

## ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД ТА КОНТРОЛЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

### STATE SUPERVISION AND CONTROL IN THE FIELD OF CONSTRUCTION IN UKRAINE

Гуренко М.А., к.ю.н.,

асистент кафедри економічного права та економічного судочинства

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У даній статті досліджується здійснення державного нагляду та контролю у сфері будівництва в Україні, система органів державного нагляду та контролю у сфері будівництва, компетенція органів державного нагляду та контролю у сфері будівництва.

Наводяться наукові підходи щодо розмежування понять «контроль» та «нагляд» у сфері господарської діяльності. Частина науковців, які, розглядаючи контроль в якості більш широкого збірного поняття, включають до його змісту нагляд в якості однієї із специфічних форм, а інша частина розглядає їх як окремі поняття. Згідно з положеннями Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» за господарською діяльністю суб'єктів господарювання здійснюється державний нагляд (контроль).

Виявлено, що незважаючи на постійне використання терміну «державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» та розуміння контролю та нагляду як тотожних понять, законодавець все ж таки в ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», розрізняє поняття контролю та нагляду, оскільки передбачає валютний контроль, митний контроль, державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, банківський нагляд, державний нагляд (контроль) в галузі телебачення і радіомовлення.

Проаналізовано поняття «державний архітектурно-будівельний контроль» та «державний архітектурно-будівельний нагляд», які здійснюються у сфері будівництва та, які в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» розрізняються як за суб'єктом складом, так і за об'єктом перевірки.

Розглянуто систему та компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль та державний архітектурно-будівельний нагляд у сфері будівництва.

Наголошено на доцільності прискорення створення органами місцевого самоврядування виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю з метою подальшого делегування їм повноважень з питань державного архітектурно-будівельного контролю.

**Ключові слова:** державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, будівництво, державний архітектурно-будівельний контроль, державний контроль, state control over compliance with legislation on the protection of economic competition, banking supervision, state supervision (control) in the field of television and radio broadcasting.

In this article are researched the implementation of the state supervision and control in the field of construction in Ukraine, the system of state supervision and control authorities in the field of construction, the competence of state supervision and control authorities in the field of construction.

Scientific approaches to make difference between the concepts of "control" and "supervision" in the field of economic activity are presented. Some scientists who, considering control as a broader collective concept, include in its content supervision as one of the specific forms, and the other part considers them as separate concepts. According to the norms of the Law of Ukraine "On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity", state supervision (control) is carried out over the economic activity of business entities.

It is determined that despite the constant use of the term "state supervision (control) in the sphere of economic activity" and the understanding of control and supervision as identical concepts, the legislator still in Art. 2 of the Law of Ukraine "On Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity" makes difference between the concepts of control and supervision, since it provides for currency control, customs control, state control over compliance with legislation on the protection of economic competition, banking supervision, state supervision (control) in the field of television and radio broadcasting.

The concepts of "State architectural and construction control" and "state architectural and construction supervision", which are carried out in the field of construction and which differ in the Law of Ukraine "On Regulation of Urban Development Activity" both in subject composition and in the object of inspection, are analyzed.

The system and competence of state authorities and local self-government bodies exercising state architectural and construction control and state architectural and construction supervision in the field of construction are considered.

It was underlined on the expediency of accelerating the creation by local self-government bodies of executive bodies on issues of state architectural and construction control in order to further delegate powers to them on issues of state architectural and construction control.

**Key words:** state supervision (control) in the field of economic activity, construction, state architectural and construction control, state architectural and construction supervision, the system of state authorities and local governments that carry out state architectural and construction control and state architectural and construction supervision.

На сьогодні будівельна галузь в Україні, в тому числі її правове регулювання, перебуває на етапі свого інтенсивного реформування. Вважаємо за доцільне дослідити сферу державного контролю та нагляду у будівельній діяльності. Оскільки належний державний контроль та нагляд у сфері будівництва є запорукою дотримання законодавства суб'єктами відносин у сфері будівництва, що в результаті забезпечить якісне та безпечне будівництво з урахуванням сучасних технологій як виробничих об'єктів, так і невиробничих об'єктів в Україні.

Згідно з ст. 19 Господарського кодексу України держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у визначених сферах, зокрема за безпекою виробництва, за якістю та безпечністю продукції й послуг і за дотриманням норм та правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності. Органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контро-

ль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами [1].

Відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [2].

У господарсько-правовій науці питання державного нагляду (контролю) у сфері господарювання розглядалися

значною кількістю вчених. Зокрема вчені проводили розмежування понять «нагляд» та «контроль» в господарській діяльності.

В науці виділяють декілька критеріїв диференціації контролю і нагляду:

1) спосіб організуючого впливу на правовідносини, тобто при реалізації контрольних повноважень уповноважений суб'єкт може відмінити, змінити акт державного управління або позбавити його юридичної сили. Стосовно здійснення наглядової діяльності, компетентний орган, безпосередньо не втручаючись в оперативну діяльність піднаглядного органу, лише ставить перед останнім питання про усунення порушень законності, а також вимогу повідомити про результати виправлення зазначених недоліків;

2) основна мета реалізації. Реалізація контролюючими органами своїх функцій переслідує не лише мету забезпечення законності, а й інші цілі. В разі здійснення управлінського контролю буде перевірятись не тільки законність тих чи інших управлінських дій, а й доцільність та ефективність реалізації управлінських рішень. Реалізація функції нагляду буде пов'язана з потребою у точному та неухильному виконанні закону і не супроводжується оцінкою доцільності адміністративних актів;

3) можливість застосування заходів примусу. Контроль передбачає наявність у органу, який його здійснює, наявність повноважень для застосування юридичних або економічних санкцій до порушників закону. Застосування примусових заходів при наглядовій діяльності не передбачається;

4) організаційна підпорядкованість об'єктів. У процесі наглядової діяльності організуючий вплив уповноваженого органу здійснюється на об'єкти, які знаходяться поза межами службового підпорядкування. На противагу цьому, орган, у сфері функціонування якого знаходиться об'єкт контрольної діяльності, та суб'єкт цієї діяльності можуть знаходитись між собою у відносинах службової субординації або підвідомчості [3].

Однак у науковій літературі не існує єдиного погляду на розмежування цих понять. Частина науковців, які розглядаючи контроль в якості більш широкого збірного поняття, включають до його змісту нагляд в якості однієї із специфічних форм [4, с. 346; 5, с. 20]. Інша частина розглядає їх як окремі поняття [6, с. 349–350].

В законодавстві немає чіткого розмежування понять «нагляд» та «контроль» в господарській діяльності. В ст. 19 Господарського кодексу України ці поняття вживаються роздільно, однак без тлумачення їх змісту, а в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» ототожнюються терміни «нагляд» та «контроль». На сьогоднішній день одним із недоліків чинного українського законодавства є якраз відсутність чіткого понятійного апарату з приводу даних понять.

Повертаючись до положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» помилковим, на думку Я. І. Маслової, є синонімічне вживання понять «контроль» і «нагляд». Оскільки в даному законодавчому акті (ст. 1) при викладенні сутності поняття «державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» йдеться лише про виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства, а не про припинення протиправної діяльності чи про притягнення винних до відповідальності, відміну акта управління та ін. Тому авторка пропонує розглядати його саме як нагляд, а не контроль. Крім того, характер прав органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які визначені у ст. 8 цього ж Закону, належить до наглядових повноважень, і лише право «накладати штрафні санкції» є контрольним [7, с. 73]. Аналізуючи ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», можна зрозуміти, що в законодавстві все ж таки розрізня-

ється контроль та нагляд, оскільки існує валютний контроль, митний контроль, державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, банківський нагляд, державний нагляд (контроль) в галузі телебачення і радіомовлення.

Що ж до сфери будівництва, то поняття «державний архітектурно-будівельний контроль» та «державний архітектурно-будівельний нагляд» в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» розрізняються як за суб'єктом складом, так і за об'єктом перевірки. У даному законі цим поняттям присвячені статті 41 та 41<sup>1</sup>, відповідно до яких розрізняється державний архітектурно-будівельний контроль та державний архітектурно-будівельний нагляд. Державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт. Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється на об'єктах будівництва у порядку проведення планових та позапланових перевірок за територіальним принципом. Державний архітектурно-будівельний нагляд – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності (далі – об'єкти нагляду), вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час провадження ними містобудівної діяльності [8].

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Органами державного архітектурно-будівельного контролю та/або нагляду згідно з положеннями Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» виступає: 1) Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ) в ролі центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, на підставі Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340 «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду» [9], тобто здійснює як державний архітектурно-будівельний контроль, так і державний архітектурно-будівельний нагляд; 2) структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль; 3) виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад, що здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль.

Державна інспекція архітектури та містобудування України здійснює державний архітектурно-будівельний нагляд через головних інспекторів будівельного нагляду у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Державна інспекція архітектури та містобудування України здійснює контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками. Окрім цього, Державна інспекція архітектури та містобудування України відповідно до п. 17<sup>1</sup> Переліку видів продукції,

щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1069, здійснює державний ринковий нагляд щодо будівельних виробів (продукції) [10].

Згідно з ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать делеговані повноваження щодо: здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу [11].

Крім того, поміж державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду існують ще інші види перевірок процесу будівництва. Згідно з положеннями Закону України «Про архітектурну діяльність» передбачається авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури. Авторський нагляд здійснюється архітектором – автором проекту об'єкта архітектури, іншими розробниками затвердженого проекту або уповноваженими особами відповідно до законодавства та договору із замовником (забудовником) протягом усього періоду будівництва і передбачає контроль за відповідністю будівельно-монтажних робіт проекту. Технічний нагляд забезпечує замовник (забудовник) протягом усього періоду будівництва об'єкта з метою здійснення контролю за дотриманням проектних рішень та вимог державних стандартів, будівельних норм і правил, а також контролю за якістю та обсягами робіт, виконаних під час будівництва або зміни (зокрема шляхом знесення) такого об'єкта [12]. Авторський та технічний нагляд не відносяться до поняття державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, оскільки здійснюються суб'єктами, що не наділяються владними повноваженнями в даній сфері. Такі суб'єкти уповноважені у разі виявлення відхилень, допущених під час будівництва об'єкта, та відмови підрядника їх усунути повідомляти про це замовнику (забудовнику) і відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю для вжиття заходів відповідно до законодавства.

Згідно з ч. 2 ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у разі якщо сільські, селищні, міські

ради не утворили виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю, повноваження таких органів виконує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, тобто Державна інспекція архітектури та містобудування України, через відповідних головних інспекторів будівельного нагляду. В цьому разі якраз часто виникає проблема, оскільки в разі відсутності такого структурного підрозділу з питань державного архітектурно-будівельного контролю при відповідній раді, на Державну інспекцію архітектури та містобудування України припадає набагато більша кількість звернень з приводу порушень законодавства у сфері містобудування, які Державна інспекція архітектури та містобудування України не завжди зможе оперативно вирішити у вигляді проведення відповідних заходів контролю на наявність чи відсутність таких порушень. Тому Державна інспекція архітектури та містобудування України передає поступово повноваження архітектурно-будівельного контролю все більшій кількості органів місцевого самоврядування. На теперішній час повноваження з питань державного архітектурно-будівельного контролю делеговані 99 виконавчим органам сільських, селищних, міських рад, які визначаються у Переліку виконавчих органів міських, сільських, селищних рад, яким делеговані повноваження з питань державного архітектурно-будівельного контролю, який затверджується Державною інспекцією архітектури та містобудування України та публікується на офіційному сайті органу державної влади. Доцільним є прискорення створення органами місцевого самоврядування виконавчих органів (структурних підрозділів) з питань державного архітектурно-будівельного контролю з метою подальшого делегування їм повноважень з питань державного архітектурно-будівельного контролю, що, в свою чергу, сприятиме зменшенню навантаження на Державну інспекцію архітектури та містобудування України, а також буде сприяти швидшому та оперативнішому реагуванню на порушення у сфері містобудування.

Державний контроль та нагляд у сфері будівництва – це сукупність заходів, що спрямовані на ефективне управління процесом будівництва та дотримання законодавства всіма суб'єктами містобудування у процесі будівництва. Виходячи з аналізу законодавства, державний контроль та нагляд у сфері будівництва не ототожнюється, а розрізняється за суб'єктивним складом та об'єктом перевірки. На сьогодні відбувається цілком правильна тенденція в країні, яка полягає у делегуванні повноважень з питань державного архітектурно-будівельного контролю органам місцевого самоврядування.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / *Відомості Верховної Ради України*, 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
2. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V / *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
3. Адміністративний процес. Мультимедійний навчальний посібник : вебсайт. URL: [http://www.naiou.kiev.ua/books/admin\\_proces/parts/part4.html](http://www.naiou.kiev.ua/books/admin_proces/parts/part4.html) (дата звернення 05.09.2023).
4. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К.: Факт, 2003. 384 с.
5. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій : дис....канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Ю. Піддубний. Національний аграрний університет. К., 2007. 198 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у двох томах : Том 1: Загальна частина. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ. Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
7. Маслова. Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. № 62. Ст. 70–77.
8. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI / *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
9. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340 / *Офіційний вісник України*. 2021 р. № 4. Ст. 214.
10. Переліку видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 р. № 1069 / *Офіційний вісник України*. 2017 р. № 50. Ст. 30.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/87-ВР / *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
12. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. 687-XIV / *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.