

Марушева О.А.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В БУДІВНИЦТВІ В АСПЕКТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена окремим питанням законодавчих засад контролю та нагляду в будівництві в аспекті державного управління. Визначено, що, незважаючи на наявні проблеми, лише за умови послідовної реалізації ефективних механізмів державного регулювання будівельної галузі в Україні стає можливим підвищення загального рівня соціально-економічного розвитку держави. Обґрунтовано, що відповідно до положень чинного законодавства, що визначають правові й організаційні засади реалізації соціально-економічних відносин у будівництві, передбачено функціонування таких систем контролю та нагляду в будівництві, як: державний архітектурно-будівельний контроль, авторський нагляд, технічний нагляд, незалежний інженерний контроль у будівництві (професія незалежного інженера-консультанта), а також ринковий нагляд. Під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю перевіряються: підготовчі та будівельні роботи, архітектурні, інженерно-технічні рішення, зокрема й застосування відповідних будівельних матеріалів. Державний архітектурно-будівельний контроль може бути як плановим, так і позаплановим. Технічний нагляд повинен здійснюватися протягом всього процесу будівництва. Технічний нагляд здійснюють особи, обов'язковою вимогою до яких є наявність кваліфікаційного сертифіката (видається архітектурно-будівельною атестаційною комісією).

Авторський нагляд здійснює архітектор, автор проєкту, інші розробники затвердженого проєкту чи уповноважені особи протягом усього періоду будівництва. Відвідувати об'єкт архітектури представники групи авторського нагляду можуть відповідно до плану-графіку, чи за викликом замовника. Якщо будівельні роботи тривають більше року, графік може коригуватися залежно від потреб і об'єму робіт, запланованих на поточний рік. Доведено, що контроль за дотриманням вимог проєктної документації на об'єктах є спільним обов'язком для кожної зі сторін процесу будівництва (замовник, проєктувальник та ін.). Установлено, що запровадження інституту інженера-консультанта є основою для поступового створення підґрунтя та засад незалежного контролю в будівництві, запроваджуючи кращі світові практики в будівельній галузі. Упровадження професії інженера-консультанта в Україні передусім має на меті підвищення конкурентоспроможності вітчизняних фахівців на ринку інжинірингових послуг, особливо щодо реалізації проєктів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями. Для нашої держави залучення незалежного інженера-консультанта – це шанс підвищити ефективність реалізації проєктів загалом за допомогою застосування механізмів здійснення незалежного контролю якості робіт і більш ефективного використання коштів, оптимізації рішень і вартості, механізмів управління процесами під час будівництва та реконструкції об'єктів.

Ключові слова: державне управління, соціально-економічні відносини, будівництво, державний архітектурно-будівельний контроль, технічний нагляд, авторський нагляд, незалежний інженер-консультант, ринковий нагляд.

Постановка проблеми. Функції архітектурно-будівельного контролю є важливими функціями державного управління соціально-економічними відносинами в будівельній галузі. Належне здійснення функцій контролю в будівельній галузі та застосування системи заходів реагування у відповідь на порушення законодавчих і технічних норм та вимог у цій сфері повинно забезпечувати законність, дотримання встановлених норм, безпеку виконання будівельних робіт і безпеку осіб

у процесі будівництва й експлуатації будівельних об'єктів, високий рівень міцності, надійності, екологічної, санітарної та пожежної безпеки будівель і споруд.

За результатами позапланових перевірок останніх років, нині зберігається стабільна ситуація: кожний третій об'єкт має порушення. За результатами планових перевірок цей показник ще вищий – два із трьох проінспектованих будівельних об'єктів мають порушення [1]. Незважаючи

на важливість функцій контролю та нагляду в будівництві, під час регулювання будівельної діяльності ці функції останнім часом усе частіше стають формальними і не виконують повною мірою покладені державою завдання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання здійснення функцій контролю та нагляду в будівельній діяльності в Україні посідає важливе місце в дослідженнях вітчизняних учених, зокрема у працях: Л. Антонової [9], І. Власенка, І. Лисова [4], Т. Нахкура, О. Непомнящого й інших. В окремих працях висвітлено організаційне забезпечення будівельного нагляду в будівництві, особливості впливу сучасних чинників на розвиток архітектурної діяльності в будівництві. Водночас недостатньо уваги приділено розкриттю питання сучасного стану законодавчих основ контролю та нагляду в будівництві в Україні в аспекті державного управління для оптимізації процесів регулювання соціально-економічних відносин у цій сфері.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення сучасного стану системи контролю та нагляду в будівництві в аспекті державного управління та їхніх законодавчих основ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з положеннями чинного законодавства [2], що визначає правові й організаційні засади здійснення архітектурної діяльності в будівництві, передбачено роботу п'яти таких законодавчих основ системи державного управління контролем і наглядом: державний архітектурно-будівельний контроль, авторський нагляд, технічний нагляд, незалежний інженерний контроль у будівництві (професія незалежного інженера-консультанта), а також ринковий нагляд [3].

Розглянемо, наскільки характерними є функції кожної із цих систем, адже кожна із систем контролю та нагляду має свої форми й особливості періодичності здійснення.

Державний архітектурно-будівельний контроль дозволяє встановити, чи дотримуються суб'єкти діяльності таких вимог, як:

1) *законодавчі вимоги (містобудівна діяльність)* [4]:

- вимоги проектної документації;
- будівельні норми, національні стандарти;
- положення містобудівної документації;
- вихідні дані для проектування об'єктів, технічні умови;
- інші нормативні документи;

2) *порядок проведення нагляду (авторський, технічний), спеціальних журналів, де ведеться*

облік виконання робіт, реєструються виконавчі документи, складені акти [4].

Державний архітектурно-будівельний контроль може бути як плановим, так і позаплановим. Під час його здійснення перевіряються: підготовчі та будівельні роботи, архітектурні, інженерно-технічні рішення, застосування будівельних матеріалів. Посадові особи Державної архітектурно-будівельної інспекції України можуть перевіряти:

1) чи дотримані у процесі виконання робіт (будівельні, підготовчі):

– вимоги будівельних норм, національні стандарти;

– проектні вимоги, рішення, технічні умови;

2) чи своєчасно та якісно проведені передбачені нормативно-технічними та проектними документами зйомки, заміри, випробування;

3) робочі журнали;

4) чи наявні паспорти, акти та протоколи випробувань, сертифікати й інша документація;

5) чи будівельні матеріали, продукція та конструкції, що застосовуються в будівництві, відповідають вимогам національних стандартів і норм.

Технічний нагляд дозволяє встановити, чи дотримуються суб'єктами діяльності такі положення [5]:

– проектні рішення;

– національні стандарти, будівельні норми;

– контроль якості й обсягів будівельних робіт.

Технічний нагляд здійснюється протягом усього процесу будівництва. Технічний нагляд здійснюють особи, обов'язковою вимогою до яких є наявність кваліфікаційного сертифіката, який видається архітектурно-будівельною атестаційною комісією.

Особи, що здійснюють технічний нагляд, мають такі повноваження:

1) можуть перевіряти:

– чи наявні документи щодо характеристик якості (технічний паспорт, сертифікат, документи, що відображають результати лабораторних випробувань, та ін.);

– чи відповідають виконані роботи, конструкції, вироби, матеріали, обладнання вимогам, затвердженим у проектних рішеннях; чи дотримані вимоги національних стандартів, будівельних норм, технічних умов;

– чи відповідають обсяг та якість проведених робіт вимогам проектно-кошторисної документації;

– чи виконує підрядник вказівки та приписи, що видавалися особами, які здійснюють технічний нагляд, а також за результатами державного

архітектурно-будівельного контролю та державного нагляду;

2) вести облік робіт (обсяги, роботи, виконані з недоліками тощо);

3) оглядати й оцінювати результати виконання робіт;

4) повідомляти підрядникам, якщо вироби, матеріали й обладнання не відповідають вимогам нормативних документів;

5) оформляти акти щодо неякісного виконання робіт;

б) брати участь у перевітках: у складі робочої комісії перевіряти окремі конструкції та вузли, будівельно-монтажні роботи, змонтоване обладнання, устаткування та механізми на відповідність технічним умовам;

7) виконувати інші функції, пов'язані з технічним надглядом на об'єкті.

Авторський надгляд дозволяє встановити, чи відповідають будівельно-монтажні роботи проекту. Авторський надгляд здійснюється архітектором – автором проекту об'єкта архітектури, іншими розробниками затвердженого проекту або уповноваженими особами (далі – генеральний проєктувальник) відповідно до законодавства та договору із замовником (забудовник) протягом усього періоду будівництва і передбачає контроль за відповідністю будівельно-монтажних робіт проєкту [6].

Нещодавно в Україні впроваджено незалежний інженерний контроль у будівництві та професію незалежного інженера-консультанта [7]. Поступове створення підґрунтя та засад незалежного контролю в будівництві шляхом запровадження професії інженера-консультанта як інституту кращих світових практик у будівельній галузі дозволить підвищити конкурентоспроможність вітчизняних фахівців на ринку інжинірингових послуг, особливо щодо реалізації проєктів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями. В умовах нашої держави залучення незалежного інженера-консультанта дозволить підвищити ефективність реалізації проєктів загалом, підвищити якість робіт, забезпечити механізми ефективного використання коштів, оптимізації рішень та вартості, механізмів управління процесами під час будівництва та реконструкції об'єктів.

Сфера діяльності інженера-консультанта:

– діє як експерт, який консультує клієнта (замовник) щодо впровадження проєкту;

– відповідає та консультує клієнта (замовник) щодо відбору постачальників, підрядників, субпідрядників;

– об'єктивно керує будівництвом на ділянці і повністю супроводжує проєкт на всіх етапах будівництва;

– відповідає за дотримання правових норм щодо повноважень, делегованих замовником;

– стежить за незалежним і всебічним контролем якості під час проєктування та будівництва об'єктів [7].

Положеннями постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1069 «Про затвердження переліку видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий надгляд», передбачено, що органом державного ринкового нагляду є Державна архітектурно-будівельна інспекція України [8]. Серед видів продукції, щодо яких здійснюється державний ринковий надгляд, і будівельні вироби. Отже, на будівельну продукцію поширюється дія постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1764 «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд» [9], положеннями якої встановлено таке:

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства готує і періодично оновлює список виробів, які мають незначний вплив на здоров'я та безпеку людей, але розміщення яких на ринку дозволяється за наявності декларації про відповідність, складеної виробником;

– вироби, що відповідають вимогам Технічного регламенту, можуть вільно пересуватися, розміщуватися на ринку та використовуватися в Україні.

Контроль за дотриманням вимог проєктної документації на об'єктах – це спільний обов'язок вищерозглянутих трьох систем контролю, за винятком ринкового нагляду: архітектурно-будівельний контроль, авторський і технічний надгляд, а також новий інститут інженерів-консультантів, що містить деякі елементи вищезазначених систем. Ще одна спільна наглядова функція перших двох систем – контроль за тим, щоб були дотримані вимоги будівельних норм і національних стандартів. Проте, згідно з положеннями чинного законодавства, що визначають порядок проведення цих видів контролю, до повноважень осіб-виконавців технічного нагляду входить лише надгляд за дотриманням підрядниками будівельних норм, що регулюють, по суті, організаційно-технологічний бік будівельного процесу. До повноважень посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю відносять широкий перелік питань: практично всі, що

стосуються дотримання будівельних норм – і в самій проектній документації, і безпосередньо у процесі зведення об'єктів будівництва; механізм здійснення технічного нагляду передбачає контроль організаційно-правового боку процесу будівництва, а також, зокрема, участь у проведенні перевірки органами архітектурно-будівельного контролю. Також треба зауважити, що організація та забезпечення механізму здійснення технічного нагляду включає можливість залучення особи, що здійснює технічний нагляд, до роботи з органами державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Державний архітектурно-будівельний контроль в Україні забезпечують: Державна архітектурно-будівельна інспекція та територіальні інспекції державного архітектурно-будівельного контролю, що нині перебувають на завершальному етапі перехідної стадії щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю й удосконалення містобудівного законодавства, сформовані та функціонують за рішенням місцевих органів містобудування й архітектури. Обсяг їхніх повноважень визначається положеннями чинного законодавства. Вищезазначеними інспекціями в Україні проводиться видача дозвільних документів на виконання робіт: будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт. Також за їхньої участі приймаються в експлуатацію об'єкти завершеного будівництва, розслідуються причини аварійних ситуацій на будівельних спорудах; проводяться вибіркові перевірки та розгляд справ щодо правопорушень у сфері містобудування; аналізуються й узагальнюються матеріали контролю тощо.

Ще одним механізмом, що забезпечує дотримання вимог законодавства в будівництві, є експертиза проектів будівництва. Під терміном «проект будівництва» варто розуміти проектну документацію на будівництво об'єктів та комплексів (будови), розроблену для нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту на таких стадіях проектування, як техніко-економічне обґрунтування, техніко-економічний розрахунок, ескізний проект, проект, робочий проект [10].

Обов'язковій експертизі підлягають проекти будівництва об'єктів, що:

– за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, – щодо додержання нормативів із питань санітарного й епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та

радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їхньої експлуатаційної безпеки й інженерного забезпечення, зокрема щодо додержання нормативів із питань створення умов для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю й інших маломобільних груп населення;

– споруджуються на територіях зі складними інженерно-геологічними та техногенними умовами, – щодо їхньої міцності, надійності та довговічності;

– споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, якщо їхня кошторисна вартість перевищує 300 тис. гривень, – щодо кошторисної частини проекту будівництва;

– підлягають оцінці впливу на довкілля згідно із Законом України «Про оцінку впливу на довкілля».

За рішенням замовника будівництва може проводитися також експертиза інших проектів будівництва або окремих розділів проектно-документації.

Якщо до складу будови (комплексу) входить хоча б один об'єкт, що за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єктів із середніми (СС2) або значними (СС3) наслідками, проект будівництва підлягає обов'язковій експертизі за всіма напрямками.

Коли об'єктом будівництва є комплекс (будова), до складу якого (якої) входять об'єкти, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1) та за сукупними показниками перевищують рівень, установленний для об'єктів із відповідним класом наслідків (відповідальності), проект будівництва підлягає обов'язковій експертизі за всіма напрямками.

Поділ проекту будівництва на стадії техніко-економічного обґрунтування, техніко-економічного розрахунку чи ескізного проекту на черги не звільняє від необхідності обов'язкового проведення експертизи проектно-документації на окрему чергу, що підлягає затвердженню установленим порядком. Експертизі також підлягають проектні рішення в частині, що не відповідає раніше затвердженому проекту будівництва, експертиза якого проведена відповідно до положень Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи [10].

Метою проведення експертизи проектів будівництва є визначення якості проектних рішень шляхом виявлення відхилень від вимог до міцності, надійності та довговічності будинків і спо-

руд, їхньої експлуатаційної безпеки й інженерного забезпечення, зокрема щодо додержання нормативів із питань створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю й інших маломобільних груп населення, санітарного й епідеміологічного благополуччя населення, охорони праці, екології, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, енергозбереження, кошторисної частини проєкту будівництва. Експертиза є завершальним етапом розроблення проєктів будівництва. За результатом проведеної експертизи проєктної документації на будівництво складається експертний звіт [11].

Після ухвалення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [12] дозвоільні та погоджувальні процедури в будівництві зазнали змін через введення декларативного принципу, який зобов'язує замовника-забудовника відповідно до встановленої форми заповнювати та подавати декларації (для більшості споруджуваних об'єктів до початку виконання будівельних робіт та після їх завершення). Зазначені декларації перевіряються органами з питань державного контролю та реєструються. Однак місця, де планується зведення об'єктів, зазвичай не перевіряються; підсумкові перевірки будівельних об'єктів теж усталено не здійснюються, а це, у свою чергу, може провокувати випадки самовільного будівництва та введення в експлуатацію не готових до експлуатації об'єктів будівництва. Окрім того, у разі виявлення випадків виконання будівельних робіт, що не відповідають проєктній документації, а також випадків порушення технологічних процесів органи державного контролю уповноважені лише призупинити будівельні роботи та вдатися до штрафних санкцій щодо порушників, тоді як скасування реєстрації декларації можливе судовим порядком.

Висновки. Отже, положеннями чинного законодавства передбачено функціонування таких п'яти основних видів контролю та нагляду в будівництві: державний архітектурно-будівельний контроль, технічний нагляд, авторський нагляд, незалежний інженерний контроль у будівництві (професія незалежного інженера-консультанта), а також ринковий нагляд. Додатковим елементом цієї системи є механізм проведення експертизи проєктів будівництва. Можна дійти висновку, що діючи на сьогодні механізми державного управління щодо контролю та нагляду в будівництві, з одного боку, спрощують процедури для суб'єктів будівельної галузі, з іншого – потребують подальшого вдосконалення системи архітектурно-будівельного контролю шляхом підвищення ефективності діяльності, а також підвищення ступеню прозорості процедур. Уведення спрощень, що стосуються процедур дозвоільного характеру, автоматично передбачає посилення відповідальності контролюючих органів, а також підвищення якості та результативності інспекційних перевірок будівництва. Об'єктивно є потреба фокусування уваги органів державного контролю у сфері будівництва на деяких аспектах підвищення ефективності процедур інспекцій будівельних об'єктів. В умовах сьогодення також необхідно підкреслити необхідність таких аспектів контролю та нагляду в будівництві, як: контроль над дотриманням технології й організації будівельного виробництва, дотримання проєктних рішень, якості робіт технічного й авторського нагляду на будівельних об'єктах, подальше забезпечення розвитку професії інженера-консультанта тощо. Уважаємо за необхідне також підвищити ефективність проведення інспекційних перевірок шляхом їх планування за графіком відповідно до етапів будівництва.

Список літератури:

1. Вісник будівельника. 2018. № 1 (4). 2018. URL: <https://vb.net.ua/wp-content/uploads/2018/02/VISNYK-01-2018-10-16.pdf> (дата звернення: 12.04.2019).
2. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. № 687–XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (дата звернення: 12.04.2019).
3. Порівняння функцій державного архітектурно-будівельного контролю та авторського і технічного нагляду. Вісник Держархбудінспекції України. 2017. № 1. Ст. ст. 24–29.
4. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : постанова КМУ від 23 травня 2011р. № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF> (дата звернення: 12.04.2019).
5. Порядок здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури : постанова КМУ від 11 липня 2007 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF> (дата звернення: 12.04.2019).
6. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minregion-zaprovdzhuye-nezalezhnij-inzhenernij-kontrol-u-budivnictvi> (дата звернення: 12.04.2019).

8. Про затвердження переліку видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд : постанова від 28 грудня 2016 р. № 1069. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1069-2016-%D0%BF> (дата звернення: 12.04.2019).

9. Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд : постанова КМУ від 20 грудня 2006 р. № 1764. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-2006-%D0%BF> (дата звернення: 12.04.2019).

10. Про затвердження Порядку затвердження проєктів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова КМУ від 11 травня 2011 р. № 560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2011-%D0%BF> (дата звернення: 02.03.2019).

11. ДСТУ-Н Б А.2.2–10:2012. URL: https://msmeta.com.ua/file/dbn_norma/DSTU/DSTU-N-B-A.2.2-10-2012.pdf (дата звернення: 12.04.2019).

12. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038–VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17> (дата звернення: 12.04.2019).

Marusheva O.A. LEGISLATIVE PRINCIPLES OF SUPERVISION AND MONITORING IN CONSTRUCTION FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article is dedicated to certain issues regarding legislative principles of monitoring and supervision in construction in the aspect of public administration. It is determined that despite the existing problems, it is possible to increase the overall level of socio-economic development of the state only in case of consistent implementation of effective state regulation mechanisms in the construction industry in Ukraine. It is proved that under the applicable law that defines legal and organizational basis for the implementation of socio-economic relations in construction, operation of such supervision and monitoring systems in construction is provided for, namely the state architectural and construction control, designer's supervision, construction supervision, independent engineering supervision in construction (the profession of an independent consulting engineer), as well as market surveillance. The objects of the state architectural and construction control are as follows: early and construction works, architectural, engineering solutions, including the use of appropriate building materials. State architectural and construction control can be both regular and unscheduled. Construction supervision must be carried out throughout the construction process. Construction supervision is performed by a person mandatorily holding a qualification certificate (issued by the architectural and construction certification commission).

Designer's supervision is carried out by an architect, project designer, other developers of the approved design, or authorized persons during the entire construction period. Representatives of the designer's supervision group can visit the site according to the time schedule or at the employer's call. If construction works last more than a year, the schedule may be adjusted depending on the needs and scope of work planned for the current year. It is proved that the control over compliance with the requirements of design documentation at the site is a common obligation for each of the construction process parties (employer, designer, etc.). It is established that the introduction of a consulting engineer profession, the introduction of the consulting engineer institute are the basis for the gradual creation of the foundation and basis for independent control in construction, introducing the best practices in the construction industry. The introduction of a consulting engineer profession in Ukraine is primarily aimed at improving the competitiveness of domestic specialists in the engineering services market, especially for the implementation purposes of projects financed by the International Financial Institutions. For our state, involvement of an independent consulting engineer is an opportunity to improve the efficiency of project implementation in general through the use of mechanisms for independent quality monitoring and more efficient funds distribution, solutions and cost optimization, process control mechanisms during construction and reconstruction of facilities.

Key words: *public administration, socio-economic relations, construction, state architectural and construction control, construction supervision, designer's supervision, independent consulting engineer, market surveillance.*