

УДК 35.078.3:693

Г. М. МИХАЙЛОВ

ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК УПРАВЛІНСЬКА ФУНКЦІЯ

Визначено зміст архітектурно-будівельного контролю як управлінської функції, протиріччя, що виникають у процесі суспільних відносин, пов'язаних з архітектурно-будівельною діяльністю. З'ясовано організаційні складові удосконалення державного архітектурно-будівельного контролю.

Ключові слова: державний архітектурно-будівельний контроль, функція контролю, зміст контролю, суб'єкти та об'єкти контролю.

The table of contents in state architectural-build control as an administrative function, the contradictions, which arise up at the process of social relations connected with architectural-build activities are determined. Organizational constituents of improving state architectural-build control are found out.

Key words: state architectural-build control, function of control, table of contents of control, subject and object of control.

Сучасні суспільні відносини у сфері архітектурно-будівельної діяльності характеризуються проведенням будівельних робіт без дозволу на їх виконання або без затвердження проектної документації, виконанням спеціальних видів робіт у будівництві без ліцензії, невідповідністю проектної документації державним стандартам, виробництвом, реалізацію або застосуванням у будівництві будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, які не відповідають державним стандартам, нормам і правилам, проектним рішенням і так само підлягають обов'язковій сертифікації, але не пройшли її та іншими порушеннями.

Означене актуалізує необхідність розгляду питання державного архітектурно-будівельного контролю як управлінської функції.

Грунтовні дослідження функції контролю були проведені науковцями М. Студеникіною, О. Сушинським та ін. Функція державного контролю поряд з іншими розглядається в класичних працях з державного управління Г. Атаманчука, Б. Курашвілі, Г. Одінцової, В. Філіпповського. Слід виділити праці щодо управління міським господарством (В. Бабаєв), правових основ архітектури (А. Беломесяцев), які визначають особливості містобудування та пов'язані з ним проблеми контролю. Однак окремих робіт щодо архітектурно-будівельного контролю немає, що і вимагає більш ґрунтовного опрацювання даної теми.

Метою статті є визначення змісту архітектурно-будівельного контролю та з'ясування напрямів удосконалення цієї управлінської функції.

Обов'язковою функцією державного управління є функція контролю. Сучасне управління передбачає контроль як вплив, як форму, як метод здійснення управлінської діяльності [5; 7; 8].

В адміністративно-правовій науці наглядова діяльність включає контроль, а контрольна – нагляд. Витоки такого підходу коріняться з радянської системи тотальної

державної власності, коли держава уповноважувалася контролювати фізичних та юридичних осіб. Майже повна відсутність на практиці приватної сфери в соціалістичному суспільстві призводила до того, що контроль (нагляд) з боку представників держави носив всезагальний характер. Для цього в різні часи було створено спеціальні державні органи, які займались виключно адміністративним контролем (наглядом), а саме: Колегія державного контролю (з 1917 р.), Центральної контрольної комісії ВКП(б) (з 1923 р.), Комісія радянського контролю Ради Міністрів СРСР (з 1934 р.), Народний комісаріат державного контролю (з 1940 р.), Міністерство державного контролю (з 1961 р.), Комітет народного контролю СРСР (з 1965 р.), Контрольна палата СРСР (1991 р.) та ін.

На відміну від радянської системи законодавство європейських країн використовує поняття адміністративний контроль як контроль за публічною адміністрацією, а не за членами суспільства [9].

Сучасне українське законодавство, зокрема відповідно до ст. 1 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” розглядає державний нагляд (контроль) як “діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб’єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства ...” [2].

Держава як організатор господарського життя в країні в тому числі завдяки реалізації функції контролю забезпечує врахування публічних інтересів (суспільства в цілому, держави, територіальних громад, економічної конкуренції) та типових приватних інтересів учасників цих відносин (якщо ці інтереси є законними). Держава при цьому використовує різні форми і засоби. Як і в інших сферах економіки держава використовує такі форми управління у сфері, зокрема, капітального будівництва:

- нормативне регулювання;
- планування (насамперед щодо діяльності суб’єктів господарських відносин, які функціонують на державній формі власності або контролюються державою в особі уповноважених органів, та/або фінансування інвестиційних проектів будівництва за рахунок державних коштів, кредитів, отриманих під гарантію Уряду України);
- управління поточними справами у сфері капітального будівництва (ліцензування; надання дозволів, пов’язаних з будівництвом об’єктів; забезпечення державної експертизи інвестиційних проектів будівництва тощо);
- контроль за дотриманням учасниками інвестиційної діяльності встановлених державою вимог у сфері капітального будівництва [11; 12].

Державний контроль до сьогодні застосовується на практиці як своєрідний засіб силового впливу на суспільні відносини в контексті неправомірних дій суб’єктів таких відносин. Розглядати державний контроль можна лише в контексті владних відносин функціонування державних органів, що мають відповідні на те повноваження щодо доведення суспільних відносин до певного стану підпорядкованості.

Цікавою є думка А. Беломесяцева щодо таких формул природного права в архітектурі та будівництві:

- людина має природне право будувати на своїй землі те, що потрібно їй для

житла, підприємницької діяльності, самовираження;

– при цьому людина повинна дотримуватися прав інших людей на безпеку (санітарну, пожежну, конструктивну, екологічну), а також на рівну можливість будувати;

– будівництво не повинно заважати рівному доступу людей до об'єктів загальнонародного надбання, насамперед природних ресурсів, а також транспортної, соціальної інфраструктури загального користування, до загальної землі [6].

Діяльність у сфері архітектури і будування безпосередньо стосується життєвого середовища людей, тому має бути контрольована за будь-яких умов. У процесі будівництва будь-якої споруди виникають такі інтереси різних суб'єктів, що стосуються або безпосередньо не пов'язані з будівництвом та архітектурною діяльністю:

– державні, які полягають у раціональній забудові територій, реалізації інвестиційних програм розвитку населених пунктів, будівництві цивільних і виробничих об'єктів, захисті життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, забезпеченні високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудування, розвитку національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні, збереженні пам'яток культурної спадщини; та цільовому використанні та охороні землі;

– місцевого самоврядування, які полягають у створенні соціальної, інженерної й транспортної інфраструктур територій і населених пунктів, формуванні та реконструкції містобудівних ансамблів, кварталів, районів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та природних лікувальних ресурсів, розміщенні зон відпочинку та оздоровлення населення, створенні та веденні містобудівних кадастрів населених пунктів, недопущенні порушення гідрологічного режиму земельних ділянок та ін.;

– будівельних організацій, що полягають в отриманні права на забудову, у визначенні територій, виборі, вилученні (викупі) і отриманні кращих ділянок у населеному пункті для містобудівних потреб, здійсненні архітектурної діяльності;

– власників земельних ділянок (забудовники), що полягають у ефективній забудові та використанні території на власних розсуд, забезпеченні безпеки та комфорту архітектурного об'єкту;

– власників інженерних мереж та інших об'єктів інженерної, транспортної, соціальної інфраструктури, що полягають у ефективному їх використанні та підтриманні у робочому стані;

– жителів прилеглих до будівництва територій, які стосуються дотримання екологічних вимог, установлених законодавством України, при проектуванні, розміщенні та будівництві об'єктів, містобудівної доречності, впливу на пішоходно-транспортну інфраструктуру, збереженості рекреаційних зон, можливостей розвитку соціальної інфраструктури, збільшення навантаження на неї.

Ураховуючи те, що всі ці інтереси можуть не співпадати, бути різноспрямованими, а їх реалізація навіть руйнівною по відношенню один до одного, саме тут на перше місце виходить роль держави, яка має забезпечити певний паритет інтересів. Досягається це законодавчо визначеними нормами та правилами.

Держава як владний представник загальних і перспективних інтересів одночасно визнає приватні та поточні інтереси та разом з тим користується ними як засобом досягнення цілей, обумовлених його основною соціальною роллю. Природна та найважливіша вимога до державного управління – забезпечення пріоритету загальних соціальних інтересів перед приватними [10].

Оскільки існують суб'єкти управління в архітектурно-будівельній діяльності та зацікавлені будівельні організації (які виступають об'єктами управління), їх інтереси не співпадають. У сфері будування та архітектури можна виділити такі протиріччя:

- між органами влади та забудовниками (перші мають задовольнити суспільні потреби, другі – отримати прибуток);

- між забудовниками та жителями прилеглих територій (несумісність розташування будівель у районах, оздоблених мережами, і дотримання екологічних вимог, стандартів забудови);

- між власниками земельних ділянок, які вважають, що на власній ділянці можуть будувати на власний розсуд, та органами влади, що надають дозвільну документацію (передбачає певні обмеження).

У суб'єктів та об'єктів управління відповідно виникають різні потреби, що можуть бути суперечливими. Тому необхідно здійснювати також і зовнішній контроль з боку громадянського суспільства. Відносини державних органів та суб'єктів громадянського суспільства мають бути пожвавлені саме при виконанні контрольної функції органами влади, оскільки стосуються того, яким чином результати контролю задовольняють потреби окремих громадян, громади, суспільства.

Враховуючи те, що об'єкти будівництва з часом стають державною, комунальною або приватною власністю, слід підкреслити, що Конституція України у ст. 13 визначає таке: власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом [1].

Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. В Основному Законі також підкреслюється, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним (стаття 41).

Між сучасною державою та людиною існує специфічний зв'язок, певний стан рівноваги, який забезпечується напрацьованими методами та способами, що виражаються конкретними керівними діями шляхом реалізації управлінських функцій у будь-якій сфері суспільного життя.

У сфері архітектури і будівництва однією з таких функцій є державний архітектурно-будівельний контроль, який полягає в забезпеченні під час забудови території, розміщенні і будівництві об'єктів додержанні суб'єктами архітектурно-будівельної діяльності:

- вимог містобудівельної документації;

- місцевих правил забудови населених пунктів;
 - державних стандартів, норм і правил при здійсненні проектування, будівельних робіт, виготовленні будівельних матеріалів, виробів і конструкцій;
 - затверджені містобудівельної та іншої проектної документації;
- а також захист державою прав споживачів будівельної продукції.

Як зазначено у постанові Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. № 225, державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на забезпечення дотримання законодавства, державних стандартів, норм і правил, архітектурних вимог і технічних умов, а також положень затверджені містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів (далі – затверджені проектні рішення), місцевих правил забудови населених пунктів усіма суб'єктами містобудівної діяльності незалежно від форм власності під час забудови територій і населених пунктів, розміщення, будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів житлово-цивільного, виробничого та іншого призначення, реставрації архітектурних пам'яток, створення інженерної та транспортної інфраструктури, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій [4].

Об'єктом державного архітектурно-будівельного контролю є суб'єкти архітектурної діяльності – архітектори, інші особи, які беруть участь у підготовці і розробці містобудівної документації, проектної документації для будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту будинків і споруд, благоустрою, ландшафтних і садово-паркових об'єктів, науково-дослідній і викладацькій роботі, замовники проектів і будівництва об'єктів архітектури, підрядники на виконання проектних і будівельних робіт, виробники будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, власники і користувачі об'єктів архітектури.

Отже, особливістю державного архітектурно-будівельного контролю є те, що перевірки підлягають усі без винятку будівельні організації, а також усі підприємства, установи, організації, фізичні та юридичні особи, що здійснюють будівництво. Тобто можна стверджувати, що такий контроль є надвідомчим.

Державний архітектурно-будівельний контроль здійснює Державна архітектурно-будівельна інспекція України, інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах Києві та Севастополі, містах обласного підпорядкування.

Утворена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2006 р. № 428 на виконання Указу Президента України від 21 листопада 2005 р. № 1643 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 р. “Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель” є урядовим органом державного управління у складі Міністерства регіонального розвитку та будівництва і йому підпорядковується.

Завданням Держархбудінспекції відповідно до ст. 10 Закону України “Про архітектурну діяльність” є здійснення державного архітектурно-будівельного контролю для забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затверджені містобудівної та іншої проектної документації, місцевих правил забудови населених пунктів, вимог

вихідних даних, а також захист прав споживачів будівельної продукції [3].

Система державного архітектурно-будівельного контролю функціонує з 1944 р. Відповідно до Указу Президента України від “Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла та стабілізації ситуації на первинному ринку житла” 3 березня 2006 р. № 185/2006 Кабінет Міністрів України зобов’язав удосконалити систему архітектурно-будівельного контролю та активізувати діяльність інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю та додержанням законодавства у сфері будівництва.

Згідно з прийнятим Верховною Радою України Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві” від 16 травня 2007 р. № 1026 з 1 січня 2008 р. державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється Державною архітектурно-будівельною інспекцією та її територіальними органами (далі – Держархбудінспекція).

Архітектурно-будівельний контроль, з одного боку, є контролем галузевим, який мають здійснювати лише спеціально підготовлені фахівці, та надвідомчим, який стосується конкретної сторони управлінської діяльності. Якщо галузевий може обмежуватися заходами адміністративно-організаційного впливу, то при надвідомчому контролі контролюючий орган може вдаватися до примусових заходів або ж звертатися з поданням результатів контролю у відповідні державні органи, які уповноважені застосовувати відповідні заходи впливу.

В Україні державний архітектурно-будівельний контроль – це контроль надвідомчий, завданням якого є забезпечення прийняття рішень комплексного характеру, що стосуються управління в галузі будівництва, архітектури, охорони історико-культурної спадщини, природокористування та ін. Контроль здійснюється державними службовцями, тому необхідно створити умови для того, щоб унеможливити тиск з боку посадових осіб на безпосередніх виконавців функції державного контролю з метою його об’єктивності та неупередженості.

Регіональні органи, що реалізують контрольну функцію на територіях, мають бути незалежні від впливу регіональної влади і підпорядковуватись виключно центральному органу виконавчої влади у сфері будівництва та архітектури, діяти лише відповідно до Конституції та законів України, затверджених та оновлених стандартів норм і правил.

Виходячи з того, що державна інспекція – це спеціальний державний орган із самостійними завданнями, правовий статус, організація й компетенції держінспекції мають бути закріплені у спеціальному законодавчому акті про контрольні інспекції, що діють у сфері виконавчої влади для того, щоб унеможливити будь-який вплив на інспекції з боку інших органів влади.

Наступний кроком щодо контролю у сфері архітектури та будівництва має бути запровадження адміністративного контролю, тобто контролю за державними органами, що поділяється на зовнішній (парламентський, президентський, на підставі позовів осіб, громадських організацій) і внутрішній (проводиться власне адміністративними органами).

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – К. : Парлам. вид-во, 2005. – № 2. – С. 44.
2. Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
3. Закон України “Про архітектурну діяльність”. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про державний архітектурно-будівельний контроль” від 25 березня 1993 р. № 225. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
5. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационные и функциональные вопросы): [учеб. пособ.] / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО “НПО “Экономика”, 2000. – 302 с.
6. *Беломесяцев А. Б.* Правові основи архітектури / А. Б. Беломесяцев ; Ін-т проблем сучасного мистецтва Академії мистецтв України. – К. : Музична Україна, 2006. – 544 с.
7. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства : [монография] / под ред. проф. С. Н. Князева. – Минск : Акад. управл. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 464 с.
8. Державне управління і менеджмент : [навч. посіб. у табл. і схемах] / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
9. *Зіллер Жак.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 224 с.
10. *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
11. *Філіпповський В. М.* Основи теорії державного управління: навчальний посібник / В. М. Філіпповський. – Луганськ : Ноулідж, 2009. – 216 с.
12. *Щербина В. С.* Господарське право : [підручник]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 480 с.

Надійшла до редколегії 29.09.2011 р.