

УДК 351:69(477)

**Є.О. Юрченко**

аспірант ХарPI НАДУ при Президентові України, м. Харків

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

*Зроблено аналіз теоретико-концептуальних основ державного нагляду у сфері будівництва. Проведено оцінювання сучасного стану теоретичних проблем у державному надгляді у сфері будівництва в Україні. Визначено основні напрями подальших наукових розвідок.*

**Ключові слова:** будівельна сфера, державний надгляд, державний архітектурно-будівельний контроль.

### I. Вступ

Державна політика в будівельній галузі здійснюється шляхом вироблення, прийняття та застосування нормативно-правових актів, будівельних норм і правил. Одним з основних обов'язкових елементів системи державного управління є контроль-но-наглядова функція держави за суб'єктами будівельного ринку, адже безпека в будівництві має основне значення для споживача. У цьому випадку до складової безпеки належить екологічна безпечність будівельних виробів і матеріалів, міцність і надійність новобудов, безпечність експлуатації будівель і споруд, дотримання при виконанні будівельних робіт технології будівництва, державних будівельних норм і правил. Всі ці питання потребують постійного контролю. І саме тому система нагляду в будівництві повинна існувати на державному рівні, оскільки від його ефективності опосередковано залежить життя і здоров'я громадян, захист приватних і суспільних інтересів при здійсненні забудовниками будівельних робіт.

Саме тому необхідно приділити увагу вивченню теоретико-концептуальних основ державного нагляду у сфері будівництва, з'ясувати проблеми та визначити подальші напрями наукових розвідок з метою винайдення шляхів покращення системи державного нагляду у сфері будівництва в Україні.

Проблеми забезпечення законності та дисципліни шляхом здійснення контролю або нагляду в суспільстві досліджувалися багатьма науковцями як у загальнотеоретичному, так і в прикладному плані. Їм присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, О.М. Вінника, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалю, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарева, А.В. Матвійчука, Л.Ф. Морозова, В.П. Портнова, П.М. Рабіновича, В.І. Ремньова, А.О. Селіванова, М.С. Сту-

денікіної, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, Р.Й. Халфіної, В.В. Цветкова, В.Є. Чіркїна, Ю.С. Шемшученка, К.В. Шорїної та ін.

Водночас, поряд із загальнотеоретичними проблемами контролю та нагляду, науковцями досліджувалися в основному питання організаційно-правових засад державного контролю у сфері виконавчої влади, фінансового, судового та інших видів контролю, прокурорського нагляду.

Проблеми ж комплексного розвитку та здійснення контролю в галузі будівництва в нових економічних, політичних і правових реаліях висвітлені неповно, у тому числі мало уваги приділено вивченню механізмів державного контролю в галузі будівництва.

### II. Постановка завдання

Мета статті – здійснити оцінювання сучасного стану теоретичних проблем державного нагляду за будівництвом. Виконати аналіз теоретико-концептуальних основ державного нагляду у сфері будівництва та визначити основні напрями подальших наукових розвідок.

### III. Результати

Питанню контролю у сфері державного управління приділив увагу О.Ф. Андрійко. Ним визначено такі основні принципи контролю, як об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність [3].

Принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз реальних фактів і всебічність їх розгляду. І хоча будь-яке управлінське рішення має елемент суб'єктивності, воно повинно базуватися на об'єктивних, реальних фактах. Контрольна діяльність має ґрунтуватися на дійсності, реальності та конкретності фактів. Об'єктивність контролю впливає з 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 приво-

дять до правильних, обґрунтованих висновків, виробляє вміння докопатися до суті заради встановлення істини. Все це дає змогу знайти правильне рішення при усуненні порушень чи запобігти небажаним наслідкам.

Дієвість контролю полягає в реальних наслідках щодо виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. На нього покладено обов'язок не лише виявити допущені порушення, а й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту. Призначення контролю полягає у створенні передумов і здійсненні управлінської діяльності, виходячи з інтересів людини та суспільства, запобіганні неправомірній діяльності органів управління та службових осіб. Принцип дієвості контролю покладено в основу реагування органів контролю, усієї системи контролю шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачу результатів і висновків уповноваженим органам для прийняття рішень.

Принцип гласності в діяльності органів контролю посідає важливе місце за своїм впливом і результативністю. Широке висвітлення напрямів діяльності органів державного управління щодо виведення країни з кризи, відповідність чинної правової бази відносинам, що складаються у сфері управління, створення державних програм і виконання їх, дії органів управління різних рівнів і службових осіб – все це спрямовано на ефективність управління. Контроль за станом справ в окремих галузях управління та правдива інформація про цей стан, виявлення наявних порушень, а то й некомпетентності, змушують уряд, органи виконавчої влади шукати виходу та вживати радикальних заходів. Такий контроль, що ґрунтується на широкій гласності про випадки безгосподарності, порушення інтересів людини, зловживання службовим становищем, бездіяльності органів управління, сприятиме оперативному усуненню наявних недоліків.

Демократизація та гласність стали орієнтирами подальшого розвитку українського суспільства. Вони передбачають відкритість у діяльності державних органів, широку інформованість про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їхніх інтересів. Все це не означає, що дотримання гласності контролю веде до того, що він відразу стає ефективним інструментом демократизації управління. В основі контролю закладені певні принципи і чітке їх дотримання при здійсненні контрольної діяльності, незалежно від того, щодо кого або чого вона здійснюється.

Принцип гласності контролю передбачає не лише виявлення недоліків та обов'язкове покарання, а й постановку актуальних про-

BLEM, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки.

При здійсненні контролю необхідно дотримуватися принципу систематичності, регулярності щодо його проведення. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи запобігати непередбаченим наслідкам. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату.

Створюючи сильну, дієздатну державу, не слід забувати про її основне призначення – надійно захищати інтереси та права людини. Для цього необхідно сформувати відповідний механізм, який створював би умови реалізації, засоби захисту цих прав і сприяв би подальшому їх здійсненню. Однією з гарантій такого служіння інтересам людини у сфері управління й може бути контроль [3].

Так, О.М. Вінником у контексті господарського права досліджувалося правове регулювання будівельної діяльності. Ним означено функції органів виконавчої влади, що напрацьовують і реалізують державну політику в будівельній галузі, у тому числі й питання щодо державного контролю у сфері будівництва [4].

Організаційно-правові основи управління будівництвом та житлово-комунальним господарством визначено Ю.П. Битяком. У тому числі йдеться, що однією з основних функцій спеціально-уповноваженого органу з питань будівництва Держбуду України (зараз Мінрегіон України) на місцях є державний архітектурно-будівельний контроль [2].

Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. За допомогою контролю, який у науці управління називають "зворотним зв'язком", суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність до умов, що виникають, та запобігти небажаним наслідкам.

Сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у запобіганні можливим помилкам і неправомірним діям, що перешкоджають такому розвитку. Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їхнього складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів.

З розуміння суті контролю в державному управлінні як здійснення перевірки відповідності діяльності керованого об'єкта приписам керівного суб'єкта й усунення виявлених недоліків впливає, що контроль є самостійною функцією державного управління (далі – управління).

Функція контролю перебуває в тісному зв'язку з іншими функціями управління. Вона полягає в оцінюванні відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять у цілому перед системою управління. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

У сучасних умовах виникла потреба в нових підходах до системи державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Існування такої системи пояснюється тим, що в перехідний період у суспільстві не поменшало недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення не стали ефективнішими.

Система державного контролю не вичерпується і не зводиться до системи органів контролю. Вона набагато ширша, оскільки включає й органи, й осіб, для яких контроль не є основною діяльністю (а таких органів набагато більше), а також різноманітні форми його здійснення. Отже, система державного контролю у сфері будівництва включає органи та посадових осіб, наділених державою контрольними повноваженнями щодо органів державного управління, форми та методи контрольної діяльності, взаємозв'язки між ними [6].

На відміну від системи державного контролю, система органів державного контролю є вужчим поняттям, оскільки включає лише державні органи, для яких контроль є основною діяльністю і здійснюється у відповідній сфері чи стосується певної функції, конкретних питань.

Органи державного контролю наділяються контрольними повноваженнями, які поширюються на відповідну сферу чи галузь.

Різні види державного контролю виділяються за:

- характером і обсягом контрольних повноважень;
- часом проведення контролю;
- характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом;
- суб'єктами, що здійснюють контроль.

При цьому види контролю в їх практичній реалізації можуть збігатися, але повною мірою вони не замінюють один одного, діють кожен у своїх межах, що визначаються завданнями конкретного виду контролю. Водночас усі види державного контролю базуються на загальних принципах, зберігають основні риси єдиного родового поняття контролю, в тому числі й державний контроль у сфері будівництва.

Залежно від характеру й обсягу контрольних повноважень виділяють загальний і спеціальний контроль. При такій класифікації важливий обсяг контрольних повноважень контрольного суб'єкта, їхній характер та закріплення в нормативно-правовому акті, що регламентує діяльність суб'єкта контролю.

Контроль як функція управління здійснюється майже всіма державними органами та їхніми посадовими особами. За умови, що контроль не виділяється як їх основна функція (тоді це – спеціальний контроль), зазначені суб'єкти здійснюють загальний контроль у межах своєї основної діяльності.

Залежно від часу проведення контролю, він може бути попереднім, поточним (оперативним) і наступним [1].

На думку А.В. Матвійчука, під державним контролем у галузі будівництва розуміють спостереження й перевірку стану галузі будівництва та її елементів за визначеними законодавством напрямками з метою встановлення відповідності між завданнями планування, проектування, здійснення забудови територій і будівництва об'єктів та досягнутими при цьому результатами, а також запобігання, припинення та виправлення помилок і неправомірних дій з боку суб'єктів господарювання, досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямів розвитку галузі будівництва [8].

Разом з тим вказаний дослідник сформулював поняття контрольних проваджень у галузі будівництва, які слід розглядати як формально визначені, врегульовані нормами адміністративного права процедури (сукупність послідовно здійснюваних дій), спрямовані на досягнення законності та правопорядку, неухильне дотримання норм законодавства з метою належного здійснення планування та забудови територій, проектування і здійснення будівництва об'єктів, а також запобігання неправомірним діям з боку суб'єктів господарювання або припи-

нення таких дій, виправлення помилок і досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямів розвитку галузі будівництва.

Державний контроль у сфері будівництва є однією з найважливіших функцій державного управління в будівельній галузі. Його призначення полягає у сприянні реалізації державної містобудівної політики, забезпеченні дотримання вимог законодавства, державних будівельних норм і правил.

За своєю сутністю державний контроль у сфері будівництва являє собою комплекс заходів і методів, здійснюваних суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю з метою дотримання суб'єктами будівельної галузі нормативно-правових актів і технічних регламентів у сфері містобудування. Державний контроль у сфері будівництва в системі виконавчих органів державної влади здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі Мінрегіон), яке формує та забезпечує реалізацію державної політики, в тому числі й технічне регулювання будівельної галузі. Мінрегіон здійснює контроль за виконанням нормативно-правових актів у сфері містобудування через Державну архітектурно-будівельну інспекцію та її територіальні органи, вказані органи є основними в системі органів державної влади, які здійснюють державний контроль у сфері будівництва [9; 10].

Територіальні органи державного архітектурно-будівельного контролю безпосередньо здійснюють контроль за веденням будівництва об'єктів, виробництвом будівельних матеріалів і дотриманням ліцензійних умов суб'єктами будівельної галузі, незалежно від форм власності, відомчого підпорядкування та джерел фінансування із залученням у разі необхідності інших органів державного нагляду.

Разом з тим у систему органів, що здійснюють державний контроль в галузі будівництва, входять й інші органи влади, уповноважені державою на здійснення контрольних функцій у межах їхньої компетенції, зокрема Державна екологічна інспекція, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державне агентство земельних ресурсів України, Державна інспекція сільського господарства, Державна служба з питань національної культурної спадщини, Державна інспекція техногенної безпеки України, Інспекція державного геодезичного нагляду Головного управління геодезії, картографії та кадастру України та ін.

Також до елементів системи державного контролю у сфері будівництва відносимо органи прокуратури, які в порядку, визначеному законодавством, здійснюють державний нагляд за додержанням і застосуванням

нормативно-правових актів органами державного контролю [7].

#### IV. Висновки

Державний контроль у сфері будівництва є однією з основних функцій державного управління в будівельній галузі. Державний контроль у сфері будівництва здійснюється Мінрегіоном через Державну архітектурно-будівельну інспекцію та її територіальні органи. Система органів державного нагляду (контролю) у сфері містобудування, окрім Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних органів, включає й інші органи державної влади, що здійснюють контрольні та наглядові функції держави в інших сферах життєдіяльності.

Ефективність здійснення державного контролю у сфері будівництва залежить від нормативно-правових актів, якими регулюється містобудівна галузь, та належної взаємодії між всіма елементами системи державного архітектурно-будівельного контролю. Важливою складовою державного контролю у сфері будівництва є взаємодія органів державного контролю з громадськістю через громадські організації, асоціації будівельних організацій, засоби масової інформації. Вказана взаємодія виконує важливу функцію управління – функцію зворотнього зв'язку.

Система державного контролю в галузі будівництва потребує вдосконалення як в частині покращення й узагальнення нормативно-правових актів з метою усунення прогалин і суперечностей, так і в частині скасування дублювання функцій контрольних органів.

Удосконалення механізмів здійснення державного контролю в галузі будівництва можливе лише при неухильному дотриманні принципів контролю суб'єктами контрольних повноважень у сфері будівництва.

В умовах глобалізації світової економіки з метою створення привабливого інвестиційного клімату нормативно-правові акти, що регулюють питання державного контролю в галузі будівництва, мають бути вдосконалені з урахуванням законодавства провідних країн світу.

Державний нагляд (контроль) у сфері будівництва й основну його складову – систему державного архітектурно-будівельного контролю та механізми його здійснення необхідно переглянути із застосуванням – досвіду провідних країн світу, для чого потрібно дослідити досвід і особливості регулювання державного нагляду та контролю у сфері будівництва за кордоном.

#### Список використаної літератури

1. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004.

2. Адміністративне право України : підручник / [Ю.П. Битяк (ред.), В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
3. Андрійко О. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
4. Вінник О.М. Господарське право : навч. посіб. / О.М. Вінник. – 2-ге вид., змін та доп. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. – С. 531–533.
5. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Гарашук ; Нац. юрид. акад. України. – Х., 2003. – 412 с.
6. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авєр'янова. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 265 с.
7. Про прокуратуру : Закон України № 1789–XII від 05.11.1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
8. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.В. Матвійчук. – К., 2010. – 21 с.
9. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Указ Президента України № 742/2011 від 08.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U633\\_11.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U633_11.html).
10. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України № 553 від 23.05.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=553-2011-%EF>.

**Юрченко Е.А. Теоретические основы государственного надзора в сфере строительства в Украине**

*Совершен анализ теоретико-концептуальных основ государственного надзора в сфере строительства. Проведено оцінювання сучасного стану теоретических проблем в державному надзорі в сфері будівництва в Україні. Определены основные направления дальнейших научных исследований.*

**Ключевые слова:** *строительная сфера, государственный надзор, государственный архитектурно-строительный контроль.*

**Yurchenco Y. Basic theory in respect of state supervision of building industry in Ukraine**

*The analysis of theoretical and conceptual basics of state supervision of building industry was performed. The evaluation of current theoretical issues in state supervision of building industry in Ukraine was performed. The main directions of further scientific studies were pointed out.*

**Key words:** *building industry, state supervision, the state architectural and building control.*