

О. В. Сергієнко

аспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України

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

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

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

Постановка проблеми. Система державного архітектурно-будівельного контролю з часів становлення незалежності української держави перебуває у стані постійного реформування. Головною особливістю цих реформ є здійснення постійного перерозподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також структурних елементів цих органів: від підрозділів міністерства до створення спеціальних органів місцевого самоврядування з питань державного архітектурно-будівельного контролю. Це нескінчене реформування викликане наявністю діалектичної суперечності між ментальним розумінням контрольних систем, сформованим за часів існування Радянського Союзу, та необхідністю наближення цих систем до інститутів Європейського Союзу. Окрім того, до цієї діалектичної суперечності долучається конфлікт поділу повноважень державної влади та місцевого самоврядування, що виражається, насамперед, постійним бажанням органів державної влади централізувати функції контролю на противагу бажанню органів місцевого самоврядування до децентралізації таких повноважень. Тому постає очевидна необхідність в усвідомленні поточного стану реформування державного архітектурно-будівельного контролю та з'ясуванні стану громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в даній галузі.

Мета статті. Головною метою роботи є визначення поняття державного архітектурно-будівельного контролю як сукупності об'єктів містобудування та об'єктів громадянського контролю у цій сфері, її складників, спираючись на аналіз правового регулювання таких об'єктів у законодавстві України, здійснення їх групування та структурування, а також напрацювання рекомендацій щодо здійснення громадянського контролю.

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

– з'ясувати суть поняття державного архітектурно-будівельного контролю, його змісту в контексті здійснення громадянського контролю та складників такого об'єкта відповідно до норм чинного законодавства України;

– виявити та розглянути особливості кожного об'єкта державного архітектурно-будівельного контролю як об'єкта громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;

– визначити наявність громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування в структурі державного-архітектурно-будівельного контролю.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено висвітленню змісту державного архітектурно-будівельного контролю як сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування, з ура-

хуванням їхніх специфічних рис – процесу галузевого контролю та його результатів, визначенню напрямів удосконалення громадянського контролю щодо об'єктів державного архітектурно-будівельного контролю.

Дослідження із зазначеної теми знаходимо у 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 інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до другого абзацу статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» під державним наглядом (контролем) розуміється «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) у 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» [1].

Зважаючи на тотожність нагляду та контролю у розумінні вищезначеного закону та семантики української мови [2, с. 156], у цій статті сконцентруємося на особливостях державного архітектурно-будівельного контролю, залишивши архітектурно-будівельний нагляд для дослідження у подальших статтях. У зв'язку з цим розглянемо положення спеціального закону в галузі містобудування.

Так, відповідно до першого абзацу частини першої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» розуміємо, 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» [3]. Відповідно до абзацу третього цієї частини статті, такий контроль здійснюється у формі двох заходів: планової та позапланової

перевірки, що повністю кореспондує з вимогами статті 5 Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо заходів планового контролю та статті 6 зазначеного Закону щодо заходів позапланового контролю.

Отже, відповідно до норм вищезначених Законів можемо зробити висновок, що об'єктами громадянського контролю у галузі державного архітектурно-будівельного контролю є діяльність органу державної влади з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду та органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними заходів планового та позапланового контролю суб'єктів господарювання у сфері містобудування.

Розглянемо специфіку цих заходів та наявність у них будь-яких форм громадянського контролю.

Насамперед, плановий контроль здійснюється відповідно до плану, затвердженому органом архітектурно-будівельного контролю, що передбачено статтею 5 Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, абзацом четвертим частини першої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пунктом 6 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [4]. Останнім визначається порядок формування плану перевірок на основі «критерію, яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудування. У розумінні статті 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» під ступенем ризику необхідно розуміти клас наслідків (відповідальності) будівель і споруд. Проте зазначеною постановою порядок включення суб'єктів господарювання залежно від ступеня ризику не визначено. Тож, для прикладу, аналізуючи річний план здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державної архітектурно-будівельної інспекції України за діяльністю суб'єктів господарювання на 2018 рік [5], затвердженого наказом Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 29.11.2017 р. № 1788, зрозуміти наявність у плані одночасно об'єктів високого та низького ступеню ризику, практично за повної відсутності об'єктів із середнім ризиком, викликає питання щодо реального врахування критерію при формуванні такого плану. Жодних форм громадянського контролю за формуванням планів заходів державного архітектурно-бу-

дівельного контролю Законом не передбачено. Єдиною формою такого контролю може бути розгляд проекту зазначеного плану на засіданнях громадських рад, що, безумовно, є необхідною, але недостатньою формою громадянського контролю за діяльністю органів архітектурно-будівельного контролю.

Важливим є питання недопущення дублювання різними органами архітектурно-будівельного контролю функції контролю за одними і тими ж об'єктами контролю. Так, відповідно до пункту 7 частини 1 статті 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо виконання функцій дозвільної системи в галузі будівництва повноваження розподіляються між центральним органом державного архітектурно-будівельного контролю відповідно до класу наслідків об'єкта будівництва чи особливостей розташування таких об'єктів, проте щодо розподілу повноважень державного архітектурно-будівельного контролю між органами такого контролю нормами Закону чітких критеріїв не визначено, натомість міститься посилення відповідно до пункту 8 частини першої зазначеної статті Закону. Виправлення зазначеного становища здійснене через прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» [6], з урахуванням норм перехідних положень Закону, прийнятими Верховною Радою України як Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [7], яким розподілено повноваження щодо державного архітектурно-будівельного контролю, теж не встановлено. На практиці розподіл повноважень щодо державного архітектурно-будівельного контролю здійснюється аналогічно до розподілу повноважень у дозвільній системі. Очевидно, що це потребує врегулювання на рівні Закону.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності передбачено внесення інформації про проведення заходів державного нагляду (контролю) до інтегрованої системи державного нагляду (контролю), порядок функціонування якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 387 «Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного наг-

ляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей» [8]. Головною особливістю системи, функціонування якої забезпечує Державна регуляторна служба України, є «автоматизоване виявлення суб'єктів господарювання, які на відповідний плановий період включені до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) одночасно кількох органів державного нагляду (контролю), та формування проекту плану здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) на плановий період», проте сьогодні така система діє лише як пілотний модуль [9].

Отже, чи вичерпуються заходи державного архітектурно-будівельного контролю плановими та позаплановими заходами? Є перелік питань, що виходять за межі такого розуміння заходів. Так, відповідно до частини 3 статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» існує контрольний захід – отримання відповідних висновків, проте Законом це поняття не розкривається. Також абзацом четвертим частини сьомої зазначеної статті Закону однією з причин відмови у виданні сертифіката є невідповідність об'єкта проектній документації на будівництво такого об'єкта та/або вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, що встановити без проведення заходу державного архітектурно-будівельного контролю не можливо, але Законом форма проведення такого заходу не визначається. Проте абзацом другим пункту 25 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» [10] передбачено, що «під час розгляду питання прийняття в експлуатацію об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, орган державного архітектурно-будівельного контролю має право оглядати об'єкт із здійсненням фото- та відеофіксації, відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати проектну та виконавчу документацію, визначені будівельними нормами, стандартами і правилами, отримувати матеріали, відомості, довідки, пояснення з питань, що виникають під час огляду об'єкта, та залучати установи, організації, зокрема громадські об'єднання осіб з інвалідністю, державні органи (їх консультативно-дорадчі органи)», тобто з'являється ще одна форма контролю – огляд, непередбачена

ні нормами Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», ні нормами Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Окрім того, вищезначеною нормою порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів передбачена форма громадянського контролю у вигляді залучення представників громадськості до такого огляду. Необхідно зазначити, що громадськість залучається для виявлення відхилень на об'єкті будівництва, але не для спостереження за заходом державного контролю, тож така форма залучення громадськості є недостатньою.

Чи передбачено будь-які форми громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади під час здійснення ними заходів архітектурно-будівельного контролю, окрім дорадчої діяльності громадських рад при таких органах? На жаль, законодавство України таких форм не передбачає.

Висновки і пропозиції. Зважаючи на викладене вище можемо зробити такі висновки:

1) державний архітектурно-будівельний контроль є сукупністю особливих об'єктів – планових та позапланових заходів, які становлять об'єкти громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності;

2) законодавче регулювання заходів державного архітектурно-будівельного контролю є недостатнім та містить невизначені форми такого контролю, зокрема огляд. Регулювання таких об'єктів постановами Кабінету Міністрів вносить додаткові неузгодженості, які зумовлюють дезорганізацію у процесі здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю та дають можливість до прояву корупційного фактора;

3) єдиною формою громадянського контролю за органами державного архітектурно-будівельного контролю є участь у дорадчих органах (громадських радах), що є недостатньою і вкрай обмеженою формою громадянського контролю, адже не дає можливості контролювати діяльність таких органів у галузі контролю.

4) Із метою здійснення повноцінного регулювання питання громадянського контролю за діяльністю органів державного архітектурно-будівельного контролю необхідно здійснити законодавче закріплення норм щодо чіткого розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, приведення норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» до норм

Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо виключення форм державного контролю, непередбаченого останнім, забезпечити права громадянського суспільства на громадянський контроль шляхом визначення різних форм такого контролю: від розширення прав на контроль громадянами та громадськими організаціями до здійснення заходів спільного контролю, що повинно знайти своє відображення шляхом прийняття єдиного кодифікованого закону – Містобудівного кодексу України.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.
2. Сергієнко О. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності. Наше право. № 3. 2015. С. 156.
3. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. Ст. 343.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю». Урядовий кур'єр. 2011. № 99.
5. Режим електронного документа. URL: <http://www.dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2016/09/Dodatok-do-nakazu-1788.pdf>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю». Урядовий кур'єр. 2015. № 166.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства». Відомості Верховної Ради. 2015. № 28. Ст. 236.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 387 «Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей». Урядовий кур'єр. 2015. № 166.
9. Режим електронного документа. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/onovleno-pilotnyj-modul-integrovanoyi-avtomatyzovanoyi-sistemy-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu/>
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів». Урядовий кур'єр. 2011. № 79.

Сергиенко А. В. Государственный архитектурно-строительный контроль как совокупность объектов гражданского контроля в сфере градостроительства

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

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

Serhiienko O. V. State architecture-building control 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 control as a specific set of objects of public control over the activities of public authorities in the field of urban development activities. The concept of state architectural-building control is defined. The types of objects of state architectural and building control are considered. The objects of public control in the field of state architectural-building control are determined. Recommendations on implementation of public control in the field of state architectural and building control are worked out.

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