародного права, державного управління, таких як Т.В. Бова, О.М. Вінник, А.В. Воробйов, М.В. Глух, О.О. Квасніцька, О.Б. Коротич, В.І. Логвиненко, О.Б. Німко, В.Г. Олюха, В.А. Січевлюк, О.Ф. Скакун, О.В. Соколев, О.В. Сударенко, Н.В. Трофуненко, О.І. Шевчук, А.І. Шпомер, В.С. Щербина та ін.

Підкріплення теоретичних висновків щодо визначення будівельної галузі як підгалузі адміністративного права отримане в працях науковців у галузі економіки, архітектури та будівництва, політології, екології тощо, до числа яких належать А.Б. Беломесяцев, А.П. Гетьман, І.О. Ізаров, В.І. Ляшенко, Ю.М. Сазонов, В.О. Семко, І.А. Тарасенко та ін.

Окреслений напрям організаційно-правового забезпечення будівельної галузі в адміністративній науці досліджено фрагментарно, про що свідчить відсутність комплексного підходу в межах наукових досліджень відносно розуміння сутності будівельної галузі як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Усе зазначене в комплексі обумовлює актуальність монографічного дослідження в контексті комплексного аналізу теоретико-правових та праксеологічних аспектів адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі.

Ця монографія є одним із перших у вітчизняній літературі комплексним дослідженням з питань формування оновленого підходу адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі.

Монографічне дослідження спрямоване на формування оновленого концептуального підходу на рівні фундаментального наукового дослідження щодо побудови більш досконалої системи адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі. Практичне впровадження зроблених висновків та наданих пропозицій має на меті формування планової стратегії перезавантаження будівельного законодавства в напрямі побудови оновленої моделі будівельної галузі. Наближення визначених положень будівельного законодавства до відповідних законодавчих актів Європейського Союзу сприятиме адміністративно-правовому забезпеченню всебічного захисту прав і свобод людини.

Підкріплення теоретичних висновків щодо визначення будівельної галузі як підгалузі адміністративного права отримане в працях науковців у галузі економіки, архітектури та будівництва, політології, екології тощо, до числа яких належать А.Б. Беломесяцев, А.П. Гетьман, І.О. Ізаров, В.І. Ляшенко, Ю.М. Сазонов, В.О. Семко, І.А. Тарасенко та ін.

Окреслений напрям організаційно-правового забезпечення будівельної галузі в адміністративній науці досліджено фрагментарно, про що свідчить відсутність комплексного підходу в межах наукових досліджень відносно розуміння сутності будівельної галузі як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Усе зазначене в комплексі обумовлює актуальність монографічного дослідження в контексті комплексного аналізу теоретико-правових та праксеологічних аспектів адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі.

Ця монографія є одним із перших у вітчизняній літературі комплексним дослідженням з питань формування оновленого підходу адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі.

Монографічне дослідження спрямоване на формування оновленого концептуального підходу на рівні фундаментального наукового дослідження щодо побудови більш досконалої системи адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі. Практичне впровадження зроблених висновків та наданих пропозицій має на меті формування планової стратегії перезавантаження будівельного законодавства в напрямі побудови оновленої моделі будівельної галузі. Наближення визначених положень будівельного законодавства до відповідних законодавчих актів Європейського Союзу сприятиме адміністративно-правовому забезпеченню всебічного захисту прав і свобод людини.