

ністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Новиков. – К., 1997. – 24 с. 2. Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. М. Гусаров. – Х., 2002. – 19 с. 3. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія / Х. П. Ярмакі. – О. : Юрид. л-ра, 2006. – 336 с. 4. Про дорожній рух : закон України від 30 черв. 1993 р. № 3353-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993 р. – № 31. – Ст. 338. 5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366. 6. Про звернення громадян : закон України від 2 жовт. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

*Надійшла до редколегії 25.06.2009*

УДК 351.9(477)

**В. О. Ромасько**

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА**

*З'ясовано сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів державного контролю у сфері будівництва. Проведено їх класифікацію на основі наданих їм загальних та спеціальних повноважень. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства із зазначених питань.*

\*\*\*

*Определена сущность административно-правового статуса субъектов государственного контроля в сфере строительства. Проведена их классификация на основе предоставленных им общих и специальных полномочий. Сформулированы предложения по совершенствованию административного законодательства по данным вопросам.*

\*\*\*

*The essence of administrative and legal status of state control subjects in the sphere of building is determined. Their classification on the base of general and special authorities is made. It is offered to improve administrative legislation in this sphere.*

Необхідним елементом системи державного контролю у сфері будівництва є суб'єкти, система та адміністративно-правовий статус яких будуть розглянуті в даній статті. Не можна сказати, що зазначене питання залишалося поза увагою вчених – йому присвячені публікації О. Ф. Андрійко, А. К. Воронової, В. М. Гаращука, О. Ю. Грачова, А. В. Дмитренка, М. В. Задорожнього, Т. Я. Коцкулич, А. А. Нечай, Н. Р. Нижник, С. О. Ніщимної, Н. В. Савченко, О. В. Сударенко та інших, але не слід стверджувати й того, що вона знайшла своє остаточне вирішення, оскільки

ряд методологічних, організаційних та правових проблем із цих питань залишаються не вирішеними.

Метою даної статті є визначення системи та особливостей суб'єктів державного контролю у сфері будівництва. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: схарактеризувати методологічні питання, пов'язані з визначенням сутності адміністративно-правового статусу суб'єктів державного контролю; здійснити класифікацію суб'єктів державного контролю у сфері будівництва на основі наданих їм загальних та спеціальних повноважень; надати пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства із досліджуваних питань.

Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього владних повноважень, які дають йому змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, які є обов'язковими для виконання. Наведене положення стосується й системи суб'єктів державного контролю у сфері будівництва, які, з одного боку, наділені контрольними повноваженнями, з іншого – у разі виявлення факту невідповідності дій (бездіяльності) підконтрольного об'єкта будівельному законодавству зобов'язані відповідним чином відреагувати: припинити незаконну діяльність, відмінити локальний правовий акт підконтрольного об'єкта, змінити керівництво, притягти до відповідальності винних тощо.

Що стосується поняття «правовий статус» та подібних до нього категорій «правове положення», «правове становище», то правова наука й досі не виробила єдиного підходу до розуміння їх сутності. Сказане характерне і для чинного законодавства.

На нашу думку, використання для характеристики одних і тих же явищ таких категорій, як «правовий статус», «правове положення» чи «правове становище», в першу чергу, пов'язане з тим, що у тлумачних словниках статус визначається через положення або через становище.

Необхідно відзначити і те, що термін «правовий статус» використовується у назві деяких законодавчих актів України та у тексті переважної більшості з них. Так, у законах України «Про планування і забудову територій» [1], «Про архітектурну діяльність» [2] використовується термін «правовий статус території», у Законі України «Про основи містобудування» визначається компетенція органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють державне регулювання у сфері містобудування (ст. 7) [3]. Так, у ст. 7 Закону України «Про основи містобудування» наголошено на тому, що державне регулювання у сфері містобудування здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою та Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також спеціально уповноваженими органами з питань регіонального розвитку та будівництва [3].

На нашу думку, вищенаведена систему органів державного регулювання у сфері містобудування із деяким уточненням можна взяти за основу для характеристики системи суб'єктів державного контролю у сфері будівництва. Щодо уточнення, то по-перше, зазначена система суб'єктів повинна бути доповнена Президентом України, центральними органами виконавчої влади, а також судовими органами; по-друге, із зазначеної системи органів державного контролю у сфері будівництва доцільно виключити органи місцевого самоврядування, які є не державними, а самоврядними органами контролю.

Підтвердженням нашої пропозиції є визначення у змісті державного регулювання у сфері містобудування (ст. 8 Закону України «Про основи містобудування») [3] і таких його складових, як контроль за дотриманням законодавства у сфері містобудування, державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови населених пунктів, вимог вихідних даних, затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, раціональним використанням територіальних і матеріальних ресурсів при проектуванні та будівництві; контроль за дотриманням вимог щодо охорони культурної спадщини та збереженням традиційного характеру середовища населених пунктів [3].

Проте відзначимо, що правовий статус є більше науковою, ніж нормативною категорією, оскільки, незважаючи на його використання у правових актах, вони не містять визначення його поняття та чіткої структури його елементів.

У науковій літературі поняття «правовий статус» вживається у вузькому та широкому розумінні. У першому випадку він означає сукупність юридичних якостей, якими держава наділяє суб'єкта правовідносин, у другому – «все, що так або інакше законодавчо закріплює положення суб'єкта правовідносин, опосередковує всі види зв'язків і відносин» [4, с. 156].

Найбільш дискусійним у науковій літературі є віднесення до структури правового статусу суб'єкта певних елементів, кількість яких різниться від двох до дванадцяти. І саме віднесення тих чи інших елементів до структури правового статусу породжує різні його тлумачення. Натомість, як правило, правовий статус визначають через систему закріплених у нормативних актах прав та обов'язків (повноважень), щодо інших його елементів думки вчених різняться. Необхідно погодитись з думкою В. Б. Авер'янова, який зазначає, що «повноваження органів виконавчої влади є стрижнем для визначення їх компетенції, оскільки вони діють від імені держави, виконують її функції й наділяються державою певним обсягом державної влади для виконання цих функцій» [5, с. 119].

Свідченням того, що повноваження (права та обов'язки) є центральним елементом адміністративно-правового статусу державних органів, які здійснюють державне управління у сфері

будівництва, є їх законодавче закріплення (ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», ст. 7–15 Закону України «Про основи містобудування»; п. 5 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію; п. 4 Положення про державний архітектурно-будівельний контроль тощо).

Повноваження суб'єктів державного контролю у сфері будівництва можна об'єднати у дві групи: 1) *загальні* – визначені ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», серед яких: вимагати від суб'єкта будівельної діяльності усунення виявлених порушень вимог законодавства; вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного контролю; відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного контролю, відповідно до закону; надавати (надсилати) суб'єктам будівельної діяльності обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків; накладати штрафні санкції та вживати заходи, передбачені законом; повно, об'єктивно та неупереджено здійснювати державний контроль у межах повноважень, передбачених законом; дотримуватися ділової етики у відносинах із суб'єктами будівельної діяльності; не втручатися і не перешкоджати здійсненню будівельної діяльності під час здійснення заходів державного контролю, якщо це не загрожує життю та здоров'ю людей, не спричиняє небезпеки виникнення техногенних ситуацій і пожеж; забезпечувати нерозголошення комерційної таємниці суб'єкта будівельної діяльності, що стає доступною посадовим особам у ході здійснення державного контролю; ознайомити керівника суб'єкта будівельної діяльності, або його заступника, або уповноважену ним особу з результатами державного контролю в строки, передбачені законом; надавати суб'єкту будівельної діяльності консультаційну допомогу щодо здійснення державного контролю; 2) *спеціальні* – визначені положеннями, що регламентують діяльність Міністерства регіонального розвитку та будівництва; Державної архітектурно-будівельної інспекції та Державної інспекції з контролю за визначенням вартості будівництва об'єктів.

Як було зазначено вище, державний контроль у сфері будівництва здійснюється широким колом суб'єктів, система яких не отримала чіткого законодавчого визначення. Як слушно наголошує О. Ф. Андрійко, існування значної кількості контролюючих органів ще не означає загального поліпшення справ у державному управлінні [6, с. 226]. Дослідження стану організації системи органів державного контролю дає підстави стверджувати, що на сьогодні в Україні відсутня єдина система контрольних органів у сфері виконавчої влади. Вони не мають єдиного структурного

центру, який би спрямовував і координував діяльність органів контролю у сфері виконавчої влади. Об'єднує їх лише «управлінська вертикаль», у структурі якої органи контролю створюються, або ж функцію контролю здійснюють спеціальні структури органів управління [6, с. 223].

Вищесказане стосується й системи суб'єктів державного контролю у сфері будівництва. У законодавчих актах, які регламентують державний контроль у сфері будівництва, згадуються лише спеціалізовані органи, а саме: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань регіонального розвитку і будівництва – Міністерство регіонального розвитку та будівництва; Державна архітектурно-будівельна інспекція; Державна інспекція з контролю за визначенням вартості будівництва об'єктів. Зазначені вище органи пропонуємо назвати органами державного контролю спеціальної компетенції.

Проте, по-перше, державних органів, які здійснюють державний контроль у сфері будівництва набагато більше; по-друге, вони належать до різних гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової); по-третє, їх доцільно назвати органами державного контролю загальної компетенції.

Подібну точку зору раніше висловлювала О. Ф. Андрійко, яка наголошувала на тому, що «загальний державний контроль ... здійснюється усіма суб'єктами виконавчої влади. Для інших – контроль є основною функцією, яку держава уповноважила їх здійснювати, визначивши і закріпивши у нормативно-правових актах обсяг і сферу здійснення контрольної діяльності. При визначенні системи державного контролю у сфері виконавчої влади виходять із здійснення її всіма органами державного управління загальної і спеціальної компетенції у межах їх повноважень» [6, с. 222].

Таким чином, до *суб'єктів загальної компетенції з питань державного контролю у сфері будівництва* ми відносимо: Верховну Раду України; Президента України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади; судові органи України.

До *спеціалізованих суб'єктів державного контролю у сфері будівництва* ми відносимо: 1) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань регіонального розвитку і будівництва – Міністерство регіонального розвитку та будівництва; 2) Державну архітектурно-будівельну інспекцію; 3) Державну інспекцію з контролю за визначенням вартості будівництва об'єктів. Зазначені вище органи пропонуємо назвати органами державного контролю спеціальної компетенції, особливість яких полягає у тому, що здійснення такого контролю є одним із їх основних завдань та функцій.

Завершуючи розгляд суб'єктів державного контролю у сфері будівництва, вважаємо за доцільне віднести до їх *особливостей* такі:

1. Їх система є складною і розгалуженою, оскільки такий контроль здійснюється державними органами, які належать до різних гілок державної влади (законодавчої, виконавчої та судової), та їх посадовими особами.

2. Державний контроль у сфері будівництва здійснюється широким колом суб'єктів, система яких не отримала чіткого законодавчого визначення. У законодавчих актах, які регламентують державний контроль у сфері будівництва, вказуються лише спеціалізовані органи.

Повноваження суб'єктів державного контролю у сфері будівництва можна об'єднати у дві групи: 1) загальні, які визначені ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; 2) спеціальні, які визначені положеннями, що регламентують діяльність Міністерства регіонального розвитку та будівництва; Державної архітектурно-будівельної інспекції та Державної інспекції з контролю за визначенням вартості будівництва об'єктів.

4. Головною рисою суб'єкта державного контролю у сфері будівництва є наявність у нього владних повноважень, які дають йому змогу втілювати свою волю у формі перевірок дотримання (виконання) будівельного законодавства, рішення за результатами яких є обов'язковими для виконання підконтрольними суб'єктами.

5. Суб'єктами загальної компетенції з питань державного контролю у сфері будівництва є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади; судові органи України. Спеціалізовані суб'єкти державного контролю – це: Міністерство регіонального розвитку та будівництва; Державна архітектурно-будівельна інспекція; Державна інспекція з контролю за визначенням вартості будівництва об'єктів.

6. Суб'єкти державного контролю у сфері будівництва не входять до організаційно-штатної структури органів, які перевіряються (винятком є лише суб'єкти внутрішнього контролю).

**Список літератури:** 1. Про планування і забудову територій : закон України від 20 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250. 2. Про архітектурну діяльність : закон України від 20 трав. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246. 3. Про основи містобудування : закон України від 16 листоп. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683. 4. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : ІнЮре, 2002. – 668 с. 5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. 6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с.

*Надійшла до редколегії 18.09.2009*