

**ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИХ ПРОЦЕДУР
У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**TO THE CHARACTERISTICS OF CONTROL AND SUPERVISION PROCEDURES
IN THE FIELD OF CONSTRUCTION**

Актуальність статті полягає в тому, що серед значного числа юридичних дій та операцій управлінські акти контрольно-наглядової спрямованості завжди були вираженням державного примусу в його найбільш яскравій, ефективній формі. Не оминула проблема контролю та нагляду й сферу будівельної діяльності, в рамках якої існує ціла система адміністративних процедур зазначеної спрямованості. Особлива суспільна важливість досліджуваної галузі людської життєдіяльності визначає необхідність жорсткого регламенту держави її окремих складових частин, факт чого є причиною існування контролю та нагляду в будівництві. Разом із тим проблема контрольно-наглядових процедур у досліджуваній сфері перетинається із загальнотеоретичним питанням правового становища контролю та нагляду в юриспруденції, а також проблемою співвідношення таких категорій. У статті розглянуто загальнонаукові та юридичні підходи вчених щодо визначення змісту термінів «контроль» і «нагляд». Встановлено зміст контрольних і наглядових процедур у сфері будівельної діяльності. Спираючись на аналіз законодавчих і підзаконних актів, вивчено прояв контрольних і наглядових процедур у будівельній галузі держави. Аргументовано, що натепер контроль і нагляд у сфері будівництва мають принципово різний зміст і ціль, у зв'язку із чим різняться процедури, за допомогою яких зазначені категорії знаходять своє вираження. Так, контрольні процедури – це набір адміністративних заходів та операцій, який спрямовано на перевірку дотримання суб'єктами провадження будівельної діяльності всіх передбачених норм і стандартів у сфері, а також притягнення порушників таких норм і стандартів до відповідальності. Своєю чергою нагляд – це управлінська діяльність, спрямована не на суб'єктів реалізації будівництва, а на уповноважені державні органи в галузі будівельної діяльності. Наглядові процедури полягають у перевірці правильності й законності рішень подібних суб'єктів владних повноважень, а також можливості в разі необхідності здійснювати скасування їхніх неправомірних рішень.

Ключові слова: *контроль, нагляд, адміністративні процедури, будівельна діяльність.*

The relevance of the article is that among a significant number of legal actions and operations, administrative acts of control and supervision have always been an expression of state coercion in its most striking, effective form. The problem of control and supervision and the sphere of construction activity, within which there is a whole system of administrative procedures in this direction, have not escaped. The special social importance of the studied field of human life determines the need for strict regulations of the state and its individual components, the fact of which is the reason for the existence of control and supervision in construction. However, the problem of control and supervision procedures in the study area intersects with the general theoretical issue of the legal status of control and supervision in jurisprudence, as well as the problem of the ratio of these categories. The article considers general scientific and legal approaches of scientists to define the meaning of the terms “control” and “supervision”. The content of control and supervisory procedures in the field of construction activities is established. Based on the analysis of legislative and bylaws, the manifestation of control and super-

visory procedures in the construction industry of the state was studied. It is argued that today control and supervision in the field of construction have a fundamentally different content and purpose, and therefore differ in the procedures by which these categories are expressed. Thus, control procedures are a set of administrative measures and operations aimed at verifying compliance by construction entities with all prescribed norms and standards in this area, as well as bringing violators of such norms and standards to justice. In turn, supervision is a management activity aimed not at the subjects of construction, but at the authorized state bodies in the field of construction. Supervisory procedures consist in verifying the correctness and legality of the decisions of such subjects of power, as well as the possibility, if necessary, to revoke their illegal decisions.

Key words: *control, supervision, administrative procedures, construction activity.*

Вступ. Серед значного числа юридичних дій та операцій управлінські акти контроль-но-наглядової спрямованості завжди були вираженням державного примусу в його найяскравішій, найефективнішій формі. Не минула проблема контролю та нагляду й сферу будівельної діяльності, в рамках якої існує ціла система адміністративних процедур зазначеної спрямованості. Особлива суспільна важливість досліджуваної галузі людської життєдіяльності визначає необхідність жорсткого регламенту держави її окремих складових частин, факт чого є причиною існування контролю та нагляду в будівництві. Разом із тим проблема контроль-но-наглядових процедур у досліджуваній сфері перетинається із загальнотеоретичним питанням правового становища контролю та нагляду в юриспруденції, а також проблемою співвідношення таких категорій.

Стан дослідження проблеми. У статті використано досвід науковців, які присвячували свої дослідження аналізу, змісту й сутності нагляду й контролю в правовій системі держави, а саме В.К. Колпакова, В.М. Манохіна, Д.М. Бахраха, В.Г. Татаряна, Ф.М. Русінова, В.Г. Жила, Б.Ф. Усача й інших. Разом із тим, незважаючи на здобутки вказаних вище правників, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені контроль-но-наглядовим процедурам у сфері будівельної діяльності.

Постановка завдання. Мета статті полягає в аналізі змісту, особливостей, практичного прояву контролю та нагляду у сфері будівельної діяльності у вигляді спеціальних адміністративних процедур.

Результати дослідження. Так, варто відзначити, що термін «нагляд» у тлумачному словнику С.І. Ожегова тлумачиться як спостереження з метою догляду, перевірки або група осіб, орган для спостереження за ким, чим-небудь [1, с. 331]. Нагляд також називають спостереженням за ким-небудь або чим-небудь з метою контролю або охорони [2, с. 87; 3, с. 344] можна сказати, що наглядати означає пильнувати, слідкувати за ким-небудь або чим-небудь для контролю та для забезпечення порядку [4, с. 49]. На думку В.К. Колпакова, нагляд здійснюється з метою забезпечення неухильного й точного дотримання виконавчо-розпорядчими органами й іншими суб'єктами суспільних правовідносин правил, передбачених нормативними актами [5, с. 622, 675]. В.М. Манохін зазначає, що нагляд — це один із засобів забезпечення законності й державної дисципліни. Він також полягає в активній діяльності відповідних державних органів і здійснюється за умови додержання певних вимог [6, с. 250–252]. Заслугує на увагу позиція Д.М. Бахраха й В.Г. Татаряна, відповідно до якої нагляд – це контроль за дотриманням правових норм, атрибут адміністративної влади, одна з найважливіших його функцій, що містить спостереження за законністю та доцільністю, оцінку її з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних позицій [7, с. 362; 8, с. 338].

Відповідне наукове обґрунтування також має проблематика контролю. В енциклопедичному словнику бізнесу під контролем розуміється вивчення та аналіз результатів виконання стратегічних планів, планів маркетингу й прийняття заходів, що коригують їх [9]. В юридичній енциклопедії контроль (французькою “controle” – перевірка, від старофранцузької “controle-rolle” – список, що має дублікат для перевірки) – перевірка виконання законів, рішень тощо [10].

Багато визначення контролю в різні часи пропонували представники різних наукових течій. Зокрема, на думку Ф.М. Русінова, контроль як основна функція менеджменту об'єднує види управлінської діяльності, пов'язані з формуванням інформації про стан і функціонування об'єкта управління (облік), вивченням інформації про процеси й результати діяльності (аналіз), роботою з діагностики й оцінки процесів розвитку й досягнення цілей, ефективності стратегій, успіхів і прорахунків у використанні коштів і методів управління [11, с. 353]. В.Г. Жила визначає контроль

як процес, що забезпечує відповідність функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення поставлених цілей. Б.Ф. Усач вважає, що контроль – це повторне повернення до раніше розглянутого питання, його перевірка означає перевірку виконання тих чи інших господарських рішень із метою встановлення їх законності й економічної доцільності [12].

Таким чином, проблематика контролю та нагляду в праві й управлінській діяльності пронизана великим колом дискусійних моментів. Так, зміст обох категорій пов'язаний із перевіркою діяльністю певного об'єкта для забезпечення його відповідного ряду заздалегідь визначених параметрів, стандартів. У правовій галузі, як правило, нагляд здебільшого пов'язують із процесом перевірки відповідності якоїсь діяльності чи процесу принципу законності. Своєю чергою контроль – це оперативно-функціональна діяльність, метою якої є забезпечення дотримання нормативно встановлених вимог і стандартів та яка дозволяє здійснювати втручання в роботу контролюваного об'єкта. Проте зазначений поділ умовний, тому на практиці досить часто вбачається законодавче отождення контролю та нагляду, що виражено в змісті великого числа адміністративних процедур.

Для аналізу змісту обох категорій у сфері будівельної діяльності, а також відповіді на питання щодо їх повної тотожності або, навпаки, принципової різності звернемось до правових засад, якими регламентовано будівельну галузь в Україні в цілому. Варто відзначити, що натепер існує декілька нормативних джерел здійснення наглядової та контрольної роботи в будівельній галузі. Основні вимоги до процедур такого виду встановлено в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 р. № 877-V. Відповідно до статей акту державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, 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 і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [13].

Державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами:

- пріоритетності безпеки в питаннях життя та здоров'я людини, функціонування та розвитку суспільства, середовища проживання та життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами й цілями у сфері господарської діяльності;
- підконтрольності й підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав і законних інтересів кожного суб'єкта господарювання;
- об'єктивності й неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними й іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв;
- здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав і в порядку, визначеному законом;
- відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання;
- невтручання органу державного нагляду (контролю) в діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;
- відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав і законних інтересів суб'єкта господарювання;
- дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій і будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) в складі центрального органу виконавчої влади;
- презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та / або повноважень органу державного нагляду (контролю);

- орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності;
- недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності й застосування до них санкцій;
- здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків і доцільності [13].

Контрольні й наглядові процедури в рамках будівельної діяльності безпосередньо застосовуються для забезпечення всіма суб'єктами будівельної діяльності застосування та дотримання будівельних норм. Відповідно до статті 11 Закону України «Про будівельні норми» від 05 листопада 2009 р. № 1704-VI застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів містобудування. Будівельні норми, правила іноземних держав застосовуються в Україні відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У разі, якщо в будівельних нормах є посилання на стандарти, то ці стандарти є обов'язковими до застосування. Державний контроль (нагляд) за дотриманням суб'єктами господарювання державних будівельних норм здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю [14].

Так, здійснення контрольно-наглядової діяльності відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13 березня 2020 р. № 219 покладається на Державну інспекцію містобудування України (далі – ДІМ), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад і територій та який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (крім надання (отримання, реєстрації) відмов у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) [15].

Варто відзначити, що контрольні й наглядові процедури мають різне значення та мету реалізації в межах функціонування ДІМ. Крім того, різним є порядок здійснення обох видів процедур. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19 серпня 2015 р. № 698 основними завданнями подібного нагляду є:

- виявлення, припинення та запобігання порушенню уповноваженими органами містобудування та архітектури вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності;
- скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих із порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування або анулювання зазначених документів;
- притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до відповідальності відповідно до закону [16].

Дещо іншу ціль і порядок реалізації має державний архітектурно-будівельний контроль. У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23 травня 2011 р. № 553 вказується, що зазначений вид контрольної діяльності призначено для забезпечення дотримання:

- вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проєктної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проєктування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;
- порядку здійснення авторського й технічного нагляду, ведення загального й (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі – загальні й (або) спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на виконані будівельно-монтажні й пусконаладжувальні роботи;
- інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами й проєктною документацією щодо створення об'єкта будівництва [16].

Висновки. Таким чином, аналіз правових засад будівельної діяльності в Україні показав, що натепер контроль і нагляд у сфері будівництва мають принципову різний зміст і ціль, у зв'язку

із чим різняться процедури, за допомогою яких зазначені категорії знаходяться своє вираження. Так, контрольні процедури – це набір адміністративних заходів та операцій, який спрямовано на перевірку дотримання суб'єктами провадження будівельної діяльності всіх передбачених норм і стандартів у сфері, а також притягнення порушників таких норм і стандартів до відповідальності. Своєю чергою нагляд – це управлінська діяльність, спрямована не на суб'єктів реалізації будівництва, а на уповноважені державні органи в галузі будівельної діяльності. Наглядові процедури полягають у перевірці правильності й законності рішень подібних суб'єктів владних повноважень, а також можливості в разі необхідності здійснювати скасування їх неправомірних рішень. Тож, як підсумок, відзначимо, що в рамках будівельної діяльності контрольні й наглядові процедури, незважаючи на їх теоретичну суміжність, являють собою різний набір операцій, які подібні в процесі реалізації, але відмінні за кінцевими цілями.

Список використаних джерел:

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. чл.-кор. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. Москва : Рус. яз., 1987. 797 с.
2. Словник синонімів української мови / під ред. А.А. Бурячка, Г.М. Гнатюка, С.І. Головащука. Київ : Наукова думка, 1999–2000. Т. 1. 1040 с.
3. Словарь русского языка / под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд. Москва : Русский язык, 1983. Т. 2. 736 с.
4. Словник української мови / за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1974. Т. 5. 840 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
6. Советское административное право / под ред. В.М. Манохина. Москва : Юрид. лит., 1977. 544 с.
7. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Эксмо, 2009. 608 с.
8. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2016. 455 с.
9. Енциклопедичний словник бізнесмена: менеджмент, маркетинг, інформатика. Київ : Техніка, 1993. 856 с.
10. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К–М. 792 с.
11. Менеджмент (Современный российский менеджмент) : учебник / под ред. Ф.М. Русина, М.Л. Разу. Москва : ФБК-ПРЕСС, 1999. 504 с.
12. Усач Б.Ф. Контроль і ревізія. Київ : Ін Юре, 1998. 352 с.
13. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
14. Про будівельні норми : Закон України від 05 листопада 2009 р. № 1704-VI / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2009. № 93. Ст. 13.
15. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова, Зміни, Положення, Перелік Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 219 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2020. № 26. Ст. 967.
16. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду : Постанова, Порядок Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 698 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 74. Ст. 2424.