

## ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Кузніченко О. В., Околович М. Є.

*У статті проведено дослідження інституту державного архітектурно-будівельного контролю та його застосування під час регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, містобудівна діяльність, державний контроль, державний архітектурно-будівельний контроль, нормативно-правове регулювання містобудівної діяльності.

*В статье проведено исследование института государственного архитектурно-строительного контроля и его применения при регулировании градостроительной деятельности органами местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, градостроительная деятельность, государственный контроль, государственный архитектурно-строительный контроль, нормативно-правовое регулирование градостроительной деятельности.

*The article researches the state architectural and building control and its application during the town planning activities of the local authorities.*

**Key words:** local self government, town planning, state control, state architectural and building control, legislative regulation of the town planning activities.

**Постановка проблеми.** Державний контроль у сфері містобудівної діяльності спрямований на попередження та протидію порушенням містобудівного законодавства. Завдяки системі органів державного архітектурно-будівельного контролю впроваджується державна регуляторна політика в містобудівній сфері, завданням якої є створення передумов для вільного розвитку суб'єктів будівельної галузі, забезпечення будівництва надійних та безпечних будівель та споруд. У межах державної політики децентралізації законодавчим органом прийнято низку змін до законів України, яким повноваження державного містобудівного контролю делеговано виконавчим органам місцевого самоврядування [1].

Однак через недосконалість системи місцевого самоврядування, через наявність великої кількості нерегульованих питань, пов'язаних із місцевим нормотворенням, та інші об'єктивні чинники в організації контрольної діяльності у цій сфері існують проблеми, від розв'язання яких залежить рівень захисту інтересів забудовників та територіальних громад, тобто приватних та публічних інтересів.

Із метою покращення механізмів делегованих повноважень державного контролю у сфері містобудування шляхом проведення теоретичних розвідок, аналізом локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, адміністративної та судової практики необхідно визначити проблемні питання, які впливають на ефективність функціонування державного архітектурно-будівельного контролю виконавчими органами місцевого самоврядування та визначити пріоритети подальших досліджень.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Питання правового регулювання державного контролю розглядали В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова, В.М. Гаращук, О.Ю. Грачева, А.В. Дмитренко, М.В. Задорожний, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т.Я. Коцкулич, Н.П. Матюхіна, А.А. Нечай, Н.Р. Нижник, С.О. Ніщимна, О.В. Лиско, Н.Б. Паліга, Н.В. Савченко, О.В. Сударенко та інші дослідники. Однак питання містобудівного контролю виконавчими органами місцевого самоврядування через низку новенальних норм у законодавстві направлено на регулювання повноважень місцевого самоврядування та містобудівної діяльності є недослідженим та потребує вивчення.

**Завданням публікації** є визначення актуальних проблем державного архітектурно-будівельного здійснюваного виконавчими органами місцевого самоврядування. Розкрити негативний вплив існуючих проблем на функціонування механізмів містобудівного контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Державний архітектурно-будівельний контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування в порядку реалізації делегованих містобудівних повноважень, установлених пунктом «б» частини 1 статті 31 Закону України «Про міське самоврядування в Україні», належить до засобів адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності [1]. Розглядаючи явище державного архітектурно контролю, можна вказати на багатоаспектність його як явища.

В.Б. Авер'янов пояснює державний контроль «об'єктивно обумовленим явищем, що існує за всіх типів і видів державного устрою, спрямованим на ефективне виконання поставлених перед державою завдань» [2, с. 343], у нашому випадку – завдань правового регулювання відносин у сфері містобудування.

Контроль (як засіб правового регулювання) у юридичній літературі розглядається по-різному. Довідкові та енциклопедичні джерела подають короткі визначення: одна із форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів [3, с. 68], перевірка, спостереження з метою перевірки [4, с. 256];

В.М. Гаращук пояснює контроль «складовою частиною (елементом) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції України, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів у оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів» [5, с. 246].

О.Ф. Андрійко вважає, що державний контроль у сфері управління варто розглядати спостереженням за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним і самостійним [6, с. 12].

Цю категорію можливо розглядати в різних площинах: як спосіб забезпечення законності й дисципліни; як стадію управління; як функцію державного управління. Контроль є системою спостереження та перевірки процесу функціонування підконтрольного об'єкта з метою оцінки відповідності фактичного стану справ законодавчим приписам та іншим вимогам, виявлення та усунення можливих порушень або інших відхилень від заданих параметрів [16, с. 195].

Як спостереження, перевірки чи нагляду за функціонуванням відповідного об'єкта з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому, під час якого контролюючий суб'єкт наділений правом втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, визначив державний контроль В.О. Ромасько, віднісши його до неправових форм державного управління, оскільки він не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин, проте він є підставою для наступного вчинення його суб'єктами дій юридичного характеру [7, с. 28-30].

І.М. Миронець визначає контроль як функцію, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та правомірності, яка полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб'єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стимулюючими чинниками такого розвитку [8, с. 130]. У контексті адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності автор визначила державний контроль однією з функцій державного управління, що є комплексом адміністративних заходів, спрямованих на забезпечення дотримання учасниками будівельної діяльності вимог будівельного законодавства [8, с. 131].

Крім цього, дослідниця сформулювала наукове визначення державного архітектурно-будівельного контролю як системи заходів, які здійснюються державними органами, наділеними повноваженнями з управління будівельною діяльністю щодо аналізу, перевірки та спостереження за дотриманням установлених правил, норм, стандартів та управлінських рішень у будівельній діяльності [8, с. 134].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [9].

Відповідно до статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [10].

Термін «державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд» використовується в Законі України «Про архітектурну діяльність», у статті 10 якого зазначено, що для «забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, місцевих правил забудови населених пунктів, вимог вихідних даних, а також із метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції здійснюється в установленому законодавством порядку державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд» [11].

Зі змісту пункту 1 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 №553, вбачається, що державний архітектурно-будівельний контроль – це заходи, спрямовані на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями (суб'єкти містобудування) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [12].

Відповідно до приписів статті 24 Закону України «Про основи містобудування», державний контроль у сфері містобудування здійснюється органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими спеціально уповноваженими на це державними органами [13].

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» архітектурно-будівельний контроль відніс до категорії управлінської діяльності у сфері містобудування, тобто до засобів регулювання цієї діяльності [10].

Основним завданням державного регулювання у сфері містобудівної діяльності є проведення єдиної політики у сфері просторового розвитку та будівництва, технічної політики в галузі, планування проектування і будівництва, матеріально-технічного забезпечення, нормування, роботи з кадрами, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних правил, норм і стандартів тощо.

Досягнення мети цього засобу регулювання забезпечується реалізацією контролю за дотриманням:

– вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;

– порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журна-

лів обліку виконання робіт (загальні та (або) спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на виконанні будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи;

– інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами та проектною документацією, щодо створення об'єкта будівництва [12].

Саме це визначає предмет державного архітектурно-будівельного контролю.

Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю встановлює лише одну форму контролю – перевірки (які можуть бути двох видів – планові та позапланові) [12]. При тому, що Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», крім перевірки, передбачає такі форми контролю: ревізію, обстеження, огляд, інспектування тощо [9].

Плановою перевіркою вважається така, що передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю, який затверджується керівником такого органу. Періодичність проведення планових перевірок суб'єктів містобудування на об'єктах будівництва визначається відповідно до критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудування та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) органами державного архітектурно-будівельного контролю.

Позаплановою перевіркою вважається така, що не передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю. Підставами для проведення позапланової перевірки є подання суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням; необхідність проведення перевірки достовірності даних, наведених у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт, повідомленні про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації протягом трьох місяців із дня подання зазначених документів; виявлення факту самочинного будівництва об'єкта; перевірка виконання суб'єктом містобудівної діяльності вимог приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю; вимога головного інспектора будівельного нагляду Держархбудінспекції щодо проведення перевірки за наявності підстав, установлених законом; звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності [12].

Перевірка вважається найпоширенішою формою державного контролю. Б.А. Буйвол називає її специфічним способом отримання й оцінки інформації про діяльність об'єкта, який контролюється. Перевірка включає комплекс дій, спрямованих на отримання певних відомостей, аналіз та оцінку всієї інформації, яка була отримана, складання підсумкового документа за результатами перевірки. [14, с. 12].

Крім визначених законодавством планових та позапланових перевірок, у адміністративно-правовій науці виділяють комплексні та вибіркові, раптові, гласні та негласні перевірки [15, с. 23; 7, с. 134]. Хоча через встановлення Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господар-

ської діяльності» принципів відкритості та прозорості [9], застосування цього виду перевірки у містобудівній діяльності є дискусійним прикладом.

Ураховуючи наявність профілактичної функції контролю, його слід вважати засобом адміністративно-го попередження.

Метою контролю за дотриманням містобудівного законодавства є виявлення відхилень від проектів будівництва; фактів недотримання будівельних норм та правил, що несе загрози руйнування об'єктів; порушень містобудівної діяльності приписам нормативно-правових актів.

Установлення під час здійснення контрольних заходів порушень вимог містобудівного законодавства, вимог будівельних норм, стандартів і правил, невідповідності об'єкта будівництва проектній документації на будівництво зобов'язує органи державного архітектурно-будівельного контролю застосовувати заходи адміністративного примусу – засобу правового регулювання містобудівної діяльності.

#### Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
2. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
3. Юридический энциклопедический словарь / глав. ред. А.Я. Сухарев; ред. кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. Москва: Сов. энцикл., 1984. 415 с.
4. Cantillon R. Essay on the Nature of Commerce in General. Ed. H. Higgs. London: Macmillan & Co., 1931. 193 p.
5. Гаращук В.М. Законність у сфері державного управління / Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. С. 237-247.
6. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 38 с.
7. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. нац. ун-т. внутр. справ. Харків, 2010. 196.
8. Миронець І.М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. авіац. ун-т. Київ, 2012. 220 с.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
11. Про архітектурну діяльність: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/687-14>.
12. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-п>.
13. Про основи містобудування: Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.

## Правове забезпечення адміністративної реформи

---

---

14. Буйвол Б.А. Социальный контроль и его воздействие на поведение людей: автореф. ... канд. юрид. наук. Киев, 1973. 20 с.

15. Климов В.А. Контроль в системе социалистического управления (некоторые вопросы теории и практики). Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. 112 с.

16. Радзівон С.М. Контроль – як спосіб забезпечення законності діяльності органів публічної адміністрації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. Вип. 20, ч.1. Т.3. С. 194-198.

*Кузнiченко О. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивiльно-правових дисциплiн  
Одеського державного унiверситету  
внутрiшнiх справ*  
*Околович М. Є.,  
аспірант кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ*