

*Стукаленко О.В., кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри прикладної економіки Одеського інституту фінансів  
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі*

## ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ В СФЕРІ МІСТОБУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню поняття «принципи контролю» у сфері містобудівельної діяльності. Наголошується, що в кризових умовах доцільнішим напрямом державної підтримки є непрямі засоби, одним з яких є вдосконалення законодавства у сфері будівельної діяльності. Завдяки наповненню новим змістом інституту контролю у сфері містобудівельної діяльності створюються умови для формування ефективного механізму контролю й нагляду в Україні та задовольняються постійні потреби в розвитку теоретичних засад, що виступають підґрунтям для розвитку й удосконалення законодавства у сфері будівельної діяльності. І як наслідок зміцнення авторитету влади та підвищення ефективності її здійснення. Проаналізовано стан наукового осмислення питання, пов'язаного з принципами контролю у сфері містобудівельної діяльності та розкрито особливості прояву окремих принципів. Визначено основні напрями подальших наукових досліджень, оскільки принципи є орієнтиром, на якому ґрунтується практика.*

***Ключові слова:** принципи, контроль, містобудівельна діяльність, законодавство, органи контролю.*

**Постановка проблеми.** В умовах несприятливої економічної ситуації, вплив якої на будівельну галузь очевидний, особливо актуальним є реформування системи державного управління. І тому вживаються заходи до покращення ситуації в будівництві, у тому числі в площині контролю у сфері містобудівельної діяльності. Потреба в дослідженні принципів контролю у сфері містобудівельної діяльності зараз набуває нового значення, адже саме в часи змін дуже добре простежується взаємозв'язок та взаємозумовленість усіх елементів складних систем. Завдяки принципам розкриваються внутрішні закономірності здійснення й розвитку контролю, виявляється його сутність. Саме через принципи розкриваються глибинні, стійкі зв'язки цього правового інституту.

Наукове осмислення дефініції «принципи контролю у сфері містобудування» та визначення місця даної категорії в системі дефініцій права, визначення особливостей прояву принципів містобудівельної діяльності зумовлюється різними чинниками.

По-перше, визначення принципів контролю у сфері містобудівельної діяльності й проведення їх класифікації надає змогу з'ясувати шляхи вдосконалення чинного законодавства та вектор його розвитку. В той же час, відсутність переліку принципів контролю в будівельній діяльності призводить до різного їх визначення й тлумачення у літературних джерелах і як наслідок – недостатньо повне їх закріплення на законодавчому рівні. Тому, безумовно, існує потреба в поглибленому науковому дослідженні питань, пов'язаних з принципами контролю в сфері містобудівельної діяльності, а також потреба у виробленні теоретичних і практичних положень щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

По-друге, вивчення різних аспектів принципів контролю дозволить глибше зрозуміти сутність контрольної діяльності та запропонувати шляхи вдосконалення законодавства, пов'язаного з контролем у сфері містобудування й знайдення нових форм і методів роботи контролюючих суб'єктів з урахуванням економічної та політичної складових.

У період істотної трансформації суспільних відносин постає ситуація, коли певні принципи, що були характерними для контролю в будівельній сфері в епоху централізації влади, починають відмирати, замінюватись на нові. Тому чітке визначення принципів контролю, які діятимуть у сфері містобудування – це важливий крок до створення нової доктрини контролю в зазначеній сфері суспільної діяльності. Принципи контролю у сфері містобудування окремими статтями не закріплені, хоча це необхідно зробити, позаяк вони є відправною точкою при здійсненні контрольних дій, визначаючи їх сутність, форми, методи, повноваження контролюючих органів, права та обов'язки учасників цих відносин.

**Мета і завдання статті.** Метою даної публікації є зосередження уваги на позиціях науковців по визначенню сутності принципів контролю у сфері містобудівельної діяльності, їх видах та формування авторського підходу щодо розкриття сутності окремих принципів, які застосовуються при здійсненні контролю в зазначеній сфері та встановлення їх особливостей застосування в сучасних умовах. Основне завдання полягає у визначенні основних проблем, що виникають при розумінні дефініції «принципи контролю в сфері містобудування» та пошук шляхів їх вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізуючи наукові роботи різних авторів, які в різні часи займалися дослідженням найголовніших проблем, пов'язаних із принципами, принципами контролю, можна зазначити, що немає єдності поглядів з даних питань. Проблему принципів як загальну категорію у своїх дослідженнях порушували: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Гарашук, В.М. Горшенев, Є.Д. Додін, М.І. Єропкін, Р.А. Калюжний, О.П. Ключниченко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, П.С. Лютиков, І.Б. Шахов та інші. Але в сучасних умовах виникла потреба у нових підходах до системи державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Існування нового розуміння дефініції «принципи» пояснюється тим, що в перехідний період у суспільстві не поменшало недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення не стали ефективнішими, а також дещо змінився склад учасників правовідносин.

Проблему принципів контролю як родову категорію у своїх дослідженнях порушували: М. Латинін, Є. Юрченко [1], І.С. Орехова [2], І.М. Ярмач [3] та інші.

О.Ф. Андрійко зазначає, що «в літературі існують різні підходи до розуміння принципів контролю та критеріїв їх систематизації. Однак домінуючим є підхід, згідно з яким виділяють загальні засади контролю, що є похідними від принципів управління державою, та спеціальні, пов'язані з особливостями власне контролю» [16, с. 20]. Так, О.Ф. Андрійко визначив такі основні принципи контролю, як об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність. Але поза увагою науковця залишився базисний принцип контролю – законність. Тому з урахуванням цього зауваження, систему принципів контролю необхідно доповнити і принципом законності [16, с. 20].

В.М. Горшенев, І.Б. Шахов зазначають, що у принципи контролю закладена основна ідея, яка є «найвищою концентрацією теорії та практики, свого роду синтез роздумів та досвіду» [10, с. 32].

І.С. Орехова, на наш погляд, навела чітку точку зору щодо формулювання системи принципів державного контролю в підприємницькій діяльності, але під контроль у сфері містобудування підпадають не тільки суб'єкти господарювання, а й інші особи, і тому запропонована доктрина формування принципів контролю потребує уточнення з урахуванням специфіки здійснення контролю в сфері містобудівельної діяльності. Однією з особливостей проведення контролю у сфері будівельної діяльності є те, що нагляд та контроль здійснюється як над суб'єктами діяльності, так і над об'єктом будівельної діяльності, тобто контролюється як дотримання суб'єктами діяльності встановлених правил, так і технічний стан об'єктів будівництва [2; 4].

Проблему принципів контролю у сфері будівельної діяльності як видову категорію у своїх дослідженнях порушували частково: А.В. Матвійчук [5], М. Латинін [1], І.М. Миронець [4] та інші. Скажімо, А.В. Матвійчук у своїх дослідженнях зосередився на розгляді контрольних функцій у сфері капітального будівництва й чітко не розкриває сутності поняття принципи контролю в сфері будівельної діяльності.

Однак, у той же час розумінню особливостей принципів контролю в сфері містобудування та їх реалізації не приділялося достатньої уваги. В Україні єдиного підходу до визначення поняття «принципи контролю» та з'ясування особливостей їх застосування в літературі не існує.

**Виклад основного матеріалу.** Питання, пов'язане із принципами контролю в сфері містобудівельної діяльності, складне й різнопланове.

Перший рівень складності обумовлений тим, що застосовується дефініція «принцип» як загальнонаукова категорія. Другий рівень складності розуміння пов'язаний із застосуванням дефініції «принцип контролю» як правової категорії. І третій рівень – «принцип контролю в сфері містобудівельної діяльності» як галузева категорія. Розгляд та висвітлення дефініції «принцип» на кожному рівні має своє забарвлення й особливості, які необхідно враховувати при дослідженні цього явища.

В юридичній літературі під принципами переважно розуміють основні, вихідні положення теорії, світогляду, політики, науки, інтереси, яким надається правова форма. Правові принципи – суто наукова категорія, яка ґрунтується на правосвідомості та правовій ідеології.

Досліджуючи питання, хотілося б спочатку акцентувати увагу на тому, що в юридичній літературі єдиного підходу розуміння цього питання на сьогодні не вироблено. Так, І.Л. Бородін зазначає, що наявність великої кількості позицій дослідників можна пояснити тим, що проблема принципів має комплексний характер і її правильне вирішення можливе на основі міжгалузевих досліджень. Розв'язання питання про принципи є основою вирішення питання... доктрини, оскільки принципи є орієнтиром, основою, на якій ґрунтується правозастосовча практика [6, с. 19].

Аналіз наукової думки показує, що принципи необхідно розглядати через призму загальних критеріїв щодо принципів, які є основою конституційного та адміністративного права і які властиві державній службі в нашій країні [7].

І.М. Ярмак пропонує класифікувати принципи контролю залежно від джерела їх походження: на міжнародно-правові принципи контролю і національні принципи контролю. Такий поділ дозволить визначитися з особливостями впровадження міжнародних норм у національне законодавство та спрямувати розвиток останнього, визначивши роль міжнародних принципів контролю у правовій системі нашої держави [3, с. 105]. Отже, потрібно реформувати систему принципів контролю в сфері містобудівельної діяльності, що визначені у законодавстві України, поклавши в її основу міжнародні принципи.

Також, залежно від характеру поширення, принципи контролю доцільно поділити на загальні й спеціальні. Загальні визначатимуть основні вимоги, що пред'являються до організації та здійснення контролю незалежно від того, в якій сфері вони здійснюються, і незалежно, які суб'єкти беруть участь у контрольному процесі (наприклад, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція), громадські організації і т.п.). Спеціальними мають бути принципи, що стосуються окремих різновидів контролю, приміром, внутрішнього й зовнішнього контролю, залежно від сфери діяльності (виконання ремонтних робіт, реконструкції об'єктів та виведення споруд з експлуатації, створення нового об'єкта тощо). Такий поділ сприятиме визначенню специфіки видів контролю залежно від сфери його здійснення, суб'єктів, мети і завдань, особливостей контролюючих суб'єктів, підконтрольних суб'єктів [3, с. 106]. Так, до робіт, які контролюються на етапі будівництва, відносяться: роботи з облаштування фундаментів, будівельно-монтажні роботи, підключення інженерних мереж, монтаж устаткування виробничого призначення, проведення внутрішніх опоряджувальних робіт, випробовування обладнання та мереж. На думку А.В. Матвійчука, саме на етапі безпосереднього будівництва, контроль держави за об'єктом будівництва повинен бути максимально ефективним і жорстким. Адже саме на цьому етапі закладаються основні технічні й експлуатаційні характеристики об'єкта містобудування, від якості виконання будівельних робіт у кінцевому рахунку залежатимуть показники якості та безпеки об'єкту. І саме на цьому етапі може бути здійснено порушення будівельних та інших норм і правил, деякі з яких у подальшому буде дуже складно виправити, а зазвичай і неможливо [6].

Але зміни в суспільстві, пов'язані з децентралізацією влади, впливають і на зміну акцентів щодо органів контролю у сфері містобудування від державних органів на органи місцевого самоврядування. І починати необхідно з того, що, в першу чергу, визначитись із принципами контролю з урахуванням реалій сьогодення та їх науковим осмисленням.

Законодавство закріплює систему принципів державного контролю у сфері господарювання, але визначення поняття «принципи контролю» не розкриває. В ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [7] законодавець закріплює 13 основних принципів здійснення державного контролю. До них відносяться: 1) пріоритетність безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування й розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами та цілями у сфері господарської діяльності; 2) підконтрольність та підзвітність органів державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; 3) рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; 4) гарантування прав суб'єктові господарювання; 5) об'єктивність та неупередженість здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимість проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими необґрунтованими заявами, а також незворотність відповідальності осіб за подання таких заяв; 6) здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; 7) відкритість, прозорість, плановість і системність державного нагляду (контролю); 8) неприпустимість дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимість здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання; 9) невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; 10) відповідальність органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єктові господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; 11) дотримання умов міжнародних договорів України; 12) незалежність органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; 13) наявність одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади.

Але, зазначена вище система принципів контролю в сфері господарської діяльності має певні недоліки, до яких можна віднести наступні:

А) гостро назріла потреба переглянути систему державного контролю і замінити її на систему публічного контролю, особливо це актуально зараз, у зв'язку із децентралізацією влади й перенесенням багатьох контрольних функцій з державного рівня на регіональний.

Б) Незрозуміло, як за сучасних умов реалізовуватиметься принцип підконтрольності та підзвітності органів державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади в сфері містобудування, якщо більшість контрольних функцій Державної архітектурно-будівельної інспекції України передаються на місця.

В) Принцип щодо наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади теж не відповідає сьогоденню та інше.

Тому, для відповідного законодавчого закріплення, з розумінням глибинних зв'язків, які виникають під час практичної реалізації певних принципів контролю, доцільно спиратись на думку вчених. Нині, коли здійснюється реформування системи влади, системи контролю з урахуванням децентралізації, необхідно замислитись про заміну доктрини державного контролю на доктрину більшого залучення до контролю органів місцевого самоврядування, громадських організацій. Особливо це важливо в сфері містобудування, позаяк результати цієї діяльності мають публічне забарвлення.

Необхідно звернути увагу на той факт, що дедалі частіше застосовується поняття «громадський контроль», але діяльність суб'єктів громадського контролю назвати контролем можна лише умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втручатись в оперативну діяльність того, кого контролюють, право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності.

Принцип здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в поряд-

ку, визначених законом, – більшість вчених розглядають як *принцип законності*. Цей принцип належить до числа конституційних принципів. Відповідно до ст. 19 Конституції України [9], органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Це означає, що виключно законами визначаються повноваження, організація та порядок діяльності органів контролю, права, свободи й обов'язки осіб під час здійснення контролю в сфері містобудування.

Р.С. Строчкий відзначає принцип законності як такий, що має дві складові. По-перше, всі дії органів та посадових осіб зобов'язані відповідати закону, і, по-друге, законів мають дотримуватись і інші суб'єкти [11, с. 245]. В той же час, В.П. Тимошук, досліджуючи зарубіжний досвід здійснення адміністративних процедур, зазначає, що регулювання відносин контролю в загальних законах про адміністративну процедуру не є поширеним явищем у світі [12, с. 29].

Ситуація дещо ускладнюється тим, що Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 р. № 1546 [13] лише окреслює основні напрямки реформування інституту архітектурно-будівельного контролю. Зрозуміло, що прийняття одного закону не вирішує проблему ефективності та законності здійснення контролю в сфері містобудування. Це лише перший крок. Для поліпшення ситуації в зазначеній сфері необхідно здійснювати реформування одночасно в кількох площинах:

а) вносити зміни в чинне законодавство. Наприклад, Закон України № 1546 вніс зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про основи містобудування», «Про відходи», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про місцеві державні адміністрації», «Про судовий збір» тощо;

б) створення умов для реалізації норм Закону України № 1546 за рахунок прийняття нових нормативно-правових актів. Так, Державна архітектурно-будівельна інспекція України розробила 13 нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [14].

Для децентралізації системи контролю необхідно зробити 4 важливі кроки: територіальна громада мусить ухвалити принципове рішення про створення власного органу архбудконтролю; слід провести оцінку потенційної можливості роботи місцевої інспекції; необхідне власне формування цієї установи. І, нарешті, четвертий крок – передача повноважень органів місцевої влади. «Остання процедура потребує низки послідовних дій. Так, сільський, селищний чи міський голова відповідно до закону має звернутися до Держархбудінспекції, яка, у свою чергу, затвердить склад комісії по передачі повноважень (до її складу увійдуть представники ДАБІ та органу місцевої влади). Мета комісії – зробити процес передачі повноважень максимально непомітним для забудовників та громадян. Важливо, щоб він не вплинув на якість надання державних послуг. Відразу після складення та затвердження акту прийому-передачі документів нова Інспекція при місцевому органі влади почне свою роботу» [14].

Важливою передумовою реформування законодавства щодо контролю в будівельній сфері є підвищення ролі законів у регламентації відносин між органами влади (їх посадових осіб) з особами-учасниками цих відносин, та створення дієвого механізму виконання рішень відповідних органів (їх посадових осіб), які приймаються під час контролю.

У той же час В.П. Тимошук, досліджуючи зарубіжний досвід здійснення адміністративних процедур, зазначає, що регулювання відносин контролю в загальних законах про адміністративну процедуру не є поширеним явищем у світі [12, с. 29].

*Принцип об'єктивності* та неупередженість здійснення державного контролю передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду. «Об'єктивність контролю забезпечує реальне відображення фактів і явищ, убезпечує підконтрольних суб'єктів від волюнтаризму та неправомірних дій з боку контролюючих суб'єктів» [16, с. 23].

М. Латинін зазначає: будь-яке управлінське рішення має елемент суб'єктивності, воно повинно базуватись на об'єктивних, реальних фактах. Контрольна діяльність має ґрунтуватись на дійсності та реальності, конкретності фактів. Об'єктивність контролю випливає із точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, що перевіряються зацікавленими особами, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, порівнянь, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок. І лише узагальнення всіх отриманих у такий спосіб даних і призводить до правильних, обґрунтованих висновків, виробляє вміння докопатись до суті заради встановлення істини. Все це дає змогу знайти правильне рішення при усуненні порушень чи запобігти небажаним наслідкам [1].

Поза увагою законодавства залишився принцип дієвості контролю. Хоча цей принцип покладено в основу реагування органів контролю, усієї системи контролю шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачу результатів та висновків уповноваженим органам для прийняття рішень. Принцип дієвості контролю передбачає не лише виявити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту [1].

*Принцип відкритості та прозорості* посідає важливе місце серед принципів у зв'язку із своїм впливом і результативністю. Контроль за станом справ в окремих галузях управління й правдива інформація про цей стан, виявлення наявних порушень, а то й некомпетентності, змушують уряд, органи виконавчої влади шукати виходи та вживати радикальних заходів. Так як демократизація і гласність стали орієнтирами подальшого розвитку українського суспільства, то вони передбачають відкритість у діяльності органів влади, повідомлення суспільства про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їхніх інтересів. Висвітлення напрямків діяльності органів управління щодо виведення країни з кризи, відповідність чинної правової бази відносинам, що складаються в сфері управління, створення різноманітних програм і виконання їх, дії органів управління різних рівнів та посадових осіб – усе це спрямовано на підвищення ефективності управління. Все це не означає, що дотримання цього принципу контролю веде до того, що він відразу стає ефективним інструментом демократизації управління, але контрольна діяльність, що ґрунтується на відкритості та прозорості, повідомлення громадськості про випадки порушення інтересів громадян, зловживання службовим становищем, бездіяльності органів управління, сприяють оперативному усуненню виявлених недоліків. Тому відповідні контролюючі органи щорічно публікують звіти про свою роботу. Приміром, у січні – листопаді 2014 року територіальні підрозділи Державної архітектурно-будівельної інспекції України здійснили близько 30 тисяч перевірок, у ході яких виявили 7,6 тисяч порушень містобудівного законодавства, наклали штрафних санкцій на суму 154,9 млн. грн. Найбільше перевірок у 2014 році здійснено в Київській, Одеській областях та в м. Києві. Для порівняння: за 2013 рік здійснено 54,1 тис. перевірок, виявлено 18,7 тис. порушень, накладено штрафних санкцій на суму 336 млн. грн. Негативна динаміка пов'язана із заборобою перевіряти підприємства, установи та організації, фізичних осіб-підприємців без спеціального дозволу Кабінету Міністрів України [15]. Принцип відкритості та прозорості контролю передбачає не лише виявлення недоліків та обов'язкове покарання, а й постановку актуальних проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки. Він передбачає досить активне залучення громадськості до контролю за діяльністю органів влади, широке висвітлення результатів (поточних, підсумкових) у ЗМІ, надання певної інформації, у разі потреби, зацікавленим особам [10, с. 37].

*Принцип системності* державного нагляду (контролю) вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж системність контролю дає змогу краще орієнтуватись у конкретній галузі управління й постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи запобігати непередбаченим наслідкам [1]. Наприклад, спеціальним уповноваженим на здійснення контрольних та наглядових функцій у будівельній діяльності є Держархбудінспекція. Аналізуючи чинне законодавство, можна виділити 2 основних види

контрольно-наглядових функцій Держархбудінспекції в сфері будівельної діяльності.

До першого виду контрольно-наглядових функцій відносяться безпосередні заходи державного нагляду (контролю), які пов'язані з плановими й позаплановими перевітками об'єктів будівництва. Скажімо, здійснення вибіркового перевірки: відповідності розміщення об'єктів, виконання будівельних робіт, виробництва будівельних матеріалів, виробів та конструкцій вимогам державних стандартів, норм і правил, технічним умовам, архітектурним вимогам, а також місцевим правилам забудови населених пунктів, своєчасності та якості виконання суб'єктами будівельної діяльності передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення необхідної виконавчої документації; наявності сертифікатів на будівельну продукцію.

До другої групи контрольно-наглядових функцій (опосередкованих контрольно-наглядових заходів) можна віднести заходи, що пов'язані з видачею дозволів на здійснення будівництва, ліцензій тощо і не стосуються перевірок суб'єктів господарювання. Наприклад, видача забудовникам дозволів на виконання робіт з будівництва, реконструкції, на реставрацію та капітальний ремонт, реєстрація об'єктів, на яких виконуються ці роботи; реєстрація відповідальних інженерно-технічних працівників, які здійснюють безпосередньо керівництво будівельними роботами, технічний і авторський нагляд; участь у встановленому порядку у прийнятті в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а також у розслідуванні причин аварій на будівництві; ліцензування будівельної діяльності та здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов [18].

Неможливо оминати увагою питання щодо використання терміну «публічне управління». Останніми часами дедалі більше науковців наголошують на необхідності використання терміну «публічне управління» замість «державного управління», а це є не просто зміна понять. Ця заміна понять наповнює сутність управління новим змістом. Звертається увага на те, що поняття «державне управління», яке своїм корінням сягає ще доби абсолютизму, а найбільшого розквіту досягло в радянській період, сьогодні не відповідає тому змісту, який у нього намагаються вкласти. Цілковито обгрунтовано ставиться під сумнів сама можливість пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави, де однією з ключових засад є принцип розподілу влади [19].

Демократизація, децентралізація, перетворення регіональних та місцевих інституцій суспільного управління на повноправні суб'єкти управлінських відносин з правом прийняття самостійних рішень, наближення влади до громадян і необхідність підвищення якості надаваних послуг, партнерство з приватним сектором, відкритість для зовнішніх впливів, намагання виміряти й оцінювати результати управління, зміни в організаційній культурі зумовлюють прагнення створити результативнішу й гнучкішу систему суспільного управління, спрямовану на громадянина [20, с. 10-11]. У зв'язку із цим в сучасних дослідженнях українських науковців-адміністративістів акцентується увага на існуючій тенденції щодо відмови українського законодавця від вживання у нормативних актах, зокрема Конституції України, терміну «державне управління», що викликало необхідність пошуку нового терміна, за допомогою якого можна було б визначити виконавчу та розпорядчу діяльність відповідних суб'єктів управління, спрямовану на реалізацію функцій держави, виконання ухвалених політичних рішень [19].

З урахуванням вищенаведеного, наукові дослідження повинні здійснюватись у форматі «публічні принципи контролю в сфері містобудівельної діяльності».

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище, слід наголосити, що дослідження питань, пов'язаних із принципами контролю в сфері містобудівельної діяльності, важливо не тільки в контексті правових реформ, а й, головню, в контексті створення безпечних умов життя для населення, безпечного життєвого простору, охорони довкілля.

Принципи контролю в сфері містобудівельної діяльності – основоположні засади, ідеї, що концентрують у собі досягнення доктрини і практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загального орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку органів влади, громадськості.

На принципах ґрунтується правова регламентація здійснення контролю в сфері

містобудування, починаючи від контролю за якістю й безпекою будівельних матеріалів і закінчуючи контролем за зданими в експлуатацію будівлями. Завдяки цим основним заходам контролююча діяльність уповноважених осіб спрямовується на вдосконалення та забезпечується її ефективність.

Розуміння основних принципів, на яких побудована система контролю, осмислення їх сутності дозволить здійснити великий обсяг підготовчих заходів, що мають передувати запровадженню різноманітних програм розвитку та будівництва як на державному, так і регіональних рівнях. Зокрема, йдеться про вдосконалення розподілу повноважень та процедур здійснення контролю на різних рівнях, контролю за виконанням будівельних робіт на різних етапах будівництва, вдосконаленням методів оцінки якості виконаних робіт тощо.

При науковому осмисленні принципів контролю в сфері містобудування та законодавчому їх закріпленні, необхідно враховувати, що кожен із принципів контролю має досить змістовний потенціал, взаємодіє з рештою принципів, у цілому забезпечує максимальне використання ресурсу відповідного контролю.

Усе це зумовлює необхідність подальшого наукового вивчення цього питання.

### Список використаної літератури

1. Латинін М. Теоретичні основи державного нагляду у сфері будівництва в Україні / М. Латинін, Є. Юрченко // Держава і ринок. – 2012. – № 2. – С. 119-124. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wkbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/4/01.pdf>.
2. Орехова І.С. Принципи державного контролю господарської діяльності / І.С. Орехова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 309-315. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09oickgd.pdf>.
3. Ярмак І.М. Класифікація принципів фінансового контролю / І.М. Ярмак // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2013. – С. 103-106.
4. Миронець І.М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : автореф... канд. юрид. наук, спец. : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / І.М. Миронець. – К. : МОН, молоді та спорту Укр.; Нац. авіаційний ун-т, 2012. – 24 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lib.sumdu.edu.ua/library/DocDescription?doc\\_id=358657](http://lib.sumdu.edu.ua/library/DocDescription?doc_id=358657).
5. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.В. Матвійчук. – К., 2010. – 21 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.univer.kharkov.ua/OpacUnicode/index.php?url=/notices/index/IdNotice:598151/Source:default>.
6. Бородин І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : [текст] / І.Л. Бородин. – К. : Алеута, 2007. – 185 с.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-v>.
8. Стукаленко О.В. Державна архітектурно-будівельна інспекція у системі нормативного регулювання будівельних правовідносин / О.В. Стукаленко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – Випуск 22. – Частина 1. – Том 3. – Ужгород, 2014. – С. 170-173.
9. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/page>.
10. Коломоєць Т.О. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т.О. Коломоєць, П.Д. Матвієнко // Адміністративне право і процес. – № 2 (2). – 2012. – С. 31-42.
11. Строцький Р.С. Принципи провадження щодо виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення / Р.С. Строцький // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – Вип. 21. – Ч. 2. Т. 2. – 2013. – С. 244-247.
12. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
13. 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 № 1546 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.facebook.com/Державна-архітектурно-будівельна-інспекція-України-1595748353972575/timeline/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/Державна-архітектурно-будівельна-інспекція-України-1595748353972575/timeline/?ref=page_internal).
14. ДАБІ розробила 13 документів, які допоможуть реалізувати закон про децентралізацію держархбудконтролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248267501](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248267501). – Назва з титулу екрана.
15. Про підсумки роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів з січня 2014 р. по листопад 2014 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dabi.gov.ua/index.php/pres-sluzhba/novini/869-v-sichni-listopadi-2014-roku-dabi-zdijsnila-blizko-30-tisyach-perevivrok>.
16. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 301 с.
17. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-п>.
18. Белкін М.Л. Єдність принципів застосування адміністративно-правових засобів у сфері публічного управління / М.Л. Белкін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/7823/%C1>.
19. Шаров Ю.П. Методологічні засади стратегічного планування в муніципальному менеджменті : автореф. дис. д-ра наук з держ. управління : спец. 25.00.04 – «Міське самоврядування» / Ю.П. Шаров. – К., 2002. – 36 с.
20. Смець Л.О. Публічне управління неpolitичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження) :

автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.О. Ємець. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.

*Stukalenko O.V., Candidate of Juridical Sciences, docent,  
docent of Applied Economics Department of Odessa Institute of Finance,  
Ukrainian State University of Finance and International Trade*

## PRINCIPLES OF CONTROLLING IN THE SPHERE OF CITY CONSTRUCTION INDUSTRY

**Abstract.** *The article is dedicated to the investigation of the concept «principles of controlling» in the sphere of city construction industry. It is emphasized that under the conditions of crisis the most reasonable directions of government protection are indirect means, one of which is improvement of law system in the sphere of construction industry. Thanks to new content, that fulfills the controlling institute, in the sphere of city construction industry the conditions for formation of effective controlling and supervising mechanism in Ukraine are formed and constant demands in the development of theoretical means are satisfied, that is foundation for the development and improvement of law system in the sphere of constructing industry. And as a result – there is government authority strengthening and increase of its fulfillment effectiveness. The condition of scientific understanding of the question, connected with principles of controlling in the sphere of city construction industry is analyzed, and revealing peculiarities of separate principles are described. The main directions of future scientific investigation are defined, because the principles are indicating marks which the practice is based on.*

**Keywords:** *principles, control, city construction industry, law system, controlling authorities.*

### References

1. Latynin M. Theoretical fundamentals of state supervision in the sphere of construction in Ukraine / M. Latynin, Ye. Yurchenko // The state and the market. – 2012. – № 2. – P. 119-124. [Electronic resource]. – Access : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/4/01.pdf>.
2. Oriexova I.S. The principles of state control of economic activity / I.S. Oriexova // Forum law. – 2009. – № 2. – P. 309-315. [Electronic resource]. – Access : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09oickgd.pdf>.
3. Yarmak I.M. Classification of the principles of financial control / I.M. Yarmak // Scientific journal of Kherson state University. – 2013. – P. 103-106.
4. Myronets I.M. Administrative-legal regulation of construction activity in Ukraine : Thesis Candidate of jorid. sciences, spec. : 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law / I.M. Myronets. – K. : MEC, 2012. – 24 p. [Electronic resource]. – Access : [http://lib.sumdu.edu.ua/library/DocDescription?doc\\_id=358657](http://lib.sumdu.edu.ua/library/DocDescription?doc_id=358657).
5. Matviichuk A.V. Control of production in construction : author. dis. on competition of a scientific. the degree of Cand. jorid. sciences : spec. 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law / A.V. Matviichuk. – K., 2010. – 21 p. [Electronic resource]. – Access : <http://library.univer.kharkov.ua/OpacUnicode/index.php?url=/notices/index/IdNotice:598151/Source:default>.
6. Borodin I.L. Administrative-jurisdictional process : [Text] / I.L. Borodin. – K. : Aleuta, 2007. – 185 p.
7. On basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity : the Law of Ukraine dated 05.04.2007 № 877-V. [Electronic resource]. – Access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-v>.
8. Stukalenko O.V. The state architectural and construction Inspectorate in the system of normative regulation of building relationships / O.V. Stukalenko // Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University. – Series of «Right». Edition 22. – Part 1. Volume 3. – Uzhgorod, 2014. – P. 170-173.
9. The Constitution of Ukraine from 28.06.1996 № 254к/96-BP [Electronic resource]. – Access : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-bp/page>.
10. Kolomoiets T.O. Pryntsyпы yak element mekhanizmu kontrolyu za diialnistiu orhaniv miststvoho samovriaduvannia / T.O. Kolomoiets, P.D. Matviienko // Administratyvne pravo i protses. – № 2 (2). – 2012. – S. 31-42.
11. Strotskii R.S. The principles of production on the execution of judgments in cases concerning administrative offences / R.S. Strotskii // Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University. A series «Law». – Vyp. 21. – P. 2. – 2013. – P. 244-247.
12. Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and suggestions for Ukraine / [author V.P. Tymoshchuk]. – K. : Fact, 2003. – 496 p.
13. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii povnovazhen u sferi arkhitekturno-budivelnogo kontroliu ta udoskonalennia mistobudivnogo zakonodavstva : Zakon Ukrainy vid 09.04.2015. № 1546 [Electronic resource]. – Access : [https://www.facebook.com/Державна-архітектурно-будівельна-інспекція-України-1595748353972575/timeline/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/Державна-архітектурно-будівельна-інспекція-України-1595748353972575/timeline/?ref=page_internal).
14. DABI rozrobyla 13 dokumentiv, iaky dopomozhut realizuvaty zakon pro detsentralizatsiiu derzharkhbudkontroliu [Electronic resource]. – Access : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248267501](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248267501). – Nazva z tytulu ekrana.
15. On results of work of the State architectural and construction inspection of Ukraine and its territorial bodies from January 2014 to November 2014. [Electronic resource]. – Access : <http://www.dabi.gov.ua/index.php/pres-sluzhba/novini/869-v-sichni-listopadi-2014-roku-dabi-zdijsnila-blizko-30-tisyach-perevirok>.
16. Andriiko O.F. Derzhavnyi control v Ukraini : orhanizatsiino-pravovi zasady / O.F. Andriiko. – K. : Nauk. dumka, 2004. – 301 s.
17. On approval of the procedure of state architectural-building control : resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 23.05.2011 № 553. [Electronic resource]. – Access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-п>.
18. Bielkin M.L. Agnist principles of application of the administrative and legal tools in the field of public administration / M.L. Bielkin. [Electronic resource]. – Access : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/7823/%C1>.
19. Sharov Yu.P. The methodological foundations of strategic planning in municipal management : author. dis. Dr. of Sciences holds. management : spec. 25.00.04 – Local government / Yu.P. Sharov. – K., 2002. – 36 p.
20. Yemets L.O. Public administration non-political associations of citizens (legal and administrative research) : author. dis... Candidate jorid. sciences : spec. 12.00.07 – «Administrative law and process; financial law; information law» / L.O. Yemets. – Dnipropetrovsk, 2009. – 20 p.

*Стукаленко О.В.*, кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры прикладной экономики Одесского института финансов  
Украинского государственного университета  
финансов и международной торговли

### ПРИНЦИПЫ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Аннотация.* Статья посвящена исследованию понятию «принципы контроля» в сфере градостроительной деятельности. Отмечается, что в кризисных условиях более целесообразным направлением государственной поддержки является косвенные средства, одним из которых является совершенствование законодательства в сфере строительной деятельности. Благодаря наполнению новым содержанием института контроля в сфере градостроительной деятельности создаются условия для формирования эффективного механизма контроля и надзора в Украине и удовлетворяются постоянные потребности в развитии теоретических основ, выступающие основой для развития и совершенствования законодательства в сфере строительной деятельности. И как следствие – укрепление авторитета власти и повышения эффективности её осуществления. Проанализировано состояние научного осмысления вопроса, связанного с принципами контроля в сфере градостроительной деятельности и раскрыты особенности проявления отдельных принципов. Определены основные направления дальнейших научных исследований, поскольку принципы являются ориентиром, на котором основывается практика.

*Ключевые слова:* принципы, контроль, градостроительная деятельность, законодательство, органы контроля.