

ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Маліков Сергій Костянтинович - здобувач Університету сучасних знань

УДК: 342.95 (477)

В статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм діючого законодавства України охарактеризовані повноваження суб'єктів контролю і нагляду в сфері градостроительної діяльності. Визначені ключові суб'єкти контролю і нагляду в сфері градостроительної діяльності. Констатовано, що на сьогоднішній день саме Державна архітектурно-будівельна інспекція України є ключовим суб'єктом здійснення нагляду і контролю в сфері градостроительної діяльності, що підтверджується цілим комплексом повноважень, якими наділений вказаний орган державної влади нормами законодавства. Разом з тим відзначено, що - Госархстройінспекція для виконання покладених на неї завдань може залучати і інших суб'єктів.

Ключові слова: система, суб'єкт, нагляд і контроль, градостроительна діяльність, орган державної влади.

Articolul, bazat pe analiza opiniilor științifice ale oamenilor de știință și a normelor legislației actuale a Ucrainei, descrie puterile subiectelor de control și supraveghere în domeniul urbanismului. Au fost identificați subiecții cheie ai controlului și supravegherii în domeniul urbanismului. S-a afirmat că astăzi, Inspectoratul de Stat în Arhitectură și Construcții al Ucrainei este subiectul cheie al supravegherii și controlului în domeniul urbanismului, așa cum este demonstrat de întreaga gamă de competențe investite de acest organism de stat cu norme legislative. În același timp, s-a remarcat faptul că Inspectoratul de Stat în Arhitectură și Construcții pentru ași îndeplini sarcinile care îi sunt atribuite poate implica și alți subiecți.

Cuvinte cheie: sistem, subiect, supraveghere și control, activitate de urbanism, autoritate publică.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the description of the powers of the subjects of control and supervision in the field of urban development is given. The key subjects of control and supervision in the field of urban development are identified. It is stated that today the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine is the key subject of supervision and control in the field of urban development, which is confirmed by the whole complex of powers, which is given by the said body of state power in accordance with the current legislation. At the same time, it was noted that the State Architectural Inspection for the fulfillment of the tasks entrusted to it may involve other entities.

Key words: system, subject, supervision and control, town-planning activity, state authority.

Постановка проблеми. Реформування основоположних принципів адміністративно-правового регулювання в Україні на сучасному етапі, процеси децентралізації, модифікації

елементів механізму державного управління актуалізують дослідження різної правової діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі у сфері містобудування. Неузго-

дженість окремих положень низки законів, направлених на регулювання містобудівної діяльності, невизначеність національних містобудівних стратегій з містобудівними планами місцевого самоврядування, відсутність єдиної злагодженої та ефективної системи адміністративного контролю та інші фактори приводять до протиправної стихійної забудови поселень, спотворення їхнього історичного вигляду [1]. Здійснення нагляду і контролю у сфері містобудівної діяльності є важливою і відповідальною діяльністю, результативність та якість якої на пряму залежить від роботи уповноважених суб'єктів у цій сфері, які у своїй сукупності складають певну систему.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання контролю та нагляду розглядали: В.М. Плішкін, В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова, І. В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, Н.Л. Губерська, О.В. Колотова, Ю. І. Матат, А.О. Монаєнко, О.М. Ключев, О.М. Музичук, В. Д. Гвоздецький, О.Я. Стойко, Д.І. Дема, О.Я. Стойка та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових досліджень, у юридичній науці відсутні комплексні наукові розробки, присвячені аналізу системи суб'єктів контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності.

Саме тому **метою** статті є: визначити та надати характеристику системі суб'єктів контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Починаючи представлене наукове дослідження, перш за все відзначимо, що під системою суб'єктів контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності ми будемо розуміти сукупність уповноважених органів державної влади, які наділені всією необхідною сукупністю повноважень для здійснення контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері суспільних відносин. Дані суб'єкти з метою здійснення ефективного контролю постійно взаємодіють та доповнюють одне одного. Варто відмітити, що кожен суб'єкт наділений низкою власних специфічних контрольно-наглядових повноважень у сфері містобудівної діяльності. Під повноваженнями ми будемо розуміти сукупність законодавчо визначених прав, якими наділені уповноважені органи для вирішення завдань,

які стоять перед ними у досліджуваній сфері.

На нашу думку, до ключових суб'єктів контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності слід віднести: 1) Кабінет Міністрів України; 2) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі - Мінрегіон); 3) Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція); 4) місцеві державні адміністрації; 5) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; 6) юридичні та фізичні особи. Розглянемо далі більш детально повноваження кожного із вказаних вище суб'єктів.

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [2]. На уряд покладено цілу низку важливих завдань, зокрема: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності від-

повідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю; тощо [2].

Що ж стосується безпосередньо окресленої у науковому дослідженні проблематики, то основні повноважень КМУ стосовно контролю і нагляду у сфері містобудівної діяльності зводяться до того, щоб створити належне правове поле для організації діяльності уповноважених суб'єктів. Зокрема це повноваження реалізувалось у розробці та прийнятті: Положень «Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» та «Про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України»; а також «Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю»; тощо.

Наступний суб'єкт, якому ми приділимо увагу, - Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі - Мінрегіон), який є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну житлову політику і політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива [3].

Мінрегіон України у сфері будівництва та архітектури наділений цілою низкою повноважень, серед яких важливе місце посідають саме контрольно-наглядові. Так серед ключових повноважень даного Центрального органу виконавчої влади в контексті обраної проблематики слід віднести: організовує розробку, схвалення, прийняття, перегляд та зміну на-

ціональних стандартів у галузі будівництва і промисловості будівельних матеріалів; здійснює планування територій на державному рівні, визначення державних інтересів для їх урахування під час розробки містобудівної документації та ведення моніторингу за дотриманням законодавства у сфері містобудування; контролює придатність будівельних виробів до застосування (видає технічні свідоцтва), надає оцінки відповідності у визначеній сфері діяльності; здійснює галузеву експертизу науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузях будівництва, промисловості будівельних матеріалів; реєструє організації, які є саморегулюючими у сфері архітектурної діяльності; здійснює методичне забезпечення з питань технічного регулювання стосовно будівельних виробів, будинків і споруд, розробку технічних регламентів; контролює дотримання замовниками, проектними, будівельно-монтажними організаціями та іншими учасниками інвестиційної діяльності нормативних документів і нормативів обчислення вартості будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням державних коштів; контролює діяльність організацій, які є саморегулюючими у сфері архітектурної діяльності; веде містобудівний кадастр на державному рівні; погоджує проекти експериментального будівництва; титули будов і титули на виконання проектно-вишукувальних робіт, затвердження яких здійснюється Кабінетом Міністрів України; здійснює професійну атестацію виконавців робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури; проводить моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України та іншої містобудівної документації; вартості будівництва та тенденцій розвитку будівельної галузі; утворює та припиняє діяльність технічних комітетів стандартизації [4; 3].

Одним із ключових суб'єктів контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності, на нашу думку, є Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція), основними завданнями якої є: підготовка і внесення на розгляд Віце-прем'єр-міністра України - Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозицій щодо забезпечення фор-

мування державної політики з питань, що належать до компетенції Держархбудінспекції; здійснення в межах повноважень, визначених законом, державного архітектурно-будівельного контролю за дотриманням замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт; здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності [5].

Що ж стосується безпосередньо повноважень Держархбудінспекції у досліджуваній сфері, то на вказаний державний орган їх покладена чимала кількість. Однак, серед основних із них можна відзначити [5]: 1) проведення перевірок щодо: а) відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомки, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації; б) відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам стандартів, норм і правил згідно із законодавством; в) дотримання порядку обстеження та паспортизації об'єктів, а також здійснення заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації; г) законності рішень у сфері містобудівної діяльності, прийнятих об'єктами нагляду; ґ) додержання суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності з будівництва

об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками; 2) здійснює контроль за виконанням виданих приписів у визначених законодавством випадках; 3) перевіряє на відповідність вимогам законодавства, будівельних норм, стандартів і правил рішення, прийняті територіальними органами Держархбудінспекції; 4) проводить у встановленому порядку конкурс на кращі будинки і споруди, збудовані та прийняті в експлуатацію на території України, та інші конкурси згідно із законодавством; 5) організовує проведення або проводить навчання, підвищення кваліфікації, підготовку та перепідготовку фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, ліцензування, обстеження та інших функцій, здійснення яких належить до передбачених законом повноважень Держархбудінспекції; тощо [5].

Виходячи із наведеного вище матеріалу, можна із впевненістю констатувати, що на сьогоднішній день саме Державна архітектурно-будівельна інспекція України є ключовим суб'єктом здійснення нагляду і контролю у сфері містобудівної діяльності, що підтверджується цілим комплексом повноважень, яким наділено вказаний орган державної влади нормами чинного законодавства. Разом із тим слід відмітити, що Держархбудінспекція для виконання покладених на неї завдань може залучати і інших суб'єктів.

Так, одним із основних органів, з яким взаємодіє Державна архітектурно-будівельна інспекція України, є місцеві державні адміністрації, які відповідно до норм чинного законодавства України покликані забезпечувати: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів,

підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [6].

Що ж стосується безпосередньо обраної у даному дослідженні проблематики, то слід відзначити, що повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері містобудівної діяльності окремо не виділені, а розпорочені в окремих пунктах Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Тож аналіз вказаного вище нормативно-правового акту дозволив виділити наступні повноваження окресленого органу виконавчої влади у сфері містобудування: а) виконанням інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій; б) у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, у тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів. Здійснює контроль за використанням цих коштів; в) організовує розробку та проведення експертизи містобудівної документації населених пунктів відповідно до державних норм і стандартів; г) розглядає проектну документацію на будівництво захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) та розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у складі містобудівної документації; тощо [6].

Окремо в рамках представленої у роботі проблематики слід вказати виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, до повноважень яких у сфері містобудівної діяльності відноситься: проведення робіт з прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів

у порядку, встановленому законодавством; організація охорони культурної спадщини; забезпечення в установленому законом порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженій містобудівній документації під час планування та забудови відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації та проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності експлуатації будинків і споруд незалежно від форми власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів [7, с.157].

І останні суб'єкти, яким ми приділимо увагу в рамках даного наукового дослідження є юридичні та фізичні особи. Так, серед названих суб'єктів слід вказати генерального проєктувальника, який з метою здійснення контролю: залучає у разі необхідності для здійснення авторського нагляду субпідрядні проєктні організації, які брали участь у розробленні окремих розділів проєктної документації об'єкта архітектури; здійснює відповідно до договору про розроблення проєкту об'єкта архітектури авторський нагляд за підготовкою робочої документації або окремих її розділів у тому разі, коли така документація розробляється іншим суб'єктом архітектурної діяльності; утворює групу авторського нагляду з числа розробників проєкту або уповноважених осіб, на яку покладається здійснення авторського нагляду. До здійснення авторського нагляду за виконанням окремих видів будівельних робіт можуть залучатися представники проєктних організацій, які не брали участі у проєктуванні [8].

Висновок. Таким чином, завершуючи представлене наукове дослідження, слід констатувати, що нагляд і контроль у сфері містобудівної діяльності здійснюється значною кількістю суб'єктів, кожен із яких наділений власним, властивим тільки для них, колом повноважень. Всі окреслені нами суб'єкти в процесі контрольно-наглядової діяльності постійно взаємодіють одне з одним, що у під-

сумку дає їм змогу досягти кінцевої мети такого контролю. Разом з тим, як недолік слід відзначити декілька моментів. По-перше, у низці нормативно-правових актів законодавець замість того, щоб вказувати конкретний орган державного контролю, пише: «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю». На нашу думку, така невизначеність може породжувати певні колізії та суперечки. По-друге, законодавцю необхідно розробити більш дієвий законодавчий механізм взаємодії суб'єктів у досліджуваній сфері суспільних відносин.

Література

1. Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Околович Марта Євгеніївна ; Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2018. 20 с.
2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
3. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 30.04.2014 №197 [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п/conv>
4. Сафонов Ю. М. Економіко-правові основи капітального будівництва [текст] : навч. посіб. / Ю. М. Сафонов, В. Р. Кравець, - В. Г. Олюха К. : «Центр учбової літератури», 2014. 244 с.
5. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-п/conv>
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/conv>
7. Сергієнко О. В. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності / О. В. Сергієнко // Наше право. 2015. № 2.- С. 165-171
8. Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 903 [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-п/conv>