

УДК 354

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2023.1.23>

Васильченко Ю.,

аспірант

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРИРОДА ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ ІНСПЕКЦІЇ АРХІТЕКТУРИ ТА МІСТОБУДУВАННЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті охарактеризовано зміст поняття «правовий статус» та зроблено спробу розкрити природу правового статусу Державної інспекції архітектури та містобудування України крізь призму її компетенції, прав та відповідальності. Зокрема запропоновано визначення терміну «правовий статус Державної інспекції архітектури та містобудування України» як системи визначених у правових нормах і положеннях прав, обов'язків та відповідальності цього органу влади із властивою їм системністю, що характеризують його правове становище та визначають місце в системі органів виконавчої влади. Також наведено основні права, якими наділено цей орган, та зазначено про визначену законодавством відповідальність його посадових осіб. До прав віднесено, окрім іншого, можливість взаємодії з різними юридичними та фізичними особами, а також отримання від них необхідних інформації та документів; користування інформаційними базами даних владних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами; вимагати від визначених органів проведення контролю; проводити претензійно-позовну роботу, звертатися до суду з позовами щодо захисту своїх прав та законних інтересів тощо. Особливу увагу приділено повноваженням цього органу влади, які запропоновано розподілити на чотири групи: щодо опосередкованого контролю та нагляду, з безпосереднього контролю та нагляду, щодо притягнення підконтрольних суб'єктів до відповідальності, організаційні. Насамкінець проаналізовано ключові проблеми в діяльності цієї інспекції, пов'язані з недосконалістю відповідної нормативно-правової бази; недостатньою відкритістю та прозорістю дій владних органів, пов'язаних зі сферою забудови, веденням містобудівного кадастру; відсутністю взаємодії Державної інспекції архітектури та містобудування України з іншими органами влади і громадськістю; відсутністю реального контролю з боку суспільства тощо.

Ключові слова: *правовий статус, центральний орган виконавчої влади, архітектурно-будівельний нагляд, архітектурно-будівельний контроль, архітектура, містобудування.*

Vasylichenko Y. The nature of the legal status of the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine

Abstract. The article describes the concept of legal status and an attempt is made to reveal the nature of the legal status of the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine through the prism of its competence, rights and responsibilities. In particular the definition of the term "legal status of the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine" is proposed as a system of rights, duties and responsibilities of this authority defined in legal norms and regulations with their inherent systematicity, which characterize its legal position and determine its place in the system of executive authorities. Also, the main rights granted to this body are given and the responsibility of officials defined by legislation is indicated. The rights include, among other things, the possibility of interaction with various legal entities and individuals, as well as receiving the necessary information and documents from them; use of information databases of authorities, the state government communication system and other technical means; to demand control from specified bodies; carry out claim-lawsuit work, apply to the court with lawsuits for the protection of one's rights and legal interests, etc. Particular attention is paid to the powers of this authority, which are proposed to be divided into four groups: with regard to indirect control and supervision, with direct control and supervision, with regard to holding controlled entities accountable, organizational. Finally, the key problems are analyzed in the activity of this inspection, related to the imperfection of the relevant legal framework are analyzed; lack of openness and transparency of the actions of authorities related to the field of construction, management of the urban cadastre; lack of interaction of the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine with other authorities and the public; lack of real control by society, etc.

Key words: *legal status, central state authority, architectural and construction supervision, architectural and construction control, architecture, urban planning.*

Актуальність теми. Діяльність Державної інспекції архітектури та містобудування України (далі – ДІАМ) у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду врегульовано переважно нормами адміністративного права. Така діяльність носить державно-владний, виконавчо-розпорядчий характер і пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням у відповідній галузі, їх виявлення, припинення та притягнення винних до відповідальності.

Складність компетенції ДІАМ зокрема та її правового статусу загалом зумовлює актуальність дослідження задекларованої теми, результати якого можуть мати важливе теоретичне та практичне значення для регулювання відносин у сфері архітектурно-будівельного контролю і нагляду.

Питання правового статусу органів державної виконавчої влади відображено в працях багатьох науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Ю.П. Битяк, Р.В. Калюжний, В.К. Колпаков, О.П. Коренєв та ін. Однак безпосередньо правовий статус ДІАМ залишився поза увагою, зокрема й через відносно нещодавнє створення цього органу влади.

Мета статті полягає у дослідженні природи правового статусу ДІАМ, формулюванні висновків та пропозицій щодо ймовірних перспектив розвитку відповідної інституції.

Виклад основного матеріалу. У правовому регулюванні архітектурно-будівельної діяльності провідну роль відіграють органи спеціальної компетенції. Зокрема реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду – основна функція ДІАМ.

Ці повноваження ДІАМ отримала у спадок від Державної інспекції містобудування України, яка, своєю чергою, була правонаступником Державної архітектурно-будівельної інспекції України.

Доречно навести твердження Н.І. Ільєвої стосовно того, що питання змісту та структури публічно-правового статусу певного державного органу має ключове значення для вирішення проблем удосконалення організації його діяльності, корегування місця в системі органів державної влади та, як

результат, підвищення результативності його діяльності [5, с. 152].

Досліджуючи питання правового статусу ДІАМ, передусім зупинимося на змісті поняття «правовий статус», яке вивчалось багатьма науковцями, серед яких В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, Р.С. Павловський, О.М. Харитонова та ін.

Висловлюємо солідарність із позицією С.В. Сівкова стосовно того, що характеризується статус як правовий за умови його визначення юридичними нормами (іншими словами, фіксації в юридичній формі), які опосередковують відповідні зв'язки між суб'єктами різноманітних відносин. Цим науковцем дефініцію поняття «правовий статус» сформульовано так: це – система визначених у законодавстві взаємозалежних і взаємодіючих між собою прав, обов'язків та відповідальності однорідних суб'єктів суспільних відносин, що характеризують їх правове становище [10, с. 62]. Цінним у процитованому визначенні вважаємо виокремлення структурних елементів правового статусу, до яких автор, як і багато інших науковців, відносить права, обов'язки та відповідальність.

З огляду на викладене пропонуємо під правовим статусом ДІАМ розуміти систему визначених у правових нормах і положеннях прав, обов'язків та відповідальності цього органу влади із властивою їм системністю, що характеризують його правове становище та визначають місце в системі органів виконавчої влади.

У законодавстві визначено, що ДІАМ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій. Цей орган здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи [4]. Відтак, ДІАМ та її територіальні органи здійснюють контрольно-наглядову діяльність у галузі будівництва на всій території України, делегуючи частину своїх повноважень виконавчим органам з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад.

Урядом покладено на ДІАМ такі основні завдання:

– підготовку та внесення на розгляд Міністра розвитку громад та територій пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [4];

– здійснення в межах повноважень, визначених законом, державного архітектурно-будівельного контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [4];

– здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, під час провадження ними містобудівної діяльності [4];

– ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, та здійснення контролю за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності з будівництва таких об'єктів [4];

– виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві у визначених законодавством випадках [4].

ДІАМ як і будь-який інший орган виконавчої влади виступає носієм повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчорозпорядчої діяльності [2, с. 214]. Для забезпечення виконання законодавчо визначених завдань її наділено широкою компетенцією.

Принагідно компетенція центрального органу виконавчої влади як організаційно-правова категорія є точним переліком його повноважень, тобто, прав і обов'язків, визначених відповідним органом державної влади у певному нормативно-правовому акті, реалізуючи які центральний орган виконавчої влади здійснює свою діяльність. На думку В.Б. Авер'янова, компетенція державного органу є сукупністю його прав і обов'язків (повноважень) та підвідомчості (питання відання, тобто, питання, які вирішує орган, коло діяльності) [1; с. 60].

Зокрема на ДІАМ покладено виконання таких повноважень (конкретизованих обов'язків), які пропонуємо класифікувати на чотири групи за ознакою спрямованості:

щодо опосередкованого контролю та нагляду:

– прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (видача сертифікатів про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта або відмова в їх видачі, реєстрація декларації про готовність об'єкта до експлуатації, внесення змін до них, а також повернення таких декларацій та скасування їх реєстрації);

– здійснення ліцензування видів господарської діяльності з будівництва визначених об'єктів;

– видання чи відмова у виданні, або анулювання дозволів на виконання будівельних робіт [4];

з безпосереднього контролю та нагляду:

– проведення перевірок: відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт установленим вимогам, своєчасності та якості проведення зйомки, замірів, випробувань; відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, установленим вимогам; дотримання суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності з будівництва визначених об'єктів; законності рішень у сфері містобудівної діяльності, прийнятих об'єктами нагляду тощо;

– видання обов'язкових до виконання приписів щодо: усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил; зупинення підготовчих та будівельних робіт; усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності об'єктами нагляду; усунення порушень ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності з будівництва визначених об'єктів тощо;

– здійснення контролю за виконанням виданих приписів;

– здійснення нагляду за дотриманням на відповідність вимогам законодавства будівельних норм, стандартів і правил, рішень, прийнятих територіальними органами ДІАМ [4];

щодо притягнення підконтрольних суб'єктів до відповідальності:

- складення актів перевірок, протоколів про вчинення правопорушень, розгляд справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та справ про адміністративні правопорушення із прийняттям відповідних рішень, накладення штрафів відповідно до закону;

- розгляд рішень про скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду;

- скасування чи зупинення дії прийнятих об'єктами нагляду рішень, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності;

- заборона за вмотивованим письмовим рішенням експлуатації закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію;

- ініціювання в установленому порядку притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до дисциплінарної відповідальності [4];

організаційні:

- нормотворча діяльність з питань, що належать до її компетенції;

- організація проведення або проведення навчання, підвищення кваліфікації, підготовки та перепідготовки фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, обстеження тощо [4].

Відповідно до статті 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [8], а також постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» [6], створено інститут головних інспекторів, через яких ДІАМ здійснює нагляд за діяльністю 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.

Необхідно зазначити, що виконання ДІАМ деяких із вищезазначених повноважень, а саме: проведення заходів нагляду (контролю) та заходів ліцензування – на цей час

частково обмежено. Проведення заходів нагляду (контролю) обмежено на період воєнного стану, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 р. № 303 [7], а заходи з ліцензування обмежені відсутністю ліцензійних умов, які були скасовані рішенням Уряду ще в 2020 році та до сьогодні нових ліцензійних умов не затверджено [3].

Для виконання перелічених вище завдань ДІАМ наділено правами щодо взаємодії з різними юридичними та фізичними особами, а також отримання від них необхідної для виконання тих чи інших завдань інформації та документів; користування відповідними інформаційними базами даних владних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами; вимагати вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення різних випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій; вимагати від визначених органів проведення контролю в передбачених законодавством випадках; проводити претензійно-позовну роботу, звертатися до суду з позовами щодо захисту своїх прав та законних інтересів; здійснювати фіксування процесу проведення перевірки засобами аудіо-, фото- та відеотехніки [4] тощо.

Що стосується взаємодії ДІАМ з різноманітними інституціями та особами, яку вважаємо одним із прав, що найбільшою мірою забезпечують ефективність та результативність діяльності цього органу влади, то вона має два спрямування. Перша група відносин – це відносини ДІАМ з іншими органами державного контролю й нагляду у сфері містобудівної діяльності (органами виконавчої влади, що здійснюють контроль за дотриманням природоохоронних, санітарно-гігієнічних, протипожежних вимог, вимог у сфері охорони праці, енергозбереження, органами Національної поліції, прокуратури тощо), підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими особами, громадянами. Вони характеризуються відсутністю організаційної підпорядкованості названих об'єктів ДІАМ і наявністю горизонтальних відносин [1, с. 208]. До другої групи відносин слід віднести відносини між керівними та нижчими

органами, організаційні відносини, пов'язані з плануванням роботи, кадровою діяльністю тощо. Вони характеризуються адміністративною підпорядкованістю, тобто, наявністю вертикальних відносин. Так, ДІАМ здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи. Окрім того, органи державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду можуть утворюватися також органами місцевого самоврядування, виходячи з можливостей та потреб відповідних територій.

Насамкінець ДІАМ у законодавстві не визначено суб'єктом відповідальності, яка є третім важливим елементом правового статусу будь-якого органу влади. Проте, за змістом статті 27 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» посадові особи ДІАМ несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону, а також відповідальність за порушення вимог Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)». Шкода, завдана їхніми незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю при здійсненні повноважень, відшкодовується за рахунок держави в порядку, визначеному законом. Водночас держава має право регресу щодо таких осіб [9]. Для прикладу, у разі скасування за рішенням суду містобудівних умов та обмежень посадові особи відповідного уповноваженого органу містобудування та архітектури

несуть відповідальність згідно із законом [8].

Висновки. Резюмуючи, слід зазначити, що результати аналізу законодавчого забезпечення діяльності ДІАМ дають підстави стверджувати, що цей орган наділений різноманітними і широкими повноваженнями, які дозволяють йому здійснювати функції і виконувати завдання, що стоять перед ним.

Однак слід зауважити на наявності низки проблемних моментів. Так, сучасний стан діяльності ДІАМ свідчить, що в системі органів виконавчої влади є проблемні питання з виконанням адміністративних функцій.

До них можна віднести: 1) недосконалість нормативно-правової бази; 2) недостатню відкритість та прозорість дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаних із сферою забудови, веденням містобудівного кадастру, що затрудняє діяльність ДІАМ у сфері протидії правопорушенням; 3) відсутність взаємодії ДІАМ з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і громадськістю негативно впливає на правозастосовну діяльність у цій сфері; 4) відсутність реального контролю з боку суспільства призводить до зловживань у цій сфері тощо.

Унаслідок цих та багатьох інших факторів знижується ефективність виконання ДІАМ завдань, покладених на неї державою, та державної політики архітектурно-будівельного контролю і нагляду. Зазначене вимагає належного упорядкування механізму відповідного нагляду й контролю з метою забезпечення їх ефективності та результативності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] / В.Б. Авер'янов та ін. К., 2007. Т. 1. 592 с.
2. Адміністративне право України : [підруч.] / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. К. Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
3. Деякі питання ліцензування будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками : постанова Кабінету Міністрів України від 30 бер. 2016 р. № 256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/256-2016-p#Text>
4. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 23 груд. 2020 р. № 1340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text>
5. Ільєва Н. В. Щодо визначення правового статусу нотаріату в Україні // *Форум права*. 2010. № 3. С. 152–156. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10invnvu.pdf>
6. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 19 серп. 2015 р. № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#n8>

7. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 13 берез. 2022 р. № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-п#Text>

8. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

9. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

10. Сівков С. В. Поняття адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України // Основні напрями реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави : міжнар. наук.-практ. конф., 12–13 жовт. 2012 р. X. : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2012. С. 61–62.