

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:69

Сергієнко О.В.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ НАГЛЯД ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Стаття присвячена питанням особливостей державного архітектурно-будівельного нагляду як специфічній сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності. Визначено поняття державного архітектурно-будівельного нагляду. Розглянуто види об'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду. Визначено об'єкти громадянського нагляду у сфері містобудування. Напрацьовано рекомендації щодо здійснення громадянського контролю у сфері державного архітектурно-будівельного нагляду.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, об'єкт будівництва, громадянський контроль, державний архітектурно-будівельний нагляд, громадянський контроль у галузі містобудування.

Постановка наукової проблеми. Державний архітектурно-будівельний нагляд є поняттям досить молодим у структурі не тільки державного контролю в галузі містобудування, але і системі державного контролю загалом. Проголошений Президентом України та Кабінетом Міністрів України у 2014 році курс на децентралізацію повноважень у системі державного архітектурно-будівельного контролю знайшов своє відображення у двох напрямках: передача частини повноважень від центрального органу державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування (а також до Київської та Севастопільської міських державних адміністрацій), та розширення сфери державного архітектурно-будівельного контролю на спеціальні суб'єкти: органи архітектури та містобудування та місцеві органи державного архітектурно-будівельного контролю. Такий стан справ потребує осмислення щодо забезпечення роботи такої багаторівневої системи на предмет її здатності виконувати покладені на неї завдання, а також її аналізу на предмет відповідності кращим взірцям світової практики, особливо щодо наявності змоги громадянського суспільства здійснювати громадянський контроль за діяльністю центрального органу виконавчої

влади, на який покладено виконання повноважень державного архітектурно-будівельного нагляду.

Цілі статті та постановка завдань. Метою статті є визначення поняття державного архітектурно-будівельного нагляду як сукупності об'єктів містобудування та об'єктів громадянського контролю в цій сфері, її складових частин, виходячи, в першу чергу, з аналізу правового регулювання таких об'єктів у законодавстві України, практики реалізації таких положень, здійснення їх групування та структурування, а також напрацювання рекомендацій щодо здійснення громадянського контролю.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

1) з'ясувати суть поняття державного архітектурно-будівельного нагляду, його змісту в контексті здійснення громадянського контролю та складових частин такого об'єкту відповідно до норм чинного законодавства України;

2) виявити та розглянути особливості кожного об'єкту державного архітектурно-будівельного нагляду як об'єкту громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;

3) з'ясувати наявність інститутів громадянського контролю за діяльністю органів державної

влади в структурі державного-архітектурно-будівельного нагляду.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено висвітленню змісту державного архітектурно-будівельного нагляду як сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування, з урахуванням їх специфічних рис як процесу особливого галузевого контролю спеціального органу державної влади над органами державної влади та місцевого самоврядування, які мають повноваження в галузі містобудування, його результатів, визначенню напрямків удосконалення громадянського контролю щодо об'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду.

Дослідженнями з зазначеної теми знаходимо в роботах В.Б. Аверьянова, Д.Н. Букаренка, М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцького, Є.Є. Ключніченка, П.В. Ковалю, Г.І. Лаврика, В.Ф. Макухіна, В.Я. Малиновського, П.А. Мяткова, Д.М. Овсяненка, Т.Ф. Панченка, А.М. Рудницького, Ю.А. Тихомирова, І.О. Фоміна, В.М. Шаповала та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів.

Народженню поняття державного архітектурно-будівельного нагляду ми завдячуємо закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [1], яким закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2] було доповнено статтею 411 та відкориговано зміст статті 41. Відповідно до норм нової статті закону під державним архітектурно-будівельним наглядом розуміється «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, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності».

Звернемо увагу на спеціалізований закон України в галузі нагляду: «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [3], щоб зрозуміти, що саме нормами цього закону розуміється під державним наглядом загалом. Так, відповідно до абзацу другого статті 1 зазначеного закону під державним наглядом (контролем) розуміється «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища». Перш за все зазначимо, що цей закон поняття нагляду отожднює з поняттям контролю, про що вже неодноразово у своїх статтях зазначалося авторам [4, с. 156], і в нашому випадку різниця цих понять визначається виключно на основі положень спеціального закону в галузі містобудування. Натомість відповідно до абзацу першого частини першої статті 41 закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» означено, що «державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт». Отже, обидва види діяльності мають спільний предмет: сукупність заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил. Відмінність державного архітектурно-будівельного нагляду від однойменного контролю полягає у правосуб'єктній стороні: перший здійснюється над особами, які здійснюють містобудівну діяльність як владні повноваження, другий – над особами, які здійснюють містобудівну діяльність як господарську діяльність (тобто якщо орган влади бере участь у здійсненні будівельної діяльності як замовник будівництва, то в цій частині він попадає під дію контролю). Все вище означене ускладняється тим, що відповідно до вимог закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» його сфера дії повинна поширюватися саме на господарську діяльність, а не на діяльність органів влади в галузі містобудування під час виконання ними владних повноважень, однак частиною другою статті 2 зазначеного закону державний архітектурно-будівельний нагляд включено у сферу дії закону. Ситуація

ще більше ускладнюється тим, що для державного архітектурно-будівельного нагляду об'єктом нагляду є відповідні органи влади, які наділені владними повноваженнями у сфері містобудування чи державного архітектурно-будівельного контролю, а для контролю об'єктом нагляду є об'єкт будівництва, а також діяльність господарюючих суб'єктів під час виконання будівельних робіт».

Як свідчить досвід країн Європи, одним із вагомих завдань урядів є нагляд за органами місцевого самоврядування, який може здійснюватися чи як у Франції через спеціальних представників (префектів) [5, с. 21], чи як у Великій Британії через центральні органи влади [6, с. 16], але обидві моделі не передбачають наявності в таких органів влади повноважень контролю за господарюючими суб'єктами, тобто запроваджена в Україні практика наявності в одного органу влади одночасно наглядових (контрольних) функцій і в частині контролю господарюючих суб'єктів, і в частині контролю владних об'єктів є особливістю нашої держави.

Суб'єктом державного архітектурно-будівельного нагляду відповідно до пункту 2 статті 411 закону «Про регулювання містобудівної діяльності» є центральний орган влади з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду, який свою діяльність здійснює через головних інспекторів державного архітектурно-будівельного нагляду. Відповідно до порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 698 [7], цим органом є Державна архітектурно-будівельна інспекція України. Можемо констатувати, що об'єктами громадянського контролю в галузі державного архітектурно-будівельного є діяльність центрального органу державної влади з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду та головних державних інспекторів державного архітектурно-будівельного нагляду.

Відповідно до частини 2) пункту 3 статті 411 закону «Про регулювання містобудівної діяльності» діяльність головних інспекторів державного архітектурно-будівельного нагляду полягає в перевірці «законності рішень у сфері містобудівної діяльності, прийнятих суб'єктами нагляду». На думку деяких авторів, питання законності рішень органів влади забезпечується судовою системою [8, с. 33], однак у галузі містобудування такі повноваження покладено і на орган державного архітектурно-будівельного

нагляду. Це означає, що вищезначені інспектори отримали право перевіряти дотримання відповідними органами влади дотримання норм матеріального та процесуального права під час прийняття ними відповідних рішень у сфері містобудування. Нормами Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду повноваження головних інспекторів означені як «виявлення, припинення та запобігання порушення» відповідними об'єктами «вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил».

Діяльність органу державного архітектурно-будівельного нагляду проводиться у вигляді чотирьох заходів: планової перевірки, позапланової перевірки, камеральної перевірки та документальної перевірки. З нашої точки зору, такий поділ перевірок некоректний, оскільки перші дві перевірки визначають їх плановість, а інші дві – форму проведення, про що поговоримо згодом.

Незважаючи на те, що в частині планових та позапланових заходів контролю існує певна відповідність із нормами закону України «Про основні засади нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності», існують і суттєві розбіжності з нормами зазначеного закону. Зокрема, терміни проведення таких заходів, зазначені в постанові, значно більші від визначених законом, а планування визначено виключно поквартальним. Чи правомірні ці відмінності, зважаючи, що вони встановлені постановою Кабінету Міністрів України, є відкритим питанням.

Більш цікавим із точки зору громадянського нагляду за органом державного архітектурно-будівельного контролю є камеральні і документальні перевірки. Такі заходи нагляду проводяться щодо «виявлення і усунення порушень, допущених під час внесення інформації в єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, на підставі відомостей, зазначених у цьому реєстрі, містобудівному кадастрі, а також тих, що відображені у звітності об'єкта нагляду» (камеральна перевірка) та «встановлення своєчасності, достовірності, повноти даних та відповідності вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності документів і матеріалів об'єктів нагляду, складених під час виконання ними своїх повноважень» (документальна перевірка). Для цих заходів не визначено ніяких про-

цедур, вони проводяться довільно, без видання наказу, за відсутності представників об'єкта перевірки та не за місцем знаходження такого об'єкта. З точки зору громадянського контролю здійснити його під час проведення таких видів перевірок неможливо. Це вагомий проріх в здійсненні державного архітектурно-будівельного нагляду, адже фактично робить їх непрозорими.

Якщо за результатом проведення планових та позапланових перевірок, як це і передбачено нормами законів, складається акт перевірки, а у випадку виявлення порушень – припис про усунення порушення та протокол про притягнення до адміністративної відповідальності, то яким чином оформляються камеральні і документальні перевірки, законодавством не визначено, а це означає, що така діяльність здійснюється органом та його посадовими особами довільно. У зв'язку із цим розумним було б згадати положення частини 2 статті 19 Конституції України, де встановлено, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», і не можна не погодитися з думкою, що «уповноважені державою органи не можуть на власний розсуд ухилятися від реалізації наданих їм повноважень, але й не мають права виходити за її межі, встановлені законодавством», тобто діє принцип «дозволено лише те, що записано в законі» [9, с. 57], а це значить, що таке регулювання повинно бути здійснено шляхом прийняття відповідних норм закону України.

З метою забезпечення ведення обліку документів, які видаються органом державного архітектурно-будівельного нагляду та його посадових осіб, ведуться журнали обліку приписів, рішень про скасування, зупинення дії та відновлення дії рішень об'єктів нагляду. Якщо частина означених документів публікується на офіційному сайті Державної архітектурно-будівельної інспекції України (скасування, призупинення, відновлення), то частина документів не попадає до оприлюднення (акти, приписи тощо), а отже, ускладнює здійснення громадянського контролю.

Архітектурно-будівельний нагляд цікавий тим, що один об'єкт громадянського контролю (Державна архітектурно-будівельна інспекція України) здійснює заходи щодо інших об'єктів громадянського контролю (органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що мають повноваження в галузі містобудування та державного архітектурно-будівельного контр-

оллю), а отже, є змога громадськості без зайвих затрат часу контролювати роботу всіх органів публічної влади в галузі містобудування в одному місці. Проте ніяких інститутів громадянського контролю за діяльністю Державної архітектурно-будівельної інспекції України окрім дорадчого – громадської ради – не визначено законодавством та не створено за фактом.

Так саме незрозуміло заходи державного архітектурно-будівельного нагляду знаходять своє відображення в інтегрованій системі державного нагляду (контролю), порядок функціонування якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 387 «Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей» [10], зважаючи, що така система діє поки як пілотний модуль [11].

Зважаючи на викладене вище, можемо зробити такі **висновки**:

1. Державний архітектурно-будівельний нагляд є сукупністю особливих об'єктів: планових та позапланових заходів, камеральних та документальних перевірок, журналів обліку приписів, рішень про скасування, зупинення дії та відновлення дії рішень об'єктів нагляду, які становлять об'єкти громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності.

2. Законодавче регулювання державного архітектурно-будівельного нагляду є вкрай недосконалим, містить форми такого контролю, до яких є багато невизначених питань. Регулювання таких об'єктів постановами Кабінету Міністрів посилює неузгодженості, які роблять їх непрозорими та збільшують корупційні ризики.

3. Єдина форма громадянського контролю за органами державного архітектурно-будівельного контролю: участь у громадських радах є вкрай недостатньою, а це різко зменшує можливості громадянського контролю, якщо не унеможливує його повністю.

4. Очевидним є той факт, що громадянський контроль за діяльністю органу державного архітектурно-будівельного нагляду можливий лише за умови законодавчого закріплення відповідних норм забезпечення права громадянського суспільства на громадянський контроль шляхом визначення різних форм такого контролю.

5. Максимально узгодити законодавство в галузі містобудування шляхом прийняття єдиного кодифікованого закону – Містобудівного кодексу України.

Список літератури:

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності». Відомості Верховної Ради (ВВР). 2017. № 9. ст. 68.
2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 34. Ст. 343.
3. Закон України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2007. № 29. Ст. 389.
4. Сергієнко О. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності. Наше право. № 3. 2015. С. 156.
5. Ганушак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легальний статус». 2015. 44 с.
6. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва: Форум «Инфра-М». 1998. 160 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 698 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду». Урядовий кур'єр. 2015. № 170.
8. Севастьянова І.Є. Способи забезпечення режиму законності у сфері державного управління. Публічне управління: теорія і практика. 2013. Вип. 2. С. 33–38.
9. Тацій В.Я., Петришин О.В., Барабаш Ю.Г. та ін. Конституція України. Науково-практичний коментар. Харків: Право. 2011. 454 с.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 387 «Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей». Урядовий кур'єр. 2015. № 166.
11. Державна регуляторна служба України. Київ. 2018. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/onovleno-pilotnyj-modul-integrovanoyi-avtomatyzovanoyi-sistemy-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu/> (дата звернення: 18.05.2018).

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНЫЙ НАДЗОР
КАК СОВОКУПНОСТЬ ОБЪЕКТОВ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ
В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА**

Статья посвящена вопросам особенностей государственного архитектурно-строительного надзора как специфической совокупности объектов гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительной деятельности. Определено понятие государственного архитектурно-строительного надзора. Рассмотрены виды объектов государственного архитектурно-строительного надзора. Определены объекты гражданского надзора в сфере градостроительства. Наработаны рекомендации по осуществлению гражданского контроля в сфере государственного архитектурно-строительного надзора.

Ключевые слова: градостроительство, градостроительная деятельность, объект градостроительства, объект строительства, гражданский контроль, государственный архитектурно-строительный надзор, гражданский контроль в области градостроительства.

**STATE ARCHITECTURAL-BUILDING SUPERVISION AS A COMBINATION
OF OBJECTS OF PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF THE CITY BUILDING**

The article is devoted to the issues of the features of state architectural and construction supervision as a specific set of objects of public (civil) control over the activities of public authorities in the field of urban development activities. The concept of state architectural and construction supervision is defined. The types of objects of state architectural and construction supervision are considered. Objects of civil oversight in the field of urban planning are defined. Recommendations on implementation of public (civil) control in the field of state architectural and construction supervision are worked out.

Key words: urban planning, urban development, urban planning, construction object, public control, state architectural and construction supervision, public control in the field of urban development.