

УДК 351.9

В.О. РОМАСЬКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Ключові слова: державний контроль, будівництво

Центральними елементом системи державного контролю у сфері будівництва є його об'єкт, визначення (з'ясування) якого характерне для початкової стадії державного контролю, яка у науковій літературі отримала назву підготовчої чи попередньої. Методологічні, правові та організаційні питання пов'язані із визначенням об'єкта державного контролю у сфері будівництва були предметом наукових досліджень Л.К. Воронової, О.Ю. Грачева, А.А. Нечай, С.О. Ніщимої, О.В. Соболева, Н.В. Савченко, О.В. Сударенко та інших науковців. Проте, комплексного підходу до теоретичних та практичних питань, які стосуються визначення об'єкта державного контролю у сфері будівництва правовою наукою не вироблено, тому існує об'єктивна потреба наукового пошуку у цьому напрямі.

Метою цієї статті є уточнення об'єкта державного контролю у сфері будівництва. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: охарактеризувати методологічні питання, пов'язанні із визначенням об'єкта державного контролю; визначити загальний та родовий об'єкт державного контролю у сфері будівництва, охарактеризувати окремі їх види; з'ясувати значення об'єкта державного контролю у сфері будівництва серед інших складових його системи; надати пропозиції щодо удосконалення адміністративного законодавства із досліджуваних питань.

Відразу ж наголосимо на тому, що серед науковців відсутня єдина точка зору про об'єкт державного контролю. Досить часто він ототожнюється із предметом державного

контролю. Натомість ми поділяємо висловлену В.М. Гаращуком думку про те, що чітке визначення та розмежування об'єкта та предмету дозволить ефективніше використовувати таку важливу складову державного управління, як контроль, відокремити його від нагляду [1, с.119-120].

Термін "об'єкт" (від лат. *objectum* – предмет) – це "річ, предмет... об'єктом називають те, що протистоїть суб'єкту..." [2, с.313]. Як вірно наголошується у науковій літературі, "особливості контрольної діяльності припускають, що суб'єкта контролю в об'єкті цікавить не будь-які, а тільки певні параметри його буття. Контрольна діяльність, як і будь-яка інша цілеспрямована діяльність стосується лише певних об'єктів, коло яких повинно бути окреслено законом чи підзаконним актом" [3, с.100]. Зазначене твердження отримало законодавче закріплення у чинному законодавстві. Так, у ст.4 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" серед загальних вимог здійснення державного нагляду (контролю) названа і така як "законодавче закріплення видів господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю)" [4]. На нашу думку, сказане стосується і законодавчого закріплення об'єкта державного контролю, зокрема і у сфері будівництва, яке є одним із видів господарської діяльності, свідченням чого є відповідні положення ст.31 Закону України "Про планування і забудову територій" [5], ст.24 Закону України "Про основи містобудування" [6] та ст.10 Закону України "Про архітектурну діяльність" [7].

Протилежну думку, висловлює О.Ф. Андрійко, яка наголошує на тому, що "процедура вибору об'єкта контролю має важливе значення, хоча у правовому відношенні і не повинна мати жорсткого регулювання" [8, с.216]. З такою позицією важко погодитись, оскільки чітке нормативне визначення об'єкта контролю унеможливить службові та інші зловживання зі сторони суб'єктів контролю.

Перед тим, як визначити об'єкт державного контролю у сфері будівництва, пропонуємо охарактеризувати відповідні думки нау-

ковців з цього питання. Так, О.Ф. Андрійко визначає “об’єкт внутрішнього контролю”, “об’єкт фінансового контролю” та інших його видів. Зокрема, об’єктами внутрішнього контролю в державному управлінні, вчена називає діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення: реалізації єдиної державної політики у різних сферах; прав і свобод громадян; надання державних (управлінських) послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами; відповідності фактичної діяльності органів виконавчої влади визначеному законом обсягу їх повноважень; дотримання в діяльності зазначених органів вимог норм законодавства [8, с.102]; об’єктами фінансового контролю - витрачання коштів і матеріальних цінностей, їх збереження, стан і достовірність бухгалтерського обліку та звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів [8, с.105].

І.О. Белобжецький об’єктом державного контролю називає управлінські рішення: накази, інструкції та ін. [9, с.9]; О.П. Гуляев - дотримання фізичними і юридичними особами певних обов’язків, які покладені на них законами та іншими нормативними правовими актами [10, с.10]; Ю.О. Тихомиров - всі сфери управлінської, господарської, соціально-культурної, адміністративної діяльності, а також управлінські функції [11, с.512]; В.М. Гаращук – відповідні підконтрольні структури – юридичні та фізичні особи [1, с.127].

Визначаючи особливості державного контролю у сфері будівництва, ми наголошували на тому, що його *об’єктом* є саме будівництво, тобто будівельні роботи, які проводяться на об’єктах житлово-цивільного, виробничого та іншого призначення, а також під час реставрації архітектурних пам’яток, створення інженерної та транспортної інфраструктури. Термін “об’єкт державного контролю” відповідає на запитання, кого контролюють? Проте, вищезазначене більш характерне для розуміння *загального об’єкта* державного контролю у досліджуваній сфері,

оскільки воно дає змогу відмежувати від нього інші об’єкти, наприклад, земельний контроль, пожежний контроль, бюджетний контроль, фінансовий контроль тощо. Що стосується *родового об’єкта* державного контролю у сфері будівництва, то таким є: по-перше, планування і забудова територій, містобудування та архітектурна діяльність; по-друге, окремі види будівельних робіт: нове будівництво; реконструкція; реставрація; капітальний ремонт.

Охарактеризуємо види родового об’єкта державного контролю у сфері будівництва більш детально. Так, *планування і забудова територій* як родовий об’єкт державного контролю у сфері будівництва реалізується під час здійснення двох видів діяльності: 1) планування територій, яке визначено як процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні та реалізації відповідних рішень (ст.1 Закону України “Про планування і забудову територій”) [5]; 2) забудови територій, що передбачає здійснення нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, впорядкування об’єктів містобудування, розширення та технічного переоснащення підприємств (ст.23 Закону України “Про планування і забудову територій”) [5].

Планування та забудова територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Так, планування територій на загальнодержавному рівні полягає в розробленні Генеральної схеми планування території України, якою передбачається раціональне використання території України, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, охорони довкілля, охорони здоров’я населення, охорони пам’яток історії та культури, визначення державних пріоритетів розвитку систем розселення, виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури. Планування територій на регіональному рівні полягає у розробленні та затвердженні схем планування територій Автономної Республіки Крим, областей, районів, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реаліза-

ції відповідних рішень про дотримання містобудівної документації відповідно до закону. Планування територій на місцевому рівні забезпечується відповідними місцевими радами та їх виконавчими органами, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідно до їх повноважень, визначених законом, і полягає у розробленні та затвердженні генеральних планів населених пунктів, схем планування територій на місцевому рівні та іншої містобудівної документації, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації.

Рішення про планування та забудову територій приймається відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Що стосується планування та забудови окремих земельних ділянок, що належать на праві власності чи праві користування, то воно здійснюється їх власниками чи користувачами із погодженням з відповідними державними органами чи органами місцевого самоврядування. Рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань забудови та іншого використання територій приймаються відповідно до містобудівної документації за погодженням з спеціально уповноваженими органами з питань регіонального розвитку та будівництва.

Як планування так і забудова територій повинні здійснюватися згідно з законодавством, державними стандартами, нормами та правилами, регіональними і місцевими правилами забудови, містобудівною та проектною документацією, і саме на забезпечення їх дотримання (виконання) і спрямований державний контроль. Зокрема, в ст.20 Закону України "Про планування і забудову територій" зазначено, що державні будівельні норми щодо планування і забудови та іншого використання територій розробляє та затверджує спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань регіонального розвитку та будівництва. Регіональні правила забудови розробляються в установленому порядку на основі типових

регіональних правил забудови, затверджених спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань регіонального розвитку та будівництва. Місцеві правила забудови розробляються відповідними радами.

Для забезпечення дотримання вимог законодавства, а також регіональних та/або місцевих правил забудови, державних стандартів, норм і правил, містобудівної документації фізичним та юридичним особам за їх письмовим зверненням надаються єдині умови і обмеження забудови земельних ділянок, інші вихідні дані на проектування об'єктів.

Проектна документація на будівництво об'єктів містобудування розробляється згідно з вихідними даними на проектування з дотриманням вимог державних стандартів, норм і правил, регіональних і місцевих правил забудови та затверджується замовником в установленому законом порядку.

Під час планування і забудови територій видаються відповідні дозволи (дозвіл на будівництво об'єктів містобудування, дозвіл на виконання будівельних робіт), які також повинні відповідати певним вимогам, і під час видачі яких, орган, що надає дозвільні послуги також здійснює низку контрольних заходів, насамперед, щодо перевірки достовірності поданих документів.

Містобудування як родовий об'єкт державного контролю у сфері будівництва реалізується під час цілеспрямованої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, що включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури (ст.1 Закону України "Про основи місто-

будування) [6].

Об'єктами містобудування є: 1) територія України та території її адміністративно-територіальних одиниць, їх частини та окремі земельні ділянки; 2) функціональні території (зони) адміністративно-територіальних одиниць (житлової і громадської забудови, виробничі, рекреаційні, комунальні та інші); 3) будинки і споруди, їх комплекси; 4) комунікації та споруди інженерної і транспортної інфраструктури; 5) об'єкти архітектурної діяльності.

Законодавством передбачені основні вимоги до містобудівної діяльності, серед яких: розробка містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів згідно з вихідними даними на проектування, з дотриманням державних стандартів, норм і правил, регіональних і місцевих правил забудови; розміщення і будівництво об'єктів відповідно до затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та проектів цих об'єктів; раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок; охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів; урахування державних та громадських інтересів при плануванні та забудові територій; урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місце будівництва; інформування через засоби масової інформації громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення важливих містобудівних об'єктів; участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів і внесення відповідних пропозицій до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій; захист прав громадян та громадських організацій згідно із законодавством.

На забезпечення виконання (дотримання) вищенаведених вимог і спрямований державний контроль. Зазначені вимоги передбачені державними стандартами, нормами і правилами, які регламентують розробку і реалі-

зацію містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов і спрямовані на забезпечення формування повноцінного життєвого середовища. Державні стандарти, норми і правила щодо планування, забудови та іншого використання територій, проектування і будівництва об'єктів містобудування розробляються і затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань регіонального розвитку та будівництва, іншими центральними органами виконавчої влади в порядку, визначеному законом.

Архітектурна діяльність як родовий об'єкт державного контролю у сфері будівництва реалізується під час діяльності по створенню об'єктів архітектури, яка включає творчий процес пошуку архітектурного рішення та його втілення, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проектів з планування, забудови і благоустрою територій, будівництва будівель і споруд, а також здійснення науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері (ст.1 Закону України "Про архітектурну діяльність") [7].

Об'єктами архітектурної діяльності є будинки і споруди житлово-цивільного, комунального, промислового та іншого призначення, їх комплекси, об'єкти благоустрою, садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументального і монументально-декоративного мистецтва, території (частини територій) адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів; суб'єктами - архітектори, інші особи, які беруть участь у підготовці і розробленні містобудівної документації, проектною документації для будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту будинків і споруд, благоустрою, ландшафтних та садово-паркових об'єктів, науково-дослідній і викладацькій роботі, замовники (забудовники) проектів та будівництва об'єктів архітектури, підрядники на виконання проектних і будівельних робіт, виробники будівельних матеріалів, виробів та конс-

трукцій, власники і користувачі об'єктів архітектури, а також органи влади, що реалізують свої повноваження у сфері містобудування.

Для створення об'єкта архітектури виконується комплекс робіт, який включає: підготовку вихідних даних на проектування; здійснення в необхідних випадках передпроектних робіт, а також заходів з охорони нововиявлених під час здійснення будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єктів містобудування, що відповідно до закону мають антропологічне, археологічне, естетичне, етнографічне, історичне, мистецьке, наукове чи художнє значення; пошук архітектурного рішення, розроблення, погодження і затвердження проекту; виконання робочої документації для будівництва, а в разі виконання її або окремих її частин іншим виконавцем – здійснення авторського нагляду за таким виконанням; будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) чи знесення об'єкта архітектури; прийняття спорудженого об'єкта в експлуатацію.

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 з метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції здійснюється в установленому законодавством порядку державний архітектурно-будівельний контроль.

Щодо окремих видів будівельних робіт (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) як родового об'єкта державного контролю у сфері будівництва, то їх назви говорять самі за себе. Так, нове будівництво полягає у спорудженні нових об'єктів - будинків і споруд житлово-цивільного, комунального, промислового та іншого призначення, їх комплексів, об'єктів благоустрою, садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументального і монументально-декоративного мистецтва,

територій (частини територій) адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів. Реконструкція полягає у переобладнанні будинків і споруд; реставрація – в укріплення (консервації) фізичного стану, розкриття найбільш характерних ознак, відновлення втрачених або пошкоджених елементів із забезпеченням збереження їхньої автентичності; капітальний ремонт – в проведенні виробничих робіт, спрямованих на покращення технічного стану та підтримання в експлуатаційному стані будівельного об'єкта без зміни його властивостей.

Умови та порядок виконання кожного із вищезазначених видів робіт (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту), які є родовими об'єктами державного контролю у сфері будівництва регламентуються нормативно-правовими актами, зокрема державними будівельними нормами, відомчими нормативними документами, регіональними і місцевими правилами забудови, на забезпечення виконання (дотримання) яких і спрямований державний контроль у сфері будівництва.

Завершуючи розгляд питання про об'єкт державного контролю у сфері будівництва, підкреслимо, що його чітке розуміння та законодавче визначення: по-перше, надасть змогу відмежувати контрольні повноваження від наглядових; по-друге, надасть змогу розмежувати компетенцію між суб'єктами державного контролю у досліджуваній сфері, запобігти дублюванню їх повноважень; по-третє, забезпечить реалізацію та захист прав та законних інтересів підконтрольних суб'єктів у сфері будівництва, а також реалізацію прав та обов'язків суб'єктів державного контролю у сфері будівництва, об'єктивність та неупередженість у здійсненні державного контролю; по-четверте, буде запобігати незаконному втручанням суб'єкта державного контролю у діяльність підконтрольного йому об'єкта, якщо вона здійснюється в межах закону; по-п'яте, буде сприяти індивідуалізації відповідальності суб'єкта державного контролю у сфері будів-

ництва за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок проведення контрольних заходів із порушенням вимог законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.

2. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 576 с.

3. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.

4. Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” : від 05.04.2007 р. // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

5. Закон України “Про планування і забудову територій” : від 20.04.2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

6. Закон України “Про основи містобудування” : від 16.11.1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

7. Закон України “Про архітектурну діяльність” : від 20.05.1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.

8. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с.

9. Белобжецкий И. А. Финансово-хозяйственный контроль в управлении экономикой / И. А. Белобжецкий. – М. : Финансы, 1979. – 160 с.

10. Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия / под ред. А. П. Гуляева. – М. : МАЭП; ИИК “Калита”, 2000. – 208 с.

11. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-е г-на Тихомирова М. Ю., 1998. – 798 с.

Ромасько В. О. Об'єкт державного контролю у сфері будівництва / В. О. Ромасько // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 543–548 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09rvoucb.pdf>

Визначається об'єкт державного контролю, загальний та родовий об'єкт державного контролю у сфері будівництва, характеризуються окремі їх види, з'ясовується значення об'єкта державного контролю у сфері будівництва серед інших складових його системи, формулюються пропозиції щодо удосконалення адміністративного законодавства із зазначених питань

Ромасько В.О. Объект государственного контроля в сфере строительства

Определяется объект государственного контроля, общий и родовый объект государственного контроля в сфере строительства, характеризуются отдельные их виды, определяется значение объекта государственного контроля в сфере строительства среди иных составляющих его системы, формулируются предложения по совершенствованию административного законодательства по данным вопросам.

Romasko V.O. Object of the State Control in Building Sphere

The object of the state control, the general and patrimonial object of the state control in building sphere is defined, their separate kinds are characterized, value of object of the state control in sphere of building among other components of its system is defined, and offers on perfection of the administrative legislation on this point in question are formulated.