

ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ НАГЛЯД: СУТНІСНІ ТА ПРОЦЕДУРНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

STATE ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION SUPERVISION: ESSENTIAL AND PROCEDURAL CHARACTERISTICS

Гульчак О.В., аспірантка кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню сутнісних та процедурних аспектів державного архітектурно-будівельного нагляду. Проаналізовано нормативно-правові акти, що визначають специфіку застосування державного архітектурно-будівельного нагляду.

Запропоновано трактування змістовних складових державного архітектурно-будівельного нагляду, а саме: а) суб'єкта нагляду; б) об'єкта нагляду; в) змісту нагляду. Зазначено, що Державна інспекція архітектури та містобудування України поєднує статусні функції наглядового та контролюючого державного органу. Проте об'єкт архітектурно-будівельного нагляду та контролю та зміст цієї діяльності не є тотожними.

Виокремлено ознаки державного архітектурно-будівельного нагляду: суб'єктом, якого уповноважено на здійснення архітектурно-будівельний нагляду є орган державної виконавчої влади; він можливий лише в тих випадках, коли його застосування передбачено адміністративно-правовими нормами; змістом є діяльність щодо спостереження за станом дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час провадження ними містобудівної діяльності; за виявлення під час архітектурно-будівельного нагляду об'єктивних підстав стверджувати, що є загроза порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил, можливою є вимога проведення перевірок у разі наявності ознак; може застосовуватись до уповноважених органів містобудування та архітектури, структурних підрозділів Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, інших органів, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності; має системний характер, але його застосування може відбуватись постійно, періодично та разово.

Встановлено, що процедура архітектурно-будівельного нагляду – це встановлений нормами публічного права порядок здійснення архітектурно-будівельного нагляду Державною інспекцією архітектури та містобудування України щодо спостереження за станом дотриманням норм законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил права у межах компетенції, встановленої чинним законодавством з метою реалізації наглядових функцій.

Ключові слова: державний архітектурно-будівельний нагляд, Державна інспекція архітектури та містобудування України, планова перевірка, позапланова перевірка, адміністративний акт.

The article is devoted to the study of essential and procedural aspects of state architectural and construction supervision. The normative-legal acts that determine the specifics of the application of the state architectural and construction supervision are analyzed.

The interpretation of the content components of the state architectural and construction supervision is offered, namely: a) the subject of supervision; b) the object of supervision; c) the content of supervision. It is noted that DIAM combines the status functions of a supervisory and controlling state body. However, the object of architectural and construction supervision and control and the content of this activity are not identical.

The signs of the state architectural and construction supervision are singled out: the subject, which is authorized to carry out the architectural and construction supervision is the body of the state executive power; it is possible only in cases where its application is provided by administrative law; the content is the activity of monitoring the state of compliance with the legislation in the field of urban planning, building codes and regulations during their urban planning activities; when identifying during the architectural and construction supervision of objective grounds to claim that there is a risk of violation of the legislation in the field of urban planning, building codes and regulations, it is possible to require inspections in the presence of signs; may be applied to the authorized bodies of urban planning and architecture, structural subdivisions of Kyiv and Sevastopol city state administrations and executive bodies of village, settlement, city councils on issues of state architectural and construction control, other bodies exercising control in the field of urban planning; has a systemic nature, but its use can occur constantly, periodically and once.

It is established that the procedure of architectural and construction supervision is a procedure established by public law for the implementation of architectural and construction supervision of DIAM to monitor compliance with legislation in the field of urban planning, building codes and rules of law within the competence established by applicable law to implement supervisory functions.

Key words: state architectural and construction supervision, State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine, scheduled inspection, unscheduled inspection, administrative act.

Здійснення державного нагляду є одним із основних завдань, виконання яких покладено на центральні органи виконавчої влади [1], що водночас є проявом втручального публічного адміністрування [2]. Залежно від специфіки суспільних відносин, що підлягають упорядкуванню, здійснюється специфікація державного нагляду, наприклад, у санітарно-епідеміологічній сфері чи галузі охорони навколишнього природного середовища. Не виняток і виокремлення державно-архітектурного нагляду, здійснення якого покладено на Державну інспекцію архітектури та містобудування України (далі – ДІАМ). Корегування системи центральних органів виконавчої влади, що відбулося через порівняно недавню ліквідацію Державної інспекції містобудування України та Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, призвело до відсутності теоретично обґрунтованих висновків, що характеризують механізм державного архітектурно-будівельного нагляду на основі його оновленої нормативної моделі. Зазначене свідчить про актуальність дослідження змістовних та процедурних ознак, що детермінують особ-

ливості здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду в Україні.

Наукові висновки, що стали основою для дослідження державного архітектурно-будівельного нагляду стосуються сутності державного нагляду в цілому. Зокрема, вказана проблематика розглядалась такими дослідниками, як: В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, П.В. Діхтєвський, С.В. Ківалов, В.К. Колпаків, Я.І. Маслова, А.В. Малько, О.М. Музичук, Н.М. Олєфіренко, О.В. Тодошак, О.П. Хамходера та іншими вченими. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, питання здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду крізь призму оновленого законодавства не знайшло окремого відображення в дослідженнях.

Мета дослідження – формування наукового підходу до тлумачення сутнісних та процедурних аспектів державного архітектурно-будівельного нагляду.

Виклад основного матеріалу. Механізм здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду впорядковано сукупністю профільних нормативно-правових актів,

що водночас є однією з його особливостей. До цих актів віднесемо: Закон України «Про архітектурну діяльність» у частині визначення обов'язковості застосування державного нагляду під час виконання діяльності, пов'язаної зі створенням об'єкта архітектури (ст. 4) та детермінації його змісту (ст. 10) [3]; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині виокремлення органів, яких уповноважено здійснювати державний архітектурно-будівельний нагляд (ст. 6), а також окреслення змісту наглядової діяльності через: а) моніторинг стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях; б) визначення вимог будівельних норм і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проєктування об'єктів містобудування проєктної документації (ст. 7); визначення поняття державного архітектурно-будівельного нагляду (ст. 41¹) [4]; Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду», якою визначено статус Державну інспекцію архітектури та містобудування України як спеціально уповноваженого органу державного архітектурно-будівельного нагляду [5]; Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду», якою затверджено процедуру його застосування [6].

Поняття державного архітектурно-будівельного нагляду зумовлює потребу виокремлення таких його складових: а) суб'єкт нагляду; б) об'єкт нагляду; в) зміст нагляду.

Суб'єктом архітектурно-будівельного нагляду виступає ДІАМ, що діє через головних інспекторів будівельного нагляду – державних службовців, яких уповноважено: здійснювати перевірки законності рішень у сфері містобудівної діяльності, прийнятих уповноваженими органами містобудування та архітектури; забезпечувати проведення перевірок у разі наявності ознак порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил; розглядати в порядку нагляду рішень про скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства уповноваженими органами містобудування та архітектури; зупиняти дії рішень, прийнятих уповноваженими органами містобудування та архітектури, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності; видавати обов'язкові до виконання об'єктами нагляду приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; складати відповідно до закону актів перевірок, протоколів про вчинення правопорушень тощо [4; 5].

Специфічним є й те, що ДІАМ є не лише суб'єктом архітектурно-будівельного нагляду, але й суб'єктом архітектурно-будівельного контролю, що здійснюється через сукупність заходів, яких спрямованих на дотримання замовниками, проєктувальниками, підрядниками, сертифікованими відповідальними виконавцями робіт, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [7]. Таким чином, ДІАМ поєднує статусні функції наглядового та контролюючого органу. Водночас об'єкт архітектурно-будівельного нагляду та контролю та зміст цієї діяльності не є тотожними.

Об'єктом архітектурно-будівельного нагляду є діяльність уповноважених органів містобудування та архітектури, структурних підрозділів Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, інших органів, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності щодо провадження ними містобудівної діяльності. При-

мітним є те, що статус архітектурно-будівельного об'єкта наділяє відповідних суб'єктів спеціальним статусом, що відображається в сукупності спеціальних прав (наприклад, права перевіряти наявність у головних інспекторів будівельного нагляду ДІАМ службових посвідчень, направлення на проведення перевірки; права бути присутніми під час здійснення заходів нагляду та ознайомлюватися з актом перевірки; права подавати в письмовій формі свої пояснення, зауваження або заперечення до акта перевірки, складеного головним інспектором будівельного нагляду ДІАМ за результатами перевірки) та спеціальних обов'язків (наприклад, допускати головних інспекторів будівельного нагляду ДІАМ до проведення їхньої перевірки; на вимогу головних інспекторів будівельного нагляду ДІАМ подавати документи, пояснення, довідки, відомості, матеріали з питань, що виникають під час здійснення нагляду; звітувати про виконання покладених на об'єкт нагляду завдань, планів перевірок за формою та у строки, визначених ДІАМ).

Щодо змісту архітектурно-будівельного нагляду, то це спосіб реалізації компетенції ДІАМ [7, с. 310], який виражено в сукупності заходів, що спрямовані на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час провадження ними містобудівної діяльності (наприклад, проведення планових, позапланових, документальних і камеральних перевірок) [6]. Водночас, здійснення архітектурно-будівельного нагляду для ДІАМ є відображення функціонального призначення, що має жорстке правове впорядкування та спрямоване на оцінку діяльності керованого об'єкта за заданими параметрами, а в передбачених законом випадках реагування з метою недопущення погіршення результатів діяльності піднаглядного об'єкта й запобігання можливих негативних наслідків [8, с. 132].

Загалом, державний архітектурно-будівельний нагляд є різновидом публічного державного нагляду, який може застосовуватись суб'єктами публічної адміністрації, що наділені відповідними владними повноваженнями з метою забезпечення належного рівня законності й дисципліни [9, с. 17]. Відповідно, йому притаманні такі загальні ознаки [10, с. 84]:

- 1) суб'єктом, якого уповноважено на здійснення архітектурно-будівельного нагляду, є орган державної виконавчої влади;
 - 2) архітектурно-будівельний нагляд є можливим лише в тих випадках, коли його застосування передбачено адміністративно-правовими нормами;
 - 3) змістом архітектурно-будівельного нагляду є діяльність щодо спостереження за станом дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час провадження ними містобудівної діяльності;
 - 4) за виявлення під час архітектурно-будівельного нагляду об'єктивних підстав стверджувати, що є загроза порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил, вимагають від органів державного архітектурно-будівельного контролю проведення перевірок у разі наявності ознак порушення;
 - 5) архітектурно-будівельному нагляду можуть бути піддані уповноважені органи містобудування та архітектури, структурні підрозділи Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, інші органи, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності;
 - 6) архітектурно-будівельний нагляд має системний характер, але його застосування може відбуватись постійно, періодично та разово тощо.
- Щодо процедури архітектурно-будівельного нагляду, то це різновид правових процедур, що опосередковує такі її ознаки: є певною послідовністю дій; має попередньо визначений поря-

док застосування, через що досягається необхідний результат; норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені на відповідному рівні; процедурні норми не стосуються внутрішньої сторони реалізації матеріальних норм, а лише передбачають зовнішній процес їх здійснення; нерозривність матеріальних і процедурних норм, що забезпечує взаємозалежність правотворчості та правореалізації, теорії та практики, тощо [12, с. 254]. З урахуванням нормативно встановленого порядку здійснення архітектурно-будівельного нагляду, можна запропонувати таке тлумачення процедури її застосування – це встановлений нормами публічного права порядок здійснення архітектурно-будівельного нагляду ДІАМ щодо спостереження за станом дотриманням норм законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил права у межах компетенції, встановленої чинним законодавством з метою реалізації наглядових функцій. За класифікаційними ознаками процедура архітектурно-будівельного нагляду є юрисдикційною, втручальною та формалізованою.

Процедура архітектурно-будівельного нагляду має певну структуру – внутрішню будову – систему різноманітних стадій, розмежованих цілями, завданнями та предметом виконуваних дій. Процедура архітектурно-будівельного нагляду включає такі стадії:

1) підготовча стадія, в межах якої ДІАМ обирається та конкретизується об'єкт нагляду, здійснюються процедурні дії щодо вибору форм нагляду;

2) основна стадія, в межах якої застосовуються обрані форми нагляду, проводиться аналіз відповідності об'єкта нагляду нормам законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил права шляхом: перевірки законності рішень, прийнятих об'єктами нагляду; витребування від органів державної влади, фізичних та юридичних осіб документів і матеріалів щодо предмета нагляду, одержання інформації з автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та баз даних, створених органами державної влади; огляду місць будівництва об'єктів, приміщень об'єктів нагляду та об'єктів будівництва, документів та матеріалів, необхідних для здійснення нагляду; залучення в разі потреби до здійснення нагляду фахівців підприємств, установ, організацій, контрольних і фінансових органів;

3) підсумкова стадія, в межах якої ДІАМ приймається рішення у формі адміністративного акту, зміст якого може визначати: а) приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, ініціювання притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до дисциплінарної відповідальності, подання про звільнення посадової особи об'єкта нагляду до органу, який здійснив її призначення або про позбавлення її права виконувати певні види робіт до органу, яким таке право надавалося, скасування чи зупинення дії прийнятих рішень, які

порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності, з подальшим оприлюдненням такої інформації на офіційному веб-сайті ДІАМ; б) наявність потреби у подальшому здійсненні контрольних-наглядових повноважень стосовно об'єкта нагляду [6].

Окремо зазначимо, що процедура архітектурно-будівельного нагляду може здійснюватися у формі проведення планових, позапланових, документальних і камеральних перевірок. Наприклад, проведення планової перевірки визначається в межах квартального плану роботи ДІАМ (затверджується до 25 числа останнього місяця кварталу, що передує плановому), що оформлюється наказом ДІАМ та направленням на проведення перевірки, створеного з використанням електронного кабінету. Однак не пізніше, ніж за сім календарних днів до дня її проведення, об'єкту нагляду надсилається письмове повідомлення про подальше проведення перевірки та період, за який її має бути проведено [6]. Підсумкова стадія проведення планової перевірки ДІАМ завершується підписанням акту перевірки за допомогою накладення кваліфікованого електронного підпису інспектором ДІАМ та керівником об'єкта нагляду або особою, яка його замінює (у разі залучення, фахівцями підприємств, установ, організацій, контрольних і фінансових органів). Залежно від результатів перевірки, на підставі акту перевірки може бути складено протокол про запропонування або припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності [6].

Висновки. Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що архітектурно-будівельний нагляд є різновидом публічного нагляду, що здійснюється спеціально-уповноваженим органом державної виконавчої влади – ДІАМ. Поняття державного архітектурно-будівельного нагляду змістовно включає такі складові: а) суб'єкт нагляду; б) об'єкт нагляду; в) зміст нагляду. Зазначено, що ДІАМ поєднує статусні функції наглядового та контролюючого державного органу. Водночас об'єкт архітектурно-будівельного нагляду та контролю та зміст цієї діяльності не є тотожними. Виокремлено нормативно-правові акти, що визначають специфіку застосування державного архітектурно-будівельного нагляду. Встановлено, що статус об'єкта архітектурно-будівельного, наділяє відповідних суб'єктів спеціальним статусом, що відображається в сукупності спеціальних прав та обов'язків.

Виокремлено ознаки державного архітектурно-будівельного нагляду та процедуру його застосування. За класифікаційними ознаками процедуру архітектурно-будівельного нагляду віднесено до юрисдикційних, втручальних та формалізованих процедур. Актуальним є подальше дослідження архітектурно-будівельного нагляду в частині його співвідношення з контролем.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 04.11.2021).
2. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
3. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text> (дата звернення: 04.11.2021).
4. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 04.11.2021).
5. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.11.2021).
6. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 698. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#n8> (дата звернення: 04.11.2021).
7. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#n11> (дата звернення: 04.11.2021).
8. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.
9. Денисова А.В. Адміністративний нагляд як функція органів державної виконавчої влади. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 4. С. 131–134.

10. Тодошак О.В. Адміністративний нагляд в умовах концепції людиноцентризму. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України): у 2 т. : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 травня 2021 р.) / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 16–19.*

11. Маслова Я.І. Адміністративний нагляд: сутність та процедура застосування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 1(26). Том. 2. С. 83–86.

12. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін.; за заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.