

соціальнозначущих законів та інших нормативних актів і ведення моніторингу їх виконання.

**Список літератури:** 1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник ; [пер. з рос.] / Скакун О. Ф. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 2. Основи законодавства України про культуру // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294. 3. Про затвердження Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій) : наказ Державної податкової адміністрації України від 3 лип. 2000 р. № 355 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 31. – Ст. 1328. 4. Про об'єднання громадян : закон України від 16 черв. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504. 5. Левченко Л. Участь неурядових організацій у виробленні законодавчих ініціатив і рішень у галузі громадського здоров'я в Україні / Л. Левченко // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні. Ч. 1.: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Л., 2006. – С. 323–326. 6. Якимов П. П. Общественность как субъект уголовного процесса // Известие вузов. Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 111–115. 7. Горшенев В. М. О роли общественных организаций в советском правотворчестве / В. М. Горшенев // Советское государство и право. – 1962. – № 8. – С. 115–120. 8. Про інструкцію про книгу відгуків і пропозицій в об'єктах роздрібної торгівлі та громадського харчування споживчої кооперації України : постановва Укоопспілки від 6 січ. 1994 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 9. Про затвердження Положення про громадський контроль за проведенням в Україні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів : наказ М-ва освіти і науки України від 1 квіт. 2008 р. № 284 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 31. – Ст. 1017. 10. Про звернення громадян : закон України від 2 жовт. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 257. 11. Онищенко О. Громадянське суспільство: тенденції становлення / О. Онищенко // Наука і суспільство. – 2002. – № 1/2. – С. 2–7.

*Надійшла до редколегії 20.06.2009*

УДК 351.9(477):69

**В. О. Ромасько**

### **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА**

*Уточнено сутність будівництва як суспільно корисної діяльності, сформульовано поняття державного контролю у сфері будівництва. Обґрунтовано необхідність прийняття комплексного законодавчого акта з питань здійснення державного контролю у сфері будівництва із визначенням основних його положень.*

\*\*\*

*Уточнена сущность строительства как общественно полезной деятельности, сформулировано понятие государственного контроля в сфере строительства. Обоснована необходимость принятия комплексного законодательного акта по вопросам осуществления государственного контроля в сфере строительства с определением основных его положений.*

\*\*\*

*The essence of building as the activity of public utility is specified; the definition of state control in the sphere of building is formulated. Necessity to pass the complex legislative act on state control realization in the sphere of building, determining its main provisions is grounded.*

В умовах правової та демократичної держави державний контроль має відбуватись у чітко визначених правових межах. Він безпосередньо пов'язаний із правовою формою діяльності, що виражає сутність державного управління в державі, оскільки, як правило, нормативно-правовими актами визначено суб'єкти його здійснення, об'єкт та предмет, на який він спрямований, напрямки та форми контролю, а також процедури його здійснення у тій чи іншій сфері життєдіяльності держави. Державний контроль є неправовою формою державного управління, тому що не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин, проте він є підставою для наступного здійснення дій юридичного характеру його суб'єктами.

Незважаючи на суспільно-економічну значущість та важливість будівництва у життєзабезпеченні держави, у цій сфері є багато проблем, що потребують невідкладного вирішення, серед яких: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва; самовільне будівництво, що носить масовий та стихійний характер; недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття до експлуатації об'єктів чи споруд; корумпованість у цій сфері, а подекуди й шахрайство, жертвами якого стають сотні та тисячі громадян. На сьогодні має місце дуже складна ситуація в забезпеченні житлом військовослужбовців, практично не будується житло для вчителів, працівників медичних закладів та інших категорій громадян, черги на житло у більшості міст України тривають по 25–30 років [1].

Зазначені вище та інші недоліки, що мають місце у сфері будівництва та у відносинах, тісно пов'язаних із ним (землевідведення, землекористування, оренда землі або її відчуження) обумовлені, у першу чергу, відсутністю ефективної системи правового забезпечення державного контролю у цій сфері. Малоєфективними, а отже, такими, які потребують суттєвого удосконалення, є заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності у сфері будівництва, які є наслідками (результатами) державного контролю.

Наукова новизна проблеми правового забезпечення державного контролю були предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрийко, В. М. Гарашука, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришко, В. В. Цветкова, В. С. Шестака та інших науковців. Проте питання правового забезпечення державного контролю

у сфері будівництва в працях зазначених та інших авторів розглядалися фрагментарно.

Щодо сучасного стану правового забезпечення державного контролю у сфері будівництва необхідно відзначити наступне: по-перше, на цей час в Україні створена система нормативно-правового забезпечення будівництва, яка складається із законів України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про планування і забудову територій», «Про стандартизацію та сертифікацію», «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» та інших актів Кабінету Міністрів України, а також із понад 1300 нормативних документів державного рівня (державні будівельні норми, стандарти тощо) [1].

По-друге, більша частина цих нормативних актів (937) – це документи колишнього Радянського Союзу, які на сьогодні є технічно й технологічно застарілими і об'єктивно стримують впровадження нових технологій будівництва та застосування сучасних будівельних матеріалів і виробів [1].

По-третє, кожен другий нормативно-правовий акт з питань будівництва прямо чи опосередковано стосується контролю за дотриманням загальнообов'язкових правил, вимог та стандартів у цій сфері.

По-четверте, значна частина таких нормативно-правових актів є неузгодженими між собою як щодо матеріальних, так і процедурних аспектів з питань здійснення державного контролю у сфері будівництва.

Враховуючи вищезазначене, метою цієї статті є удосконалення правового забезпечення державного контролю у сфері будівництва, для чого планується вирішити такі завдання: уточнити сутність будівництва як суспільно корисної діяльності; визначити поняття державного контролю у сфері будівництва; обґрунтувати необхідність прийняття комплексного правового акта, в якому були б визначені концептуальні основи здійснення державного контролю у сфері будівництва.

Щодо терміна «будівництво» необхідно відзначити, що, незважаючи на досить широке його використання у законодавчих актах [2–4 та ін.], він дістав нормативне визначення лише на підзаконному рівні. Зокрема, у наказі Міністерства фінансів від 28 квітня 2001 р. № 205 «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти» під таким розуміється «спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добудова, реставрація і ремонт об'єктів, виконання монтажних робіт» [5].

Таке розуміння будівництва не відображає усієї різноманітності відносин у даній сфері і є більше спеціалізованим для технічної, а не правової сфери. Вважаємо, що загальним об'єктом правового

забезпечення державного контролю у сфері будівництва, визначальне місце в якому посідає саме адміністративне, є:

- процедура розроблення проектів державних та галузевих програм у сфері будівництва та їх виконання;
- розроблення та затвердження державних будівельних норм, стандартів, вимог та правил з питань будівництва;
- підтвердження відповідності у сферах будівництва;
- здійснення архітектурно-будівельного контролю, державного контролю за плануванням, забудовою та іншим використанням територій;
- проведення комплексної державної експертизи інвестиційних програм, проектів будівництва, містобудівної документації;
- координація діяльності державних будівельних організацій;
- притягнення до адміністративної відповідальності за: недотримання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва; проектування об'єктів із порушенням затвердженої в установленому порядку містобудівної документації; виконання будівельних чи реставраційних робіт без дозволу та затвердженого в установленому порядку проекту або з відхиленням від нього; самовільну зміну архітектурного вигляду споруди в процесі експлуатації; недотримання екологічних і санітарно-гігієнічних вимог, встановлених законодавством під час проектування, розміщення та будівництва об'єктів; прийняття до експлуатації об'єктів, зведених з порушенням законодавства, державних стандартів, норм і правил; надання інформації, що не відповідає дійсності, про умови проектування і будівництва чи необґрунтовану відмову надати таку інформацію;
- відведення земельної ділянки під будівництво;
- створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів;
- захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ за допомогою адміністративно-правових засобів та заходів;
- дозвільна діяльність у сфері будівництва.

Кожен із зазначених вище об'єктів адміністративно-правового забезпечення будівництва регулюється одним або декількома правовими актами, які відрізняються один від одного за юридичною силою, суб'єктом прийняття, назвою тощо, проте норми, які вони містять, можна об'єднати у дві групи: регулятивні та охоронні. Так, регулятивні адміністративно-правові норми, які регулюють відносини у сфері будівництва, пов'язані з регламентацією позитивних завдань (отримання дозволу на зайняття підприємницькою діяльністю у сфері будівництва, визначення завдань, функцій та повноважень суб'єктів державного контролю тощо).

Охоронні адміністративно-правові норми пов'язані з регулюванням правоохоронної діяльності шляхом встановлення правових заборон і застосування до порушників адміністративного примусу (притягнення до адміністративної відповідальності за недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва, порушення законодавства під час планування і забудови територій, самовільне будівництво будинків або споруд тощо).

Варто також акцентувати увагу на тому, що норми адміністративного законодавства регулюють відносини, що виникають у сфері будівництва як у процесі реалізації виконавчої влади (розроблення стандартів, видання ліцензій, акредитація будівництва, здійснення контролю та нагляду за ним), так і під час здійснення управління за межами цієї гілки влади (внутрішньоорганізаційні відносини у сфері будівництва: відносини влади та підпорядкування; делеговані повноваження органів місцевого самоврядування з питань будівництва тощо). Такі норми мають імперативний характер, оскільки визначають, які дії можуть вчиняти учасники регламентованих ними відносин (містять дозволи), від яких слід утриматися (встановлюють заборони), які вчиняти необхідно (фіксують приписи).

Як було зазначено вище, об'єктом адміністративно-правового регулювання є матеріальні та процедурні питання здійснення державного контролю у сфері будівництва. Зміст державного контролю виражається у тому, що він здійснюється уповноваженими органами (посадовими чи службовими особами) і закріплюється в нормах, які визначають їх завдання, функції та повноваження як контролюючого суб'єкта. Держава наділяє такі органи відповідними повноваженнями зі здійснення конкретних дій, які закріплює у нормах права. Отже, державний контроль сприяє виконанню покладених на державні та громадські органи завдань та функцій, забезпечує дотримання чіткості й доцільності роботи органів влади та управління, які є організаторами діяльності людей, зайнятих у різних сферах суспільного життя. Він відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності держави в особі своїх органів перед суспільством за власні дії.

Державний контроль у сфері будівництва має широке та вузьке значення, що, насамперед, залежить від різновиду органів (суб'єктів), які його здійснюють. Так, у широкому значенні державний контроль у досліджуваній сфері здійснюють усі державні утворення (органи, інституції), у тому числі судові органи та громадські організації. У вузькому – лише спеціалізовані, які здійснюють контроль за одним або декількома напрямками діяльності (міністерства, відомства, комітети, які наділені контрольними повноваженнями, та їх підрозділи на місцях) або їх компетенція поширюється лише на певну територію (місцеві органи влади та ор-

гани місцевого самоврядування). Наприклад, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування; Міністерство з питань житлово-комунального господарства України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства та житлової політики.

На нашу думку, більш прийнятним є розуміння державного контролю у сфері будівництва саме у широкому сенсі, оскільки суб'єктами його здійснення є не лише спеціалізовані органи виконавчої влади.

Зважаючи на неузгодженість нормативно-правових актів щодо матеріальних та процедурних аспектів з питань здійснення державного контролю у сфері будівництва, а також відсутність комплексного нормативно-правового акта із зазначених питань, пропонуємо прийняти Закон України «Про державний контроль у сфері будівництва», який визначав би правові та організаційні задачі його здійснення. У цьому законі повинні бути визначені:

1. Поняття державного контролю у сфері будівництва, під яким пропонуємо розуміти діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка полягає у спостереженні та перевірці виконання встановлених державою будівельних норм, вимог, правил та стандартів і спрямована на попередження, виявлення та припинення дій, що їх порушують, а також притягнення винних осіб до адміністративної та інших видів юридичної відповідальності.

2. Мета та завдання державного контролю у сфері будівництва.

Мету контролю пропонуємо визначити як підвищення ефективності державного управління цією сферою, оскільки за його допомогою забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади щодо забезпечення законності та дисципліни з питань будівництва.

До завдань контролю пропонуємо віднести такі:

1) забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни під час:

- проектування і будівництва;
- виконання будівельних чи реставраційних робіт;
- зміни архітектурного вигляду споруди в процесі експлуатації;
- виконання регіональних і місцевих правил забудови та іншого використання територій;
- виконання умов режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;

– виконання екологічних і санітарно-гігієнічних вимог, встановлених законодавством, під час проектування, розміщення та будівництва об'єктів;

– прийняття в експлуатацію об'єктів, зведених з порушенням законодавства, державних стандартів, норм і правил;

– отримання дозволів (ліцензій) на виконання будівельних та інших з ними пов'язаних робіт;

2) спостереження за дотриманням прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з питань будівництва;

3) попередження та виявлення правопорушень у сфері будівництва, викриття причин і умов, що сприяють їх вчиненню;

4) притягнення винних до відповідальності;

5) узагальнення практики застосування законодавства у сфері будівництва, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

3. Об'єкт та предмет державного контролю у сфері будівництва.

Об'єктом контролю є будівництво та тісно пов'язані із ним правовідносини; предметом – додержання правил та вимог:

– державних стандартів під час проектування і будівництва;

– містобудівної та іншої проектної документації;

– місцевих правил забудови населених пунктів;

– екологічних і санітарно-гігієнічних вимог, встановлених законодавством;

– висновків комплексної експертизи; термінів підготовки та надання дозволів на будівництво та виконання будівельних робіт;

– режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;

– обліку, охорони, реставрації предметів і колекцій, які зберігаються в заповідниках, що належать до сфери його управління;

– обчислення вартості будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням коштів державного та місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств, установ і організацій;

– ліцензійних умов;

– нормативно-правових актів у сфері житлово-комунального господарства, міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус), благоустрою населених пунктів та галузі поховання.

4. Суб'єкти державного контролю у сфері будівництва із чітким визначенням їх компетенції, якими, на нашу думку, є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; судові органи України; громадяни України та громадські організації.

5. Напрями, форми та загальні процедури здійснення державного контролю у сфері будівництва.

Наприклад, напрями державного контролю у сфері будівництва безпосередньо залежать від його предмета, у той же час можна визначити три альтернативних напрями досліджуваного виду державного контролю: державний контроль у сфері містобудування; державний архітектурно-будівельний контроль; державний контроль за плануванням, забудовою та іншим використанням територій.

Що стосується форм державного контролю у сфері будівництва, то вони залежать від суб'єкта його здійснення та наданих йому повноважень, мети та завдань контролю, а також його предмета. Натомість, можна визначити основні (альтернативні) його форми, до яких ми відносимо: перевірку; спостереження; ознайомлення із статистичною звітністю; вивчення та аналіз матеріалів, які містяться в ЗМІ; інспектування, ревізію, інвентаризацію, аудит тощо.

Процедури здійснення державного контролю у сфері будівництва повинні бути визначені у вигляді чітко регламентованих його стадій, насамперед щодо реалізації складних процедур здійснення державного контролю у сфері будівництва, які реалізуються у таких формах, як інспекційна та документальна перевірка, інспектування, ревізія, інвентаризація та аудит.

Завершуючи розгляд правового забезпечення державного контролю у сфері будівництва, вважаємо, що прийняття Закону України «Про державний контроль у сфері будівництва» з вищенаведеними пропозиціями значно підвищить ефективність державного управління даною сферою, оскільки передбачатиме чіткі правові засоби, заходи та методи забезпечення законності та дисципліни у цьому напрямку.

**Список літератури:** 1. Про проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи нормативно-правового забезпечення будівництва в Україні»: рішення колегії М-ва будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 30 лист. 2006 р. № 228. 2. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва: закон України від 14 верес. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 45. – Ст. 375. 3. Про планування і забудову територій: закон України від 20 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250. 4. Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю: закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 52. – Ст. 377. 5. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти»: наказ М-ва фінансів України від 28 квіт. 2001 р. № 205. – К., 2005.

*Надійшла до редколегії 19.06.2009*