

*Стукаленко О. В.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ

Анотація. У статті висвітлені актуальні питання, пов'язані з визначенням сутності понять «контроль» та «нагляд» у сфері будівельної діяльності. Зроблено аналіз сучасних теоретичних основ розуміння контролю та нагляду у сфері будівельної галузі.

Ключові слова: контроль, нагляд, будівельна галузь, законодавство.

Постановка проблеми. Сучасні процеси реформування, що відбуваються в економіці країни, обумовлюють зміни державно-правової системи у цілому та найважливішого її елементу – інституту управління. А одним із важливих завдань підвищення ефективності управління є запровадження дієвої системи державного контролю, що спонукає науковців до дослідження шляхів покращення ситуації в будівельній сфері, зокрема засобами адміністративно-правового регулювання та засобами державного контролю та нагляду.

Розгляд та висвітлення питань, пов'язаних із контролем та наглядом, є актуальним з ряду причин. По-перше, це необхідно в контексті створення ефективного механізму контролю за будівельною діяльністю з урахуванням децентралізації влади. Без налагодження ефективної діяльності контрольних та наглядових органів неможливо виконати низку фундаментальних завдань держави щодо забезпечення гарантування статусу людини як найвищої соціальної цінності, законні інтереси і потреби якої визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1, с. 70]. По-друге, – створення безпечних умов життя для населення, безпечного життєвого простору, охорони навколишнього середовища, що є одним із головних завдань держави. Враховуючи це, сьогодення вимагає вироблення та вдосконалення сучасної та ефективного системи адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності взагалі та державного контролю та нагляду зокрема. Але вивченню механізмів контролю в цій галузі, з урахуванням нових економічних, політичних та правових реалій, проблемам розвитку та здійснення контролю в галузі будівництва приділено недостатньо уваги.

Стан дослідження. Аналіз проблеми здійснення контролю та нагляду у загальнотеоретичному аспекті здійснено у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.М. Гарашука, С.В. Ківалова, Л.В. Коваля, С.Б. Кубко, Б.М. Лазарева, Л.Ф. Морозова, В.П. Портнова, П.М. Рабіновича, В.І. Ремньова, А.О. Селіванова, М.С. Студенікіної, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, Р.Й. Халфіної, В.В. Цветкова, В.С. Чіркина, Ю.С. Шемшученка, К.В. Шоріної та інших науковців. У прикладному аспекті, зокрема у галузі будівництва, це питання стало предметом дослідження таких науковців, як А.М. Абрамович, А.Б. Беломесяцев, І.Д. Брауде, Г.Д. Денісова, Е.Б. Кубко, С.О. Кузнецова, А.В. Матвійчук, І.М. Миронець, Б.Ф. Мовчановський, К.В. Пивоваров, В.О. Ромасько, Б.М. Семенко, А.П. Ткач, З.В. Щепановський, С.П. Юркевич та інші.

Метою статті є вивчення контролю та нагляду у сфері будівельної діяльності як важливих складових частин управління; з'ясування особливостей контролю та нагляду і співвідношення зазначених понять з урахуванням теоретичних досліджень і положень чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Дослідження діяльності контрольно-наглядових органів у будівельній галузі слід почати з визначення дефініцій «контроль» та «нагляд». При цьому акцентуємо, що серед науковців не існує єдиного погляду на розмежування цих понять. Сьогодні ми можемо констатувати дуже часте їх отождоження. Так, відповідно до Словника української мови за редакцією К. Білодіда, поняття «контроль» тлумачиться через поняття нагляду: це перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [2, с. 271]. «Нагляд» розглядається як похідне від «наглядати», що означає пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку тощо [3, с. 49]. Отже, із семантичного погляду ці поняття є синонімічними. Таке ж уподібнення дефініцій зустрічаємо і в науковій юридичній літературі. В.С. Чіркін, характеризує контрольну діяльність органів державної влади, зауважує, що поряд з відомчим контролем практично в усіх державах у тій чи іншій формі існує адміністративний нагляд, тобто також контроль [4, с. 12]. Не розрізняють ці поняття також І.П. Ільїнський та Б.В. Щетинін. Деякі автори, посилаючись на спільність даних понять, пропонують ввести один термін – або нагляд, або контроль. Так, С.Г. Братель, аналізуючи особливості правової детермінації термінів «контроль» та «нагляд», посилається на погляд А.В. Міцкевича, який об'єднує поняття контролю та нагляду за дотриманням законів єдиним терміном «нагляд», наголошуючи, що нагляд здійснюється прокуратурою, судом, правоохоронними органами тощо [5]. Водночас А.Л. Деркач вважає, що з огляду на необхідність досягнення чіткості, зрозумілості у використанні в законодавстві термінів, забезпечення єдиного, уніфікованого підходу щодо регламентації відповідних питань слід застосовувати в законодавстві один термін «контроль» [6, с. 14]. З цими поглядами не можна погодитися.

Інша точка зору полягає в тому, що нагляд розглядається як окремий вид (форма) контролю. В.Б. Авер'янов характеризує нагляд як окремий вид контролю, певну його форму, застосування якої у разі виявлення порушень супроводжується заходами впливу державно-владного характеру [7, с. 346]. Такої ж думки дотримується й Д.М. Бахрах, зауважуючи, що контроль включає в себе нагляд за законністю і доцільністю діяльності [8, с. 40]. О.В. Баклан акцентує, що адміністративний нагляд є найбільш юридизованим видом контролю, але водночас вузько спеціалізованим за сферами спрямованості [9, с. 45]. О.Ю. Піддубний вважає, що контроль слід розглядати як більш широке поняття, а нагляд – як елемент контролю, як «звужений контроль», але звужений лише стосовно сфери його застосування [10, с. 20].

Третій погляд на відповідність дефініцій «контроль» та «нагляд» полягає у розмежуванні цих понять. Його прихильниками є О.Ф. Андрійко, О.П. Альохін, В.П. Беляєв А.О. Кармолицький,

В.М. Гаращук, В.К. Колпаков, М.М. Конін, Л. Г. Коняхін, та інші науковці з різних галузей права.

М.М. Конін, розділяючи поняття «державний контроль» та «державний нагляд», стверджує, що контроль включає перевірку фактичного результату діяльності, шляхів і засобів досягнення цього результату, вжиття заходів позитивної або негативної властивості за результатами контролю. Наглядова діяльність охоплює перевірку результату дотримання нормативного припису. Специфіка адміністративного нагляду полягає в обмеженні компетенції наглядових органів тільки перевіркою законності дій піднаглядних суб'єктів. [11, с. 83]. О.П. Альохін, А.О. Кармолицький акцентують увагу на одній із відмінних рис контролю та нагляду – відповідальності: у процесі контролю застосовуються заходи дисциплінарного впливу, нагляду – адміністративного впливу щодо юридичних та фізичних осіб [12, с. 311].

Отже, аналіз наявних у науці підходів до характеристики даних понять дає можливість стверджувати про безпідставність їх ототожнення, хоча такий погляд можна пояснити, насамперед, спільністю дій, що вони виконують, «оскільки обидва поняття означають спостереження, перевірку, огляд та інші аналогічні дії» [13, с. 34].

Водночас погляд нагляд як на форму контролю та розмежування наведених термінів обґрунтовується їх відмінностями. О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, М.В. Співак, М.В. Плугатир пропонують такі критерії розрізнення цих понять [14]:

1) спосіб організуючого впливу на правовідносини. Під час реалізації контрольних повноважень уповноважений суб'єкт може відмінити, змінити акт державного управління або позбавити його юридичної сили. Натомість в результаті здійснення наглядової діяльності компетентний орган (посадова особа), безпосередньо не втручаючись в оперативну діяльність піднаглядного органу, лише порушує перед останнім питання про усунення недотримання законності, а також вимогу повідомити про результати виправлення цих недоліків; 2) основна мета реалізації. Під час управлінського контролю перевіряється не тільки законність тих чи інших управлінських дій, а й доцільність та ефективність реалізації управлінських рішень. Реалізація ж функції нагляду, насамперед, пов'язана з потребою у точному та неухильному виконанні закону і не супроводжується оцінкою доцільності адміністративних актів; 3) можливість застосування заходів примусу. Контроль передбачає наявність у органу, який його здійснює, повноважень для застосування юридичних або економічних санкцій до порушників закону. Наглядова діяльність із застосуванням примусових заходів не пов'язується; 4) організаційна підпорядкованість об'єктів. У процесі наглядової діяльності організуючий вплив уповноваженого органу здійснюється на об'єкти, які знаходяться поза межами службового підпорядкування. На протипагу цьому орган, у сфері функціонування якого знаходиться об'єкт контрольної діяльності, та суб'єкт цієї діяльності можуть знаходитись між собою у відносинах службової субординації або підвідомчості; 5) дискретність здійснення нагляду. Контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду (і в цьому його особливість) тим, що він є повсякденним і безперервним (в основному це стосується відомчого контролю). Тим часом нагляд систематичністю здійснення не відрізняється. Його проведення обумовлюється виникненням конкретних проблемних ситуацій у державному управлінні. Інакше кажучи, наглядовій діяльності не притаманні такі ознаки управлінського моніторингу, як постійне відстеження ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналіз впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів тощо.

А.О. Собакарь виокремлює такий критерій, як відмінності головних завдань: головним завданням нагляду є досягнення належної (правомірної) поведінки всіх суб'єктів права (підприємств, установ, організацій, громадян) в певній галузі (сфері) управління. Головним завданням контролю є проведення перевірки виконання управлінського рішення (внутрішній контроль) і перевірки виконання правових установлень і доручень організаційно не підлеглим суб'єктам контрольної діяльності (зовнішній контроль) [15, с. 271].

Таке різне трактування досліджуваних дефініцій відбивається й у законодавстві, однак найчастіше у цій сфері стикаємося з ототожненням цих понять: Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 166-21. Порушення порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності); проект наказу Державної служби України з контролю за наркотиками щодо затвердження Переліку питань для здійснення співробітниками Державної служби України з контролю за наркотиками заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів та Уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів [16]; наказ Мінекономрозвитку «Про затвердження Плану комплексних планових заходів державного нагляду (контролю) органів державного нагляду (контролю) на 2016 рік» від 30.11.2015 № 1553 [17] тощо.

Однак останнім часом можна констатувати тенденцію до розрізнення цих понять на законодавчому рівні. Так, вперше в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [18] визначено поняття державного архітектурно-будівельного контролю, а також державного архітектурно-будівельного нагляду. Перша дефініція характеризується як сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт. Друга – як сукупність заходів, спрямованих на дотримання уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності. Однак, на нашу думку, по-перше, у визначенні контролю відсутня основна ознака, що відрізняє його від нагляду, а саме: право і обов'язок вживати заходів державно-владного характеру. Тому дефініцію державного архітектурно-будівельного контролю слід доповнити словами: «а також на застосування відповідних заходів щодо притягнення винних до правової відповідальності». По-друге, законодавець пропонує новий підхід до розрізнення цих дефініцій. Як уже зазначалося, в науці адміністративного права склався погляд на розрізнення даних понять на підставі такого критерію, як право застосування заходів примусу. Аналіз наведених у законі термінів свідчить про розмежу-

вання цих понять на підставі визначення об'єктів контролю та нагляду. На наш погляд, незрозуміло, чому контроль стосується лише замовників, проектувальників, підрядників та експертних організацій, у той час як нагляд здійснюється за діяльністю уповноважених органів містобудування та архітектури, структурних підрозділів Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, інших органів, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності. На наш погляд, ми маємо справу або з порушенням законодавчої техніки, або, скоріше, з отождненням цих понять.

Окрім того, Кабінет Міністрів України у галузі будівництва ухвалив постанови «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23.05.2011 № 553 [19], а також «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19.08.2015 № 698 [20], відповідно до яких визначено органи контролю та нагляду у галузі будівництва і порядок їх здійснення.

Висновки. У сучасній вітчизняній науці наявні такі підходи до визначення понять «нагляд» та «контроль»: їх отожднення, погляд на нагляд як на елемент контролю, їх розрізнення. Слід констатувати, що в більшості випадків як у науковій літературі, так і в законодавстві переважає погляд на ці поняття як на синонімічні, однак спостерігається спроба, яка, на наш погляд, є позитивною, щодо розрізнення цих понять. Основною підставою розмежування контролю та нагляду є право суб'єктів контролю втручатися в діяльність підконтрольних об'єктів, зупиняти чи забороняти її у разі невідповідності вимогам законодавства, притягувати винних осіб до відповідальності тощо, якого не мають суб'єкти нагляду.

Література:

1. Маслова Я.І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України / Я.І. Маслова // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 62. – С. 70–77. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v62/11.pdf>.
2. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 4. – С. 271.
3. Словник української мови : в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 5 – С. 49.
4. Чиркин В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10–18.
5. Братель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.Г. Братель ; Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2007. – 269 арк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mego.info>.
6. Деркач А.Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.Л. Деркач ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2007. – 213 с.
7. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В.Б. Авер'янов. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учеб. для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2002. – 443 с.
9. Баклан О. Поняття та зміст контролю-наглядової діяльності / О. Баклан // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 10. – С. 41–46.
10. Піддубний О.Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Піддубний ; Національний аграрний університет. – К., 2007. – 198 с.
11. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах : [учеб. пособие] / Н.М. Конин. – М. : «Проспект», 2010. – 256 с.
12. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации : [учебник] / [А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов]. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
13. Стукаленко О.В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду у сфері будівельної діяльності / О.В. Стукаленко // Правова держава. – 2014. – № 17. – С. 32–38.
14. Адміністративний процес : Мультимедійний навчальний посібник. – НАВС, 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/books/admin_proces/parts/part4.html.
15. Собакарь А.О. Характеристика адміністративного нагляду та державного контролю в системі публічного управління / А.О. Собакарь // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 270–272.
16. Повідомлення Про оприлюднення проекту наказу Державної служби України з контролю за наркотиками про затвердження Переліку питань для здійснення співробітниками Державної служби України з контролю за наркотиками заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів... [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.narko.gov.ua/index.php/12-subektam-obigu-ogoloshennya-ta-povidomlennya/482-povidomlennya-pro-oprilyudnennya-proektu-nakazu-derzhavnoji-sluzhbi-ukrajini-z-kontrolyu-za-narkotikami-pro-zatverdzhennya-p>.
17. Про затвердження Плану комплексних планових заходів державного нагляду (контролю) органів державного нагляду (контролю) на 2016 рік : Наказ Мінекономрозвитку від 30.11.2015 №1553 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=37556cd4-7f18-40d7-985c-00b92157c34d&title=NakazMinekonomrozvitkuVid30-11-2015-1553-proZatverdzhenniaPlanuKompleksnikhPlanovikhZakhodivDerzhavnogo>
18. Nagliadu-kontroliu.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.
20. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF>.
21. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF>.
22. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние / А.М. Тарасов // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 26–36.
23. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : [підручник] / В.М. Плішкін. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 978 с.
24. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
25. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде / Л.Г. Коняхин. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1982. – 200 с.

Стукаленко О. В. Современное понимание контроля и надзора в строительной отрасли

Аннотация. В статье освещены актуальные вопросы, связанные с определением сущности понятий «контроль» и «надзор» в сфере строительной деятельности. Осуществлен анализ современных теоретических основ понимания контроля и надзора в сфере строительной отрасли.

Ключевые слова: контроль, надзор, строительная отрасль, законодательство.

Stukalenko O. Modern understanding of control and supervision in the construction industry

Summary. The article highlights the current issues related to the definition of the essence of the concepts of “control” and “supervision” in the field of construction activity. The analysis of the theoretical foundations of the modern understanding of the control and supervision in the field of construction industry.

Key words: control, supervision, cladding industry, legislation.