

Дар'я Вікторівна ПЕТРОСЬЯНЦ*(Національний науковий центр «Інститут судових експертиз ім. Засл. проф. М.С. Бокаріуса» Міністерства юстиції України, м. Харків)*

ВИДИ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Акцентовано увагу на тому, що законодавець не сформулював єдині ознаки, за якими слід класифікувати різновиди контрольної діяльності в сфері містобудування. А відтак, наголошено, що класифікацію останніх найбільш вірно проводити з огляду на правовий статус суб'єктів їх реалізації. Це дозволяє звернутись не тільки до теоретичних відмінностей кожного виду контролю, але й побачити різноманіття методології, що в рамках кожного з них використовується.

Зроблено висновок про те, що контроль у сфері містобудівної діяльності в Україні в сучасних правових реаліях включає в себе наступні різновиди: 1) державний контроль, що поділяється на підвиди: а) державний архітектурно-будівельний контроль; б) ліцензійний контроль; в) контроль у сфері охорони культурної спадщини; 2) громадський контроль, який виражено у громадському обговоренні проектів містобудівної документації на місцевому рівні та проектів програм комплексного відновлення, а також діяльності Громадської ради при Міністерстві розвитку громад та територій України; 3) самоконтроль суб'єктів будівельної діяльності.

Ключові слова: класифікація, види контролю, містобудівна діяльність, державне регулювання.

Постановка проблеми. У ХХІ столітті роль та значення містобудівної діяльності неупинно зростає, адже вона виконує стратегічну роль у регулюванні просторового розвитку, гармонізуючи інтереси держави, громад і приватного сектору. Вона сприяє економічному зростанню, залученню інвестицій та підвищенню якості життя населення. Через систему містобудівного планування визначаються пріоритети розвитку територій, зокрема враховуються екологічні обмеження, загрози природного характеру, а також перспективи інфраструктурного розширення. Варто зауважити, що містобудівна діяльність, як суспільна активність особливого значення, вимагає постійного зовнішнього контролю, адже недотримання законодавства та встановлених ним правил під час її здійснення, може зумовити тяжкі наслідки. Водночас, контроль в даній сфері реалізується системою різних суб'єктів, має неоднорідний об'єкт та предмет, а також виконує досить широкий спектр цілей та функцій, що дозволяє говорити про наявність його різновидів.

Класифікація видів контрольної діяльності у різних сферах суспільного життя, досліджувались у працях: Т. А. Бутинець, І. К. Дрозда,

В. Ф. Максимової, М. В. Мельника, О. А. Миронової, В. О. Шевчука та цілого ряду інших науковців. Втім, попри наявність цілої системи концепцій та роздумів, видова варіативність контролю в окремих, специфічних сферах суспільно-правових відносин, не віднайшла свого аналізу та розкриття. Зокрема, дана проблема не була комплексно освітлена у сфері містобудівної діяльності в Україні.

Саме тому *метою статті* є здійснити класифікацію видів контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: узагальнити теоретичні підходи щодо класифікації видів контролю у різних сферах суспільного життя; здійснити аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, яке регулює контроль у сфері містобудівної діяльності; запропонувати власний підхід щодо видів даного контролю.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі види контрольної діяльності не є чимось унікальним або нетиповим. Так, розробкою даного питання займався С. Косінов. Досліджуючи види контролю в демократичній державі вчений виділив: 1) за ступенем значущості – ординарний (звичайний), актуальний, екстраординарний контроль; 2) за способом реалізації контрольних повноважень – безпосередній і опосередкований; 3) за кількісним складом суб'єктів контролю – одноособовий і колегіальний; 4) за приналежністю контрольних повноважень – власний і делегований; 5) за відношенням до контрольної діяльності її суб'єкта – реальний і формальний; 6) за природою простору – таким, котрий у сучасних країнах здійснюється не тільки у фізичному, а й у комп'ютерному (віртуальному) просторі («кіберпросторі») – глобальній інформаційній мережі Інтернет; 7) за видом органів щодо способу їх формування державний контроль, на думку вченого, може поділятися на контроль виборних (представницьких) органів і призначуваних органів; 8) за сферами здійснення – податковий, митний, санітарний тощо; 9) за результатом оцінки об'єкта – позитивний і негативний. Крім того, науковець доводить, що контроль також може бути класифікований за характером впливу на об'єкт – превентивний (запобіжний), регулюючий, стимулюючий; за передбачуваністю виконання – плановий, позаплановий; за повнотою охоплення суб'єктів контролю – повний, частковий, наскрізний, тематичний, комплексний; за методами (формами) здійснення – перевірка, аудит, обстеження, економічний аналіз, інвентаризація, ревізія, судово-бухгалтерська експертиза, слідство тощо; за правовою кваліфікацією – правомірний і неправомірний; тощо¹.

О. В. Запотоцька класифікує контроль у сфері безпечності та якості харчових продуктів залежно від: 1) черговості здійснення: первинний; повторний; похідний; 2) специфіки об'єкта: загальний; обов'язковий; вибірковий; 3) організаційного рівня: міжнародний; державний;

¹ Косінов С. Види контролю в демократичній державі. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3. С. 40–45.

громадський; внутрішній; 4) об'єкта: потужності оператора ринку; продукти тваринного походження; продукти рослинного походження; 5) територіальної ознаки: зовнішній; внутрішній; 6) періодичності: щорічний; плановий; ситуативний¹. Досліджуючи явище громадського контролю Ю. В. Мех виділяє дві класифікації за: а) суб'єктами здійснення (професійні спілки, громадські об'єднання, громадські формування, політичні партії, трудові колективи, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, окремі громадяни); б) сферами здійснення (навколишнє середовище, охорона здоров'я та соціальний розвиток громадян, трудові відносини, наука, фінансові правовідносини та інше)².

В сфері містобудівної діяльності чітка класифікація видів контрольної діяльності відсутня. Відповідно до Законів України «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності» поняття «контроль» зустрічається в наступних словосполучних конструкція, як: контроль дотримання містобудівного законодавства; державний архітектурно-будівельний контроль; контроль дотримання норм в сфері охорони культурної спадщини; контроль за забезпечення експлуатації будівель і таке інше³. Як бачимо, законодавець не сформулював єдині ознаки, за якими слід класифікувати різновиди контрольної діяльності в сфері містобудування. На нашу думку, класифікацію останніх найбільш вірно проводити з огляду на правовий статус суб'єктів їх реалізації. Це дозволяє звернутись не тільки до теоретичних відмінностей кожного виду контролю, але й побачити різноманіття методології, що в рамках кожного з них використовується.

Так, найпершим та найбільш широким різновидом контролю в сфері містобудівної діяльності в Україні є державний. Це діяльність, спрямована на перевірку стану дотримання та виконання вимог чинного законодавства під час містобудування, що реалізується органами державної влади, або іншими уповноваженими суб'єктами публічного управління в рамках адміністративної процедури. В свою чергу, останній також поділяється на декілька підвидів першим з яких є державний архітектурно-будівельний контроль.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлено, що зазначений різновид контрольної діяльності являє собою сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил

¹ Запотоцька О. В. Форми й види контролю у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Випуск 50. Том 2. С. 31.

² Мех Ю. В. Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку // Проблеми охорони громадського порядку : зб. наук. пр. за матеріалами регіон. круглого столу (19 червня 2014 р., м. Харків). Харків: «Планета-прінт», 2014. С. 53–54.

³ Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343; Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

під час виконання підготовчих та будівельних робіт¹. Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється на об'єктах будівництва у порядку проведення планових та позапланових перевірок за територіальним принципом. Плановою перевіркою вважається перевірка, що передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю, який затверджується керівником такого органу. Позаплановою перевіркою вважається перевірка, що не передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю. Підставами для проведення позапланової перевірки є: 1) подання суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням; 2) необхідність проведення перевірки достовірності даних, наведених у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт, повідомленні про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, протягом трьох місяців з дня подання зазначених документів; 3) виявлення факту самочинного будівництва об'єкта; 4) перевірка виконання суб'єктом містобудування вимог приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю; 5) вимога головного інспектора будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, про проведення перевірки за наявності підстав, передбачених законом; 6) звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; 7) вимога правоохоронних органів про проведення перевірки².

Наступним підвидом державного контролю в сфері містобудування є ліцензійний контроль. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлює, що ліцензування – це засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, спрямований на забезпечення безпеки та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав та законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища. Підсумком ліцензування є видача суб'єкту господарювання ліцензії – права суб'єкта на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Згідно того ж Закону контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов здійснюють у межах своїх повноважень органи ліцензування³.

У сфері містобудування ліцензуванню згідно стаття 37-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 №3038-VI підлягає господарська діяльність з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та

¹ Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

² Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

³ Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2010 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 23. Ст. 1234.

значними наслідками (ССЗ) за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України. Органом ліцензування та контролю за дотримання ліцензійних умов є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме ДІАМ¹.

Останнім підвидом державного контролю є контроль в сфері охорони культурної спадщини відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини». Державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини до яких належать: а) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини; б) орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим; в) обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; г) виконавчий орган сільської, селищної, міської ради. Зазначені органи, в межах своєї компетенції здійснюють державний контроль у сфері охорони культурної спадщини, який включає в себе перевірку дотримання положень законодавства України у відповідній галузі, а також: погодження програм та проектів містобудівних, архітектурних та ландшафтних перетворень, будівельних, меліоративних, шляхових, земляних робіт на пам'ятках національного значення, їх територіях, в історико-культурних заповідниках, на історико-культурних заповідних територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм і проектів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини (Лист Державної архітектурно-будівельної інспекції України «Щодо здійснення державного контролю у сфері охорони культурної спадщини» від 08.05.2013 р. № 40-19-2081)².

Наступним різновидом контролю в сфері містобудівної діяльності є громадський. Це контроль, який реалізується громадянами України та громадськими організаціями щодо органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організаційні всіх форм власності, які приймають участь в суспільно-правових відносинах в сфері містобудування на предмет законності, правомірності, ефективності їх діяльності. На відміну контролю державного, який підкріплюється державним примусом, громадський відбувається в рамках обмеженого кола прав та можливостей. В секторі містобудівної діяльності даний контроль виражено у вигляді громадського обговорення проектів містобудівної документації на місцевому рівні та проектів програм комплексного відновлення³.

¹ Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

² Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39. Ст. 333; Щодо здійснення державного контролю у сфері охорони культурної спадщини : лист від 08.05.2013 №40-19-2081. *Бізнес-Бухгалтерія-Право. Податки. Консультації*. 2013. № 30-31. Ст. 48.

³ Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI.

Останній вид контролю в сфері містобудування – це самоконтроль суб'єктів будівельної діяльності, що провадиться в порядку передбаченому Постановою КМУ «Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури» від 11.07.2007 №903. Згідно підзаконного документу, 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. Відвідування об'єкта архітектури представниками групи авторського нагляду здійснюється згідно з планом-графіком або за викликом замовника (виходячи з виробничої потреби). У разі коли будівництво триває більш як один рік, план-графік коригується в міру потреби з урахуванням обсягу робіт, запланованого на поточний рік. Результати авторського нагляду фіксуються в журналі, що оформляється генеральним проектувальником у двох примірниках, один з яких зберігається у замовника, а другий - у генерального проектувальника¹.

В свою чергу, 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. Технічний нагляд здійснюють особи, що мають виданий відповідно до законодавства архітектурно-будівельною атестаційною комісією кваліфікаційний сертифікат. Здійснення технічного нагляду особами, що працюють у проектних і будівельних організаціях, які виконують роботи на підконтрольних об'єктах будівництва, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, не допускається².

Висновки. Проведений у роботі аналіз дає змогу дійти до висновку, що контроль у сфері містобудівної діяльності в Україні в сучасних правових реаліях включає в себе наступні різновиди: 1) державний контроль, що поділяється на підвиди: а) державний архітектурно-будівельний контроль; б) ліцензійний контроль; в) контроль у сфері охорони культурної спадщини; 2) громадський контроль, який виражено у громадському обговоренні проєктів містобудівної документації на місцевому рівні та проєктів програм комплексного відновлення, а також діяльності Громадської ради при Міністерстві розвитку громад та територій України; 3) самоконтроль суб'єктів будівельної діяльності.

Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. Ст. 343.

¹ Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 903.

² Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 903.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Запотоцька О. В. Форми й види контролю у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Випуск 50. Том 2. С. 28–31.
2. Косінов С. Види контролю в демократичній державі. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3. С. 40–47.
3. Мех Ю. В. Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку // Проблеми охорони громадського порядку : зб. наук. пр. за матеріалами регіон. круглого столу (19 червня 2014 р., м. Харків). Харків: «Планета-прінт», 2014. С. 52–58.
4. Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 903.
5. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.20105 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 1234.
6. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
7. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39. Ст. 333.
8. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
9. Щодо здійснення державного контролю у сфері охорони культурної спадщини : лист від 08.05.2013 №40-19-2081. *Бізнес-Бухгалтерія-Право. Податки. Консультації*. 2013. № 30-31. Ст. 48.

Стаття надійшла до редакції 17.08.2023

Daria V. PETROSYANTS,

Postgraduate student

(National Scientific Center «Institute of Forensic Expertise named after Honored Professor M. S. Bokarius» of the Ministry of Justice of Ukraine, Kharkiv, Ukraine)

TYPES OF CONTROL IN THE SPHERE OF URBAN PLANNING ACTIVITIES IN UKRAINE

Attention is drawn to the fact that the legislator did not formulate single features by which types of control activities in the field of urban development should be classified. Therefore, it is emphasized that the classification of the latter is most correctly carried out taking into account the legal status of the subjects of their implementation. This allows us to address not only the theoretical differences of each type of control, but also to see the diversity of the methodology used within each of them.

It is concluded that control in the field of urban development activities in

Ukraine in modern legal realities includes the following types: 1) state control, which is divided into subspecies: a) state architectural and construction control; b) licensing control; c) control in the field of cultural heritage protection; 2) public control, which is expressed in public discussion of draft urban development documentation at the local level and draft comprehensive restoration programs, as well as the activities of the Public Council under the Ministry of Community and Territorial Development of Ukraine; 3) self-control of subjects of construction activities.

Keywords: *classification, types of control, urban planning activity, state regulation.*