

**КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

КУДРЯВЦЕВ ОЛЕКСІЙ ВІТАЛІЙОВИЧ

УДК 351.785

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ В
УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О.В. Кудрявцев

Науковий керівник **Монасєнко Антон Олексійович**, доктор юридичних наук,
професор

Київ – 2017

АНОТАЦІЯ

Кудрявцев О. В. Адміністративно-правове забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Класичний приватний університет, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

Дисертація присвячена дослідженню теоретичних і практичних проблем діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції (ДАБІ) в Україні.

У роботі з'ясовано місце ДАБІ в системі органів публічної адміністрації, яку охарактеризовано як певну ієрархічну структуру організаційних підрозділів, що становлять групу органів, які належать до управлінської системи, об'єднаних спільною метою, наділених відповідними функціями, що характеризуються субординаційними зв'язками її елементів – самостійних органів публічної адміністрації.

До основних критеріїв, за якими визначається місце кожного органу в системі органів публічної адміністрації, зокрема й ДАБІ, віднесено: його рівень в ієрархії органів публічної адміністрації; мета створення, завдання, функції; організаційна структура та територіальний масштаб діяльності органу; компетенція. З цього погляду ДАБІ є центральним органом виконавчої влади, утвореним з метою реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, змістом діяльності якого є виконання контрольно-наглядових повноважень, спрямованих на виявлення, попередження та припинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження містобудівної діяльності, а також на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою

забезпечення як прав окремої людини, так й інтересів держави та суспільства у цілому.

Досліджено правове регулювання діяльності ДАБІ, яке розглядається як динамічний цілеспрямований процес, що передбачає упорядкування з боку держави суспільних відносин з допомогою права та сукупності правових засобів з метою здійснення ефективного та результативного державного архітектуро-будівельного контролю та нагляду. Доведено, що цей процес обумовлений розвитком, зміною та появою нових суспільних відносин у галузі будівництва й вимагає нормативного їх закріплення з метою покращення правового регулювання контрольно-наглядової діяльності ДАБІ.

Охарактеризовано принципи діяльності ДАБІ з погляду їх важливості для визначення змісту та системи правових норм, а також для подальшого розвитку законодавства, що регулює діяльність ДАБІ. Визначаючи систему принципів діяльності ДАБІ, акцентовано, що цей орган у своїй діяльності виконує два основних завдання: здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, а також виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві. Такий підхід обумовив запропоновану систему принципів, що включає дві їх групи – загальні та спеціальні. Останні, у свою чергу, поділяються на спеціальні принципи здійснення контролю та спеціальні принципи надання адміністративних послуг.

Досліджено поняття, види та напрями діяльності ДАБІ. До основних напрямів діяльності віднесено: здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; надання дозвільних та реєстраційних послуг у сфері будівництва, ліцензування у визначених законодавством випадках; моніторинг дотримання законодавства у сфері будівельної діяльності; юрисдикційна діяльність. При цьому дозвільна діяльність у галузі будівництва визначається як урегульована нормами адміністративного права діяльність ДАБІ чи її територіального органу, що здійснюється за заявою

фізичної або юридичної особи – забудовника (його уповноваженої особи) та спрямовується на забезпечення належної реалізації її права на здійснення будівництва, результатом якої є отримання документів дозвільного характеру щодо здійснення будівельної діяльності. Контрольно-наглядова діяльність ДАБІ – це окремий вид юридичної діяльності щодо дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, експертними організаціями та посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, спрямований на попередження та припинення правопорушень у галузі будівництва, а також притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому.

З'ясовано порядок здійснення ліцензійних та контрольно-наглядових процедур у роботі ДАБІ. Акцентовано, що особливості контрольно-наглядової діяльності ДАБІ на сучасному етапі обумовлені насамперед створенням нормативних умов щодо посилення контрольної діяльності у будівельній галузі; децентралізацією сфери державного архітектурно-будівельного контролю; введенням контролю за достовірністю даних під час реєстрації дозвільних документів; посиленням відповідальності посадових осіб за порушення вимог будівельного законодавства, стандартів, правил та норм, затверджених проектних рішень під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

На підставі аналізу законодавства, що регулює містобудівну діяльність, а також роботу ДАБІ, зроблено висновок про зміну характеру контролю – від мораторію на перевірки об'єктів будівництва до скасування декларативного принципу початку проведення будівельних робіт, введення контролю за достовірністю даних під час реєстрації декларативних та дозвільних документів, забезпечення умов для людей з обмеженими можливостями, посилення штрафних санкцій тощо, що свідчить про створення нормативних умов щодо посилення контрольної діяльності у будівельній галузі.

Здійснено аналіз гарантій діяльності ДАБІ в Україні. Наведено авторське визначення поняття «юридичні гарантії діяльності ДАБІ», яке розуміється як закріплені у нормативно-правових актах засоби, способи та умови виконання контрольної діяльності, що спрямовані на здійснення ефективного контролю та нагляду за дотриманням законодавства, державних стандартів, будівельних норм і правил усіма суб'єктами містобудівної діяльності.

Виокремлено функції юридичних гарантій: стимулююча, спрямована на формування активної правової позиції цих суб'єктів; правозабезпечувальна, що передбачає забезпечення реалізації правових норм усіма суб'єктами містобудівної діяльності та правоохоронна, спрямована на дотримання норм права з боку всіх зазначених суб'єктів шляхом визначення відповідних заборон та санкцій. Наведено їх класифікацію: відповідно до функцій – організаційно-правові, правозабезпечувальні, правозахисні; відповідно до суб'єктів контрольної діяльності – гарантії контролюючих суб'єктів та гарантії підконтрольних суб'єктів. Акцентовано на гарантіях, що забезпечують незалежність контролюючих органів та їх посадових осіб і підконтрольних суб'єктів.

Охарактеризовано взаємодію ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю. Взаємодію у досліджуваній сфері визначено як нормативно закріплену узгоджену та скоординовану за цілями, місцем, часом діяльність ДАБІ, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадськості щодо спільного вирішення питань, які належать до їх компетенції у галузі будівництва, з метою забезпечення дотримання законності, а також реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб.

Механізм взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю розуміється як нормативно визначена сукупність заходів їх спільної діяльності, спрямованих на співпрацю цих органів у вирішенні питань здійснення контрольної-

наглядних повноважень у галузі будівництва, з метою забезпечення дотримання законності, реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб.

Акцентовано на становленні нової моделі державно-суспільного партнерства – між ДАБІ та саморегульованими організаціями (СРО) щодо професійної атестації фахівців, а також на створенні нової системи органів державного архітектурно-будівельного контролю, обумовленої делегуванням повноважень ДАБІ, їх розширенням та створенням на місцях органів державно-архітектурного контролю.

Визначено пріоритетні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності ДАБІ в Україні. Акцентовано, що нагального вирішення вимагає питання підготовки кадрів для новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю. З цією метою запропоновано запровадити цільову підготовку спеціалістів за напрямом «державний архітектурно-будівельний контроль» на базі факультетів післядипломної освіти профільних вищих навчальних закладів.

Наголошено на необхідності вирішення проблеми покращення якості контролю за будівництвом об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1). При цьому запропоновано визначити певний термін для перевірки посадовою особою відповідності нормам закону доданих до заяви документів, а також зобов'язати суб'єкта містобудування до подання письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції.

Акцентовано на тому, що поєднання у роботі ДАБІ дозвільно-реєстраційних та контрольних повноважень спричиняє зменшення ефективності контролю і нагляду та збільшує корупційні ризики у цій сфері. Обґрунтовано необхідність розмежування повноважень з надання адміністративних послуг та здійснення контрольних повноважень ДАБІ шляхом їх розподілу та створення Державної архітектурно-будівельної служби (ДАБС), питання діяльності якої запропоновано визначити у

постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну службу». Цей нормативно-правовий акт повинен містити, зокрема, загальні положення, що визначають: мету створення органу, нормативно-правову основу діяльності; основні завдання діяльності ДАБС; повноваження ДАБС відповідно до визначених завдань; взаємодію з ДАБІ; повноваження Голови ДАБС; структуру апарату ДАБС та вимоги до штатного розпису. Відповідні зміни слід внести також до законів України, постанов Кабінету Міністрів України, що на сьогодні регулюють діяльність ДАБІ.

Ключові слова: Державна архітектурно-будівельна інспекція, публічна адміністрація, ліцензування, контроль, нагляд, юридичні гарантії, адміністративні послуги, взаємодія.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Кудрявцев О. В. Правове регулювання діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України. *Lex portus*. 2017. № 1. С. 107-123.
2. Кудрявцев О. В. Місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 2. С. 176-182.
3. Кудрявцев О. В. Дозвільно-реєстраційна діяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правих наук України*. 2017. № 11. С. 56-70.
4. Кудрявцев О. В. Принципи діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні. *European political and Law Discourse. Volume 4. Issue 2*. 2017. Pg. 239-245.
5. Кудрявцев О. В. Ліцензійна діяльність державної архітектурно-будівельної інспекції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 201-206.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Кудрявцев О. В. Визначення місця Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації з огляду на мету її діяльності. *Актуальні проблеми національного законодавства*: збірник матеріалів всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю (м. Кропивницький, 18 жовтня 2016 р.). Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2016. С. 119-122.

7. Кудрявцев О.В. Функціональна відокремленість як критерій визначення Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави*: матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 30 березня 2017 р.). Одеса: ОДУВС, 2017. С. 70-72.

8. Кудрявцев О.В. Організаційно-правові засади діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції. *Актуальні проблеми національного законодавства*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 18 квітня 2017 р.). Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2017. С. 136-139.

SUMMARY

Kudryavtsev O. V. Administrative and legal support of activity of the State Architectural and Construction Inspection in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

This is for scientific degree of candidate of legal sciences on specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance; information law. – Classic Private University, Research Institute of Public Law, Kyiv, 2017.

The dissertation is devoted to the research of theoretical and practical problems of the activity of the State Architectural and Construction Inspection (SACI) in Ukraine.

The paper identifies the place of SACI in the system of public administration bodies, which is characterized as a certain hierarchical structure of organizational units that make up a group of bodies belonging to a management system, united by a common aim, endowed with the corresponding functions characterized by subordinate links of its elements – independent bodies of public administration.

The main criteria for determining the place of each body in the system of public administration bodies, in particular SACI, are as follows: its level in the hierarchy of public administration bodies; purpose of creation, tasks, functions; organizational structure and territorial scope of the body; competence.

From this point of view, SACI is the central executive body formed to implement the state policy on issues of state architectural and construction control and supervision, the content of which is the exercise of supervisory powers aimed at detecting, preventing and suppressing offenses in the field of urban development, construction norms, state standards and rules during the conduct of urban development activities, as well as to bring the perpetrators to administrative responsibility in order to ensure interests of an individual as well as of the state and society as a whole.

Considered the legal regulation of the activity of SACI, which is regarded as a dynamic purposeful process, which envisages the ordering by the state of public

relations with the help of law and a combination of legal means for the purpose of effective and efficient state architectural-building control and supervision.

It is proved that this process is due to the development, change and emergence of new social relations in the field of construction and requires regulatory consolidation in order to improve the legal regulation of control and supervision of the SACI.

Described the principles of activity of SACI in terms of their importance for defining the content and system of legal norms, and for further development of legislation regulating the activity of SACI.

In defining the system of principles of activity of SACI, it is accentuated that this body fulfills two main tasks in its activity: implementation of state control and supervision over observance of the requirements of legislation, construction norms, state standards and rules, and also fulfillment of permit and registration functions in construction.

This approach has led to the proposed system of principles, which includes two groups – general and special. The latter, in turn, are divided into specific principles of control and special principles for the provision of administrative services.

Investigated the concept, types and directions of activity of SACI. The main directions of activity include: implementation of state control and supervision over compliance with the requirements of legislation, construction norms, state standards and rules; provision of permitting and registration services in the field of construction, licensing in cases determined by law; monitoring of compliance with legislation in the field of construction activity; jurisdictional activity.

At the same time, the permissive activity in the field of construction is defined as the activity regulated by the norms of administrative law the activity of SACI or its territorial body, carried out on the application of a physical or legal person – the developer (his authorized person) and is directed at ensuring the proper realization of his right to construction, the result of which is obtaining permit documents for construction activities.

Control and surveillance activities SACI is a separate type of legal activity for compliance with the requirements of legislation, construction norms, state standards and rules aimed at preventing and stopping offenses in the field of construction by customers, designers, contractors, expert organizations and officials of state bodies of architectural and construction control, as well as bringing the perpetrators to administrative responsibility in order to secure the interests of both the individual and the state and society general.

Found out the procedure of implementation of licensing and control and supervisory procedures in the work of SACI. It is emphasized that the peculiarities of control and supervision activity of SACI at the present stage are caused primarily by the creation of regulatory conditions for strengthening control activities in the construction industry; decentralization of the sphere of state architectural and construction control; introduction of control over the reliability of data when registering permits; increasing responsibility of officials for violating the building legislation, standards, rules and norms, approved design decisions during the preparation and construction work.

On the basis of the analysis of the legislation regulating urban development activities, and work of SACI, it was concluded that the change in the nature of control - from the moratorium on inspections of construction sites to the abolition of the declaration principle of starting construction work, the introduction of control over the reliability of data during the registration of declarative and permit documents, provision of conditions for people with disabilities, strengthening penalties, etc., which indicates the creation of regulatory conditions for strengthening control activities in the construction industry.

Carried out the analysis of guarantees of activity of SACI in Ukraine. The author defines the concept of "legal guarantees of activity of SACI", which is understood as the means, methods and conditions for the implementation of control and supervision activities, which are aimed at the effective control and supervision of observance of legislation, state standards, building codes and rules all subjects of city-building activity. The functions of legal guarantees are singled out:

stimulating, aimed at forming an active legal position of these subjects; law enforcement, providing for the implementation of legal norms by all subjects of urban development and law enforcement, aimed at complying with the norms of law by all these entities by defining appropriate prohibitions and sanctions. Their classification is given: in accordance with the functions – organizational, legal, human rights; in accordance with the subjects of control activity – guarantees of controlling entities and guarantees of controlled entities. It focuses on guarantees that ensure the independence of controlling bodies and their officials and controlled entities.

Described the interaction of SACI with state institutions, local self-government bodies and the public. Interaction in the investigated area is defined as the normatively fixed, concerted and coordinated according to the goals, place, time of the activity of the SACI, state institutions, local governments and the public on the joint resolution of issues that fall within their competence in the field of construction in order to ensure compliance with the law, as well as realization of the interests of the state, the public and individuals.

The mechanism of interaction of SACI with state institutions, local authorities and the public is understood as a normatively defined set of measures of their joint activity aimed at cooperation of these bodies in the decision of issues of exercising control and supervision powers in the field of construction, in order to ensure compliance with the lawfulness, realization of the interests of the state, the public and individuals.

The focus is on the development of a new model of public-public partnership – between SACI and self-regulatory organizations (SRO) on professional certification of specialists, as well as on the creation of a new system of bodies of state architectural and construction control, stipulated by the delegation of powers of the SACI, their expansion and the creation on the ground of bodies of state-architectural control.

Determined the priority directions of improvement of administrative and legal regulation of activity of SACI in Ukraine. It is emphasized that the urgent

solution is the issue of training for newly created bodies of state architectural and building control. For this purpose, it is proposed to introduce targeted training of specialists in the field of "state architectural and construction control" on the basis of postgraduate education faculties of specialized higher education institutions.

Emphasized on necessity of solving the problem of improving the control over the construction of objects that according to the class of consequences (liability), belongs to objects with minor consequences (CC1). It is proposed to define a certain period for the official to verify compliance with the law of the documents attached to the application, as well as to oblige the subject of urban development before submitting a written application for inspection of the construction object or construction products.

Accented the fact that the combination of SACI's permitting, registration and control-supervisory powers causes a reduction in the effectiveness of control and supervision and increases the corruption risks in this area.

Substantiated necessity of differentiating the powers to provide administrative services and control and supervision activity of SACI by means of their distribution and creation of the State Architectural and Construction Service (SACS), which activity is proposed to be determined in the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Regulations on the State Architectural and Construction Service". This normative legal act should contain, in particular, the general provisions defining: the purpose of the body, the regulatory framework of activities; main tasks of the SACS; powers of the SACS according to the specified tasks; interaction with SACI; powers of the Head of the SACS; the structure of the apparatus of the SACS and the requirements for staffing. Corresponding changes should also be made to the laws of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which regulate the activity of SACI today.

Key words: State Architectural and Construction Inspection, public administration, licensing, control, supervision, legal guarantees, administrative services, interaction.

LIST OF PUBLICATIONS ON THE DISSERTATION THEME

main scientific results of the thesis:

1. Kudryavtsev O. V. Legal regulation of the activity of the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine. *Lex portus*. 2017. №. 1. P. 107-123.
2. Kudryavtsev O. V. Place of the State Architectural and Construction Inspection in the system of public authorities. *Scientific herald of Uzhgorod National University*. 2017. №. 2. P. 176-182.
3. Kudryavtsev O. V. Permitting and registration activity of the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine. *Bulletin of the Southern Regional Center of the National Academy of Right Sciences of Ukraine*. 2017. № 11. P. 56-70.
4. Kudryavtsev O. V. Principles of activity of the State Architectural and Construction Inspection in Ukraine. *European political and Law Discourse. Volume 4. Issue 2*. 2017. Pg. 239-245.
5. Kudryavtsev O. V. Licensing activity of the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine. *Scientific Bulletin of Public and Private Law*. 2016. № 2. P. 201-206.

publications of thesis approbation:

6. Kudryavtsev O. V. Determination of the place of the State Architectural and Construction Inspection in the system of public administration bodies in view of the purpose of its activities. *Actual problems of national legislation: a collection of materials of an all-Ukrainian scientific and practical conference with international participation (Kropivnitsky, October 18, 2016)*. Kropivnitsky: POLIMED-Service, 2016. P. 119-122.
7. Kudryavtsev O.V. Functional separation as a criterion for determining the State Architectural and Construction Inspection in the system of public administration bodies. *The role and place of law enforcement agencies in building*

a legal democratic state: Materials of the IX International Scientific and Practical Internet Conference (Odessa, March 30, 2017). Odessa: ODUVS, 2017. P. 70-72.

8. Kudryavtsev O.V. Organizational and legal principles of the activity of the State Architectural and Construction Inspection. Actual problems of the national legislation: a collection of materials of the international scientific and practical conference (Kropivnitsky, April 18, 2017). Kropivnitsky: POLIMED-Service, 2017. P. 136-139.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	19
ВСТУП.....	20
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ В УКРАЇНІ.....	28
1.1. Місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації.....	28
1.2. Правове регулювання діяльності Державної архітектурно- будівельної інспекції в Україні.....	47
1.3. Принципи діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні.....	66
Висновки до розділу 1.....	86
РОЗДІЛ 2 ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ПРОЦЕДУРИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ В УКРАЇНІ	90
2.1 Види та напрями діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні.....	90
2.2 Ліцензійні процедури в діяльності Державної архітектурно- будівельної інспекції в Україні.....	112
2.3.Контрольно-наглядові процедури в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні.....	131
Висновки до розділу 2.....	153
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ В УКРАЇНІ	156
3.1 Гарантії діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні.....	156

3.2 Взаємодія Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю.....	175
3.3. Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні.....	200
Висновки до розділу 3.....	216
ВИСНОВКИ.....	222
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	229
ДОДАТКИ.....	255

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ДАБІ – Державна архітектурно-будівельна інспекція

ДАБК – Державний архітектурно-будівельний контроль

ДАБС – Державна архітектурно-будівельна служба

КМУ – Кабінет Міністрів України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

Мінрегіон України – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В економіці України будівельна галузь посідає одне з пріоритетних місць, оскільки з її розвитком пов'язується вихід з економічної кризи та вирішення багатьох проблем соціального характеру.

Згідно з державною статистикою, будівельні підприємства за 2016 рік збільшили обсяги робіт порівняно з аналогічним періодом минулого року більш ніж на 14,1%. До того ж, обсяги оформлення дозвільних документів у будівництві демонстрували позитивну динаміку, збільшившись у поточному році на 12%¹. Таким позитивним змінам сприяли ключові реформи у будівництві, пов'язані з децентралізацією, енергоефективністю та дерегуляцією у галузі, запровадженням європейського підходу до дозвільно-погоджувальних процедур у будівництві, спрощенням умов ведення будівельного бізнесу в Україні, створенням зрозумілих та прозорих механізмів функціонування галузі. Організаційні та правові перетворення обумовили перехід від категорій складності об'єктів будівництва до класів наслідків (відповідальності); від триступеневої дозвільної системи (повідомлення, декларація, дозвіл) до двоступеневої (повідомлення, дозвіл); підвищення відповідальності як суб'єктів містобудування, так і посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю (далі – ДАБК), передачу повноважень на місця у системі ДАБК тощо. Так, за останні три роки право самостійно контролювати будівництво отримали 74 місцеві громади, з них 20 обласних центрів².

¹ Фахівці будівельної галузі України підвели підсумки 2016 р. та надали прогнози на майбутнє. URL: <https://press.unian.ua/press/1704067-fahivtsi-budivelnoji-galuzi-ukrajini-pidveli-pidsumki-2016-roku-ta-nadali-prognozi-na-maybutne.html>.

² Децентралізація державної політики – головне досягнення Асоціації міст України за чверть століття URL: <http://www.dabi.gov.ua/detsentralizatsiya-derzhavnoyi-polityky-golovne-dosyagnennya-asotsiatsiyi-mist-ukrayiny-za-chvert-stolittya/>

У період активного реформування галузі будівництва важливу роль відіграють органи контролю – Державна архітектурно-будівельна інспекція (далі – ДАБІ), її територіальні органи та новостворені органи ДАБК на місцях, основною метою діяльності яких є реалізація державної політики з питань ДАБК та нагляду.

Однак, незважаючи на позитивні зрушення в роботі ДАБІ та її територіальних органів, найбільшою перешкодою на шляху усунення корупційних ризиків в їх діяльності є поєднання у роботі цього органу контрольних повноважень та діяльності з надання адміністративних послуг, що вимагає нагального вирішення. Окрім того, потребують подальшого розвитку норми законодавства, що регулюють діяльність ДАБІ, її територіальних органів щодо здійснення нагляду за законністю діяльності новостворених органів ДАБК, забезпечення юридичних гарантій діяльності ДАБІ та її взаємодії з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Наукове підґрунтя дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності ДАБІ склали праці таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як: В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, А. Васильєва, В. Гаращука, В. Галунька, С. Денисюка, О. Дрозда, О. Джафарової, С. Ківалова, О. Ключєва, Т. Коломоєць, А. Комзюка, Н. Лебідь, Р. Мельника, А. Монаєнка, І. Орехової, А. Нестеренко, А. Присяжнюка, В. Тимощука, М. Тищенко, Є. Соболя, С. Шатрави.

Різні питання державного управління та контролю у галузі будівництва вивчали такі науковці, як: А. Абрамович, М. Брагинський, О. Бутаєва, С. Кузнєцова, Б. Семенко, А. Матвійчук, І. Миронець, В. Ромасько, В. Резніченко, А. Хряпинський, Є. Юрченко.

Однак на сьогодні питання адміністративно-правового забезпечення діяльності ДАБІ досліджувалися фрагментарно у межах характеристики адміністративно-правового регулювання будівельної галузі або здійснення

державного контролю у будівельній галузі у цілому, що потребує їх комплексного аналізу.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.
Дисертацію виконано відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. №385, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, а також планів науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495), «Правове забезпечення розвитку підприємництва та органів місцевого самоврядування» (номер державної реєстрації 0115U006255).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є комплексний аналіз адміністративно-правового забезпечення діяльності ДАБІ в Україні та формування науково обґрунтованих пропозицій щодо його удосконалення на підставі вивчення чинного законодавства України, відповідних підзаконних нормативно-правових актів та узагальнення практики їх реалізації.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- з'ясувати місце ДАБІ в системі органів публічної адміністрації;
- схарактеризувати правове регулювання діяльності ДАБІ в Україні;
- розкрити поняття, види та напрямки діяльності ДАБІ в Україні;
- проаналізувати здійснення ліцензійних процедур у діяльності ДАБІ в Україні;
- здійснити аналіз контрольно-наглядових процедур у діяльності ДАБІ в Україні;
- розкрити юридичні гарантії діяльності ДАБІ в Україні;

- встановити та охарактеризувати форми взаємодії ДАБІ в Україні з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю;

- визначити напрями подальшого удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності ДАБІ в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері будівельної діяльності, суб'єктом яких є ДАБІ в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення діяльності ДАБІ.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Так, *діалектичний* метод використано з метою з'ясування правового змісту діяльності ДАБІ в Україні (підрозділ 1.2). *Логіко-семантичний* метод сприяв поглибленню понятійно-категоріального апарату у досліджуваній сфері, зокрема таких понять, як: «дозвільна діяльність у галузі будівництва» (підрозділ 2.2), «юридичні гарантії діяльності ДАБІ» (підрозділ 3.1), «механізм взаємодії ДАБІ з державними інституціями» (підрозділ 3.2). Методи *аналізу* та *синтезу* було використано для комплексного дослідження проблемних питань, формулювання висновків та надання пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-праового забезпечення діяльності ДАБІ (розділи 2, 3). *Структурно-логічний* метод дав можливість з'ясувати місце ДАБІ в системі органів публічної влади (підрозділ 1.1), систему принципів діяльності ДАБІ (підрозділ 1.3), запропонувати нову систему органів при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон України), з огляду на виокремлення повноважень ДАБІ щодо надання адміністративних послуг (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 3.3). *Порівняльно-правовий* метод використовувався для вивчення позитивного зарубіжного досвіду з питань здійснення контролю та нагляду в роботі органів будівельного контролю Польщі, Естонської Республіки, Республіки Казахстан з метою удосконалення

адміністративно-правового регулювання діяльності ДАБІ в Україні (підрозділ 3.3). Методи *класифікації* та *групування* використовувалися для виділення окремих напрямків, форм та методів у діяльності ДАБІ щодо здійснення контрольно-наглядових та дозвільних повноважень (підрозділи 2.2, 2.3).

Емпіричну базу дослідження склали матеріали державної статистики, дані відомчої звітності, інформація з офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування, що торкається досліджуваного питання. Під час роботи над дисертацією вивчалися матеріали конференцій, семінарів та круглих столів.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є першим в Україні комплексним монографічним дослідженням, присвяченим адміністративно-правовому забезпеченню діяльності ДАБІ. Результатом дослідження є низка наукових положень, висновків та пропозицій, зокрема:

уперше:

– наведено авторське визначення ДАБІ з погляду її місця в системі органів публічної адміністрації, яка є центральним органом виконавчої влади, утвореним з метою реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, змістом діяльності якого є виконання контрольно-наглядових повноважень, спрямованих на попередження та припинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності, а також на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення як прав окремої людини, так й інтересів держави та суспільства у цілому;

– наведено класифікацію принципів діяльності ДАБІ, що включає в себе загальні та спеціальні принципи. Останні у свою чергу поділяються на принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності та принципи надання адміністративних послуг, до яких належать принципи здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності;

– визначено та охарактеризовано форми взаємодії ДАБІ в Україні з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю у контексті децентралізації повноважень у сфері ДАБК;

– запропоновано розмежування повноважень щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду та надання адміністративних послуг у сфері будівництва шляхом передачі останніх новому органу – Державній архітектурно-будівельній службі (далі – ДАБС) та створення нової системи органів при Мінрегіоні України, яка складатиметься з органу контролю – ДАБІ, її територіальних органів та органу дозвільно-реєстраційної діяльності – ДАБС та її територіальних органів;

удосконалено:

– критерії визначення місця ДАБІ в системі органів публічної адміністрації, до яких віднесено: ієрархічність органів публічної адміністрації; мета створення, завдання, функції; організаційна структура та територіальний масштаб діяльності органу; компетенція;

– значення юридичних гарантій діяльності ДАБІ як закріплених у нормативно-правових актах засобів, способів та умов виконання контрольної-наглядової діяльності, спрямованих на здійснення ефективного контролю та нагляду за дотриманням законодавства, державних стандартів, будівельних норм і правил усіма суб'єктами містобудівної діяльності;

– гарантії діяльності ДАБІ шляхом закріплення прав посадової особи щодо відмови від здійснення державного контролю (нагляду) щодо суб'єктів господарювання у разі виникнення у неї конфлікту інтересів, згідно із законодавством; уніфікацією розмірів штрафних санкцій, передбачених нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення та спеціального законодавства за однакове правопорушення;

– сформульовано пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності ДАБІ шляхом внесення змін та доповнень до чинного законодавства;

дістали подальшого розвитку:

– наукові погляди щодо поняття, класифікації видів та напрямів діяльності органів контролю у галузі будівництва;

– поняття дозвільної діяльності у галузі будівництва, під яким пропонується розуміти урегульовану нормами адміністративного права діяльність ДАБІ чи її територіального органу, яка здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи – забудовника (його уповноваженої особи) та спрямовується на забезпечення належної реалізації її права на здійснення будівництва, результатом якої є отримання документів дозвільного характеру щодо здійснення будівельної діяльності;

– поняття «правове регулювання діяльності ДАБІ», яке слід розглядати як динамічний цілеспрямований процес, що передбачає упорядкування з боку держави суспільних відносин з допомогою права та сукупності правових засобів з метою здійснення ефективного та результативного державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

– аналіз позитивного зарубіжного досвіду діяльності органів архітектурно-будівельного контролю з метою імплементації його положень до вітчизняного законодавства.

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана особисто автором. Усі положення, висновки та пропозиції дисертації є результатом власних досліджень автора. Використані ідеї та погляди інших авторів на питання, що досліджуються у науковій праці, мають відповідні посилання. Наукові статті автора у фахових виданнях написані одноосібно.

Практичне значення одержаних результатів полягає у використанні науково-теоретичних положень, висновків та пропозицій дисертаційного дослідження у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальших наукових розробок питань, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням діяльності ДАБІ (довідка Класичного приватного університету);

– *правотворчості* – сприятимуть розробці нових та вдосконаленню існуючих норм законодавства з питань адміністративно-правового забезпечення діяльності ДАБІ;

– *правозастосовчій сфері* – щодо удосконалення практичної діяльності посадових осіб ДАБІ, її територіальних органів з питань здійснення контрольної-наглядової діяльності у галузі будівництва (акт впровадження ДАБІ України);

– *навчальному процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів і рекомендацій для студентів під час викладання дисциплін «Актуальні проблеми теорії адміністративного права», «Актуальні проблеми адміністративної відповідальності» (довідка Класичного приватного університету).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення й висновки оприлюднені дисертантом на науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми національного законодавства» (Кропивницький, 2016); «Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави» (Одеса, 2017); «Актуальні проблеми національного законодавства» (Кропивницький, 2017).

Публікації. Основні результати дисертації опубліковано у восьми наукових працях, чотири з яких – у наукових фахових виданнях України, одна – у науковому періодичному виданні іншої держави, три – тези доповідей за матеріалами науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг роботи – 259 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 261 найменування на 26 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації

Проблема ефективного функціонування органів публічної адміністрації є нагальною в період їх трансформації відповідно до демократичних стандартів. Особливо це стосується органів виконавчої влади, на які покладено реалізацію найважливіших функцій держави в усіх сферах життя суспільства, зокрема й у галузі будівництва. Від розуміння місця будь-якого органу в системі органів публічної адміністрації, його ролі у реалізації державної політики, компетенції та повноважень залежить ефективність управління у цілому й вирішення завдань у конкретній сфері зокрема. У галузі будівництва йдеться насамперед про дотримання норм будівельного законодавства, децентралізацію галузі, що впливає на зміну повноважень органів, удосконалення реалізації державної політики з питань контролю та нагляду тощо.

Однак, слід зауважити, що процеси трансформації органів державного управління, що існували за радянських часів, а також створення нових не дали на сьогодні очікуваних результатів, які б повністю відповідали вимогам демократичного суспільства. Отже, сучасна система органів публічної адміністрації залишається неефективною, що зумовлює постійний пошук вирішення проблеми щодо віднесення того чи іншого органу публічної адміністрації до сфери відповідного підпорядкування. Усе викладене стосується й питання з'ясування місця Державної архітектурно-будівельної інспекції (далі – ДАБІ) у системі органів публічної адміністрації.

Загальнотеоретичні питання формування і розвитку системи органів публічної адміністрації знайшли відображення у наукових працях провідних

фахівців у галузі адміністративного права: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, В. М. Гаращука, С. Ф. Денисюка, О. В. Джафарової, І. В. Зозулі, С. В. Ківалова, О. М. Ключєва, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, Н. В. Лебідь, Р. С. Мельника, Р. В. Миронюка, А. Й. Присяжнюка, В. П. Тимощука, М. М. Тищенко, В. С. Шестака та ін.

Різні питання державного управління та контролю у галузі будівництва досліджували такі науковці, як: А.М. Абрамович [4], М.І. Брагинський [27], А.В. Матвійчук [114], І.М. Миронець [122], В.О. Ромасько [195], В.О. Резніченко [193], А.П.Хряпинський [239], Є.О. Юрченко [254].

Досліджуючи питання про місце ДАБІ у системі органів публічної адміністрації, слід виходити з визначення понять «система органів», «публічна адміністрація».

Академічний словник української мови визначає дефініцію «система» як: «1. Порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; 2. Форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.). 3. Сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням. 4. Будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин. 5. Сукупність господарчих одиниць, установ, об'єднаних організаційно» [210; с. 203].

У філософії найбільш загально система тлумачиться як «сукупність визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. Якісні характеристики цих елементів становлять зміст системи, сукупність закономірних зв'язків між елементами – внутрішню форму або структуру системи» [236; с.583].

Отже, виходячи з наведеного, ми можемо говорити про такі ознаки системи, як: цілісність системи; зв'язок з іншими елементами залежно від місця кожного з них усередині системи; залежність системи від властивостей структури, а також середовища; ієрархічність системи.

Як зауважують І.В. Ковбас та Т.І. Друцул, погоджуючись з думкою В.Б. Авер'янова, «поняття «система органів», має принаймні потрійне смислове навантаження. По-перше, фіксує відокремлення певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктивний склад цієї системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо» [5; 82; с.105].

У сучасній науковій літературі [25; 67; 51; 188; 65] на позначення системи органів державного управління вживається дефініція «публічна адміністрація», яка була запозичена з права Європейського Союзу. При цьому на сьогодні, наприклад, в адміністративному праві Польщі це поняття розуміється з декількох поглядів: предметного, суб'єктного та функціонального. Перший полягає у розумінні публічної адміністрації як діяльності держави, предметом якої є справи адміністративні або інші завдання і компетенції у сфері виконавчої влади [257; с. 21]. Суб'єктний погляд полягає у визначенні публічної адміністрації як певної організації, що складається з різних організаційних підрозділів, об'єднаних навколо центральних органів, що наділені повноваженнями, окресленими в законах, створюють замкнену організаційну структуру і виконують державні, суспільні або ті й інші обов'язки [259; с.15]. Функціональний розглядає публічну адміністрацію як сукупність організаційних і виконавчих дій, заходів і проектів, що здійснюються з метою реалізації публічних інтересів відповідно до закону й у визначених у праві формах [258; с.13]. Відповідно до Адміністративно-процесуального кодексу Польщі (арт. 5 § 2 п. 3) до органів публічної адміністрації належать міністри, центральні державні органи, губернатори провінцій, які діють від свого імені або інших місцевих органів державного управління, органів місцевого самоврядування та органів

і суб'єктів, на яких законом або договором покладається вирішення адміністративних питань[260].

Не вдаючись до детальної характеристики поглядів вітчизняних науковців на це поняття, зауважимо, що воно також розуміється неоднозначно – у вузькому сенсі та широкому. Однак, на сьогодні найбільш поширеним є визначення публічної адміністрації як «системи органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом» [91; с. 523].

Отже, систему органів публічної адміністрації слід розглядати як певну ієрархічну структуру організаційних підрозділів, що становлять групу органів, які належать до управлінської системи, об'єднаних спільною метою, наділених відповідними функціями, що характеризуються субординаційними зв'язками її елементів – самостійних органів публічної адміністрації.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI «систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави» [185].

Місце кожного органу в системі органів публічної адміністрації визначається за такими критеріями, як: ієрархічність органів публічної

адміністрації; мета створення, завдання, функції; організаційна структура та територіальний масштаб діяльності органу; компетенція.

Як зауважує Н.В. Лебідь, мета створення органу вже передбачає основні сфери суспільних відносин, в яких йому потрібно діяти. На користь нормального функціонування державного апарату кожен орган держави діє у визначеній сфері суспільних відносин, тобто спеціалізовано і диференційовано [104; с. 231].

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», їх завданнями є: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України. Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених частиною першою цієї статті завдань[185].

При цьому, залежно від пріоритетних завдань, органи публічної адміністрації поділяються на служби – у разі, якщо більшість функцій, виконуваних ними, становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам; агентства – якщо більшість функцій органу є функціями з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління; інспекції – у разі, якщо більшість його функцій – це контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Отже, кожний орган публічної адміністрації є елементом системи державних органів, створений з метою функціонування у конкретній сфері суспільних відносин відповідно до компетенцій, визначених у нормативно-правових актах, що регулюють його діяльність.

Що стосується терміна «компетенція» в адміністративному праві України, то слід зазначити, що на сьогодні серед науковців відсутній єдиний

підхід до його визначення, хоча він є визначальним для характеристики місця певного органу в системі органів публічної адміністрації. Це поняття розглядається як «сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав та обов'язків посадової особи або державного чи громадського органу, що визначаються Конституцією» [250; с. 135]; сукупність владних повноважень [22]; предмет діяльності органу, його завдання, сукупність функцій, обсяг прав та обов'язків [131]; владні права і обов'язки, необхідні для виконання покладених на орган завдань [123]; коло питань, які вирішує орган у процесі діяльності [7]. Багато з цих поглядів піддане критиці з боку науковців-адміністративістів, зокрема, це стосується ототожнення понять «компетенція» та «завдання», «функції» [11]. Ми згодні з позицією науковців, які розглядають дефініцію «компетенція» не лише через її структурні елементи, а й через характеристику її ознак: як складовий елемент адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації, який є правовим засобом здійснення їх функцій, що встановлюється нормативно-правовими актами, має суворо визначені межі та забезпечує самостійність органів публічної адміністрації в організаційному та функціональному відношеннях» [116].

Визначаючи місце ДАБІ серед органів публічної адміністрації, слід наголосити, що, виходячи з назви органу – інспекція – та положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [185], основними функціями цього органу мають бути контрольні-наглядові.

При цьому необхідно виходити з нового погляду на поняття «адміністративний контроль» у сучасній доктрині адміністративного права України. Насамперед слід говорити про трансформацію змісту цього поняття з розуміння його як необхідності здійснювати тотальний контроль з боку державних органів за діяльністю фізичних та юридичних осіб за радянських часів до усвідомлення його як здійснення контролю за публічною адміністрацією. При цьому адміністративний контроль, тобто контроль за адміністрацією, розподіляється на два різновиди – внутрішній і зовнішній.

Внутрішній контроль проводиться самими адміністративними органами, а зовнішній – іншими інституціями держави і особами, в тому числі парламентом, президентом, прокуратурою або адміністративним судом на підставі позовів осіб [20; с. 13-14].

На сьогодні погляди науковців на категорії «контроль» та «нагляд» різняться: від їх повного або часткового уподібнення до їх розрізнення.

Ототожнення цих понять спостерігаємо як в довідковій літературі, так і в наукових джерелах [243; 28; 53]. Наприклад, Економічна енциклопедія, наводячи тлумачення категорії «контроль», визначає його як нагляд за об'єктом з метою перевірки відповідності дійсного стану організації, підприємства, установи і їх діяльності, стану, передбаченого законами, інструкціями та іншими нормативними актами; водночас нагляд розглядається як контроль: «технічний нагляд – це контроль за безпекою умов праці в різних галузях економіки» [64].

Окрім того, такий підхід віддзеркалено і в багатьох нормативно-правових актах, наприклад, в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [187]; Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. 166-21. Порушення порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності) [83] та інших. Таке уподібнення базується насамперед на спільності дій під час здійснення контролю та нагляду – «спостереження, перевірки, огляду тощо».

Як форму контролю нагляд розглядають В.Б. Авер'янов [51], Д.М. Бахрах [22].

На розрізненні цих понять акцентують О.П. Альохін та А.О. Кармолицький [9], А.О. Собакарь [211], В.М. Гарашук [89], В.В. Галуцько, В.І. Олефір та ін. [10]. Так, сутність державного контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; в одержанні об'єктивної та достовірної інформації; у вживанні заходів із запобігання й усунення порушень; у виявленні причин і умов, що

призводять до правопорушення; у вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні [70; с. 95; 132]. Водночас, адміністративний нагляд – це особливий вид публічної діяльності, здійснюваної спеціальними органами виконавчої влади стосовно організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил, вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу для попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності [10; с. 247; 241].

Останнім часом можна стверджувати про спробу розрізнення цих понять і на законодавчому рівні. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України ухвалив постанови «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23.05.2011 № 553 [166] та «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19.08.2015 № 698 [167].

Оскільки в нормативно-правових актах, що регулюють діяльність ДАБІ, ці поняття розрізняються, то ми також будемо виходити з їх розрізнення говорити про контроль-наглядову діяльність.

Систему органів державного контролю у сфері будівництва становлять як органи державного контролю загальної компетенції – Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади; так і органи державного контролю спеціальної компетенції. Так, державний архітектурно-будівельний контроль відповідно до повноважень, визначених у ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [182], здійснюється виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад; структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; Держархбудінспекцією.

Характеризуючи місце ДАБІ в системі органів публічної адміністрації, слід виходити з тих критеріїв, за якими визначається місце будь-якого органу публічної адміністрації, про які йшлося попередньо, а саме: рівень органу в ієрархії органів публічної адміністрації; мета створення, завдання, функції; організаційна структура та територіальний масштаб діяльності органу; компетенція.

Виходячи з Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, затвердженого Постановою КМУ від 09.07.2014 № 294 [162], Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Діяльність цього органу спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Отже, метою створення ДАБІ є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. При цьому, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI, який розрізняє поняття «контроль» і «нагляд», метою цього контролю, є здійснення заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт. Водночас державний архітектурно-будівельний нагляд передбачає здійснення 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, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм,

державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності [182].

Як бачимо, Закон визначає об'єкти контролю та нагляду, до яких слід віднести замовників, проектувальників, підрядників та експертні організації, з одного боку, а також 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, – з іншого боку. Виокремлення цих підконтрольних об'єктів свідчить про наявність зовнішньоорганізаційних та внутрішньоорганізаційних відносин, що виникають у процесі здійснення ДАБІ контрольно-наглядової діяльності.

Перша група відносин – це відносини ДАБІ з іншими органами державного контролю 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 ДАБІ і наявністю горизонтальних відносин.

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, ДАБІ здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Окрім того, органи державного архітектурно-будівельного контролю можуть утворюватися також органами місцевого самоврядування, виходячи з можливостей та потреб відповідних територій.

Таким чином, ДАБІ та її територіальні органи здійснюють контрольню-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.

Отже, характеризуючи місце ДАБІ в системі органів публічної адміністрації, з огляду на мету діяльності, можна зробити висновок, що ДАБІ, з одного боку, є організаційно самостійним елементом у системі органів публічної адміністрації – центральним органом виконавчої влади, створеним при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та поширюється на всю територію України. З іншого, як будь-який елемент системи, становить власну систему (має структурні підрозділи чи вступає у відносини з іншими органами контролю у галузі будівництва), яка характеризується внутрішньоорганізаційними та зовнішньоорганізаційними відносинами, а також наявністю або відсутністю підпорядкованості органів, які її складають.

Наступним критерієм визначення місця ДАБІ у системі органів публічної адміністрації є виконувани нею функції та завдання. Як зауважує В.Б. Авер'янов, однією з найважливіших характеристик органу виконавчої влади є його функціональна відокремленість, котра характеризує різні аспекти компетенції та фактичної діяльності цього органу [11; с. 208]. Визначаючи зміст понять «завдання» і «функції», виходимо з того, що перше є більш широким відносно другого, тобто завдання органу публічної адміністрації визначають його функції. Як зауважує Ю.О. Тихомиров, «функції характеризують основний напрям і зміст діяльності суб'єкта» [230; с.47].

Відповідно до Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України [162], завданнями її діяльності є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та

нагляду, а саме: внесення на розгляд Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери діяльності Держархбудінспекції; здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках.

Згідно з цими завданнями ДАБІ виконує функції, які ми пропонуємо класифікувати на загальні, до яких слід віднести: *кадрово-організаційну* – спрямовану на упорядкування кадрових та організаційних аспектів діяльності ДАБІ. Наприклад, організовує проведення або проводить навчання, підвищення кваліфікації, підготовку та перепідготовку фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, ліцензування, обстеження та інших функцій, що належать до сфери діяльності Держархбудінспекції; проводить у встановленому порядку конкурс на кращі будинки і споруди, збудовані та прийняті в експлуатацію на території України, та інші конкурси згідно із законодавством; здійснює в установленому порядку добір кадрів в апарат Держархбудінспекції та на керівні посади в територіальні органи, формує кадровий резерв на відповідні посади, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників Держархбудінспекції та осіб, включених до кадрового резерву; організовує планово-фінансову роботу в апараті Держархбудінспекції; організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил; *аналітичну* – полягає в доборі, обробці та оцінці інформації з метою підвищення ефективності та результативності діяльності ДАБІ. Так, ДАБІ узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-

правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Віце-прем'єр-міністру України – Міністру регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства; проводить аналіз та узагальнення результатів контролю за якістю виконаних будівельних робіт, будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються під час будівництва; подає відповідним органам пропозиції щодо вдосконалення державних стандартів, будівельних норм і правил [162].

Окрім того, слід виділити спеціальні функції. До них належать: *дозвільно-реєстраційна* – спрямована на реалізацію відносин, що виникають з питань видачі, переоформлення, анулювання документів дозвільного характеру та їх реєстрації – приймає в установленому порядку в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає відповідні сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації та повертає такі декларації); реєструє повідомлення про початок будівельних робіт; у визначених законодавством випадках видає дозволи на виконання будівельних робіт, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт; здійснює ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури; *контрольно-наглядову* – полягає у забезпеченні відносин ДАБІ й інших суб'єктів контрольно-наглядової діяльності щодо виявлення та запобігання порушенням вимог будівельного законодавства – здійснює державний контроль за дотриманням: вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час провадження містобудівної діяльності; ліцензійних умов на провадження господарської діяльності; перевіряє на відповідність вимогам законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил рішення, прийняті територіальними органами тощо; *процесуальну* – у визначених законодавством випадках зупиняє підготовчі та будівельні роботи, які не відповідають вимогам законодавства, виконуються без повідомлення,

реєстрації дозволу на виконання будівельних робіт; відповідно до закону складає протоколи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, накладає штрафи; у визначених законодавством випадках розглядає справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та справи про адміністративні правопорушення із прийняттям відповідних рішень [162].

Слід зауважити, що деякі науковці виокремлену нами дозвільно-реєстраційну функцію включають до контрольно-наглядової, в якій виділяють два види: а) безпосередні заходи державного нагляду (контролю), які пов'язані з плановими та позаплановими перевітками об'єктів будівництва; б) опосередковані контрольно-наглядові заходи, які пов'язані з видачею дозволів на здійснення будівництва тощо і не стосуються перевірок суб'єктів господарювання [222; с.39].

Однак, ми не можемо погодитися з таким поглядом, оскільки видача дозволів, сертифікатів, ліцензій є діяльністю з надання адміністративних послуг, яка розуміється як публічно-владна діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цієї особи; або як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [228; с. 9].

У цьому випадку, як зауважує О.А. Банчук, з думкою якого ми повністю погоджуємося, ми стикаємося із ситуацією, за якої в межах одного органу відбувається нерозрізнення діяльності з проведення перевірок і надання адміністративних послуг [20; с. 16].

Тому, на нашу думку, слід говорити про виокремлення контрольно-наглядових повноважень як пріоритетних у діяльності ДАБІ та таких, що відповідають меті їх утворення – реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Зауважимо, що на сьогодні зазначені повноваження у науковій літературі отримали також назву «інспекційні» та тлумачаться як «передбачений законодавством правообов'язок спеціально уповноважених органів публічної адміністрації, їх посадових осіб щодо встановлення відповідності поведінки особи вимогам законодавства з метою забезпечення інтересів людини, громадянина, держави та суспільства» [199; с. 211], а також як діяльність органів виконавчої влади щодо здійснення перевірок, ревізій, обстеження [20; с. 13]. Однак, законодавство не містить визначення цього поняття, послуговуючись термінами «контроль» та «нагляд», яких будемо дотримуватися і ми у нашому дослідженні.

Усі інші повноваження, пов'язані з діяльністю щодо надання адміністративних послуг, слід передати окремому органу. На наш погляд, виходячи із положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [185], цей орган може мати назву Державна архітектурно-будівельна служба, оскільки основною метою його створення є надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам.

Отже, слід говорити про необхідність виокремлення у системі органів публічної адміністрації державних інспекційних органів з функціями нагляду і контролю та державних служб, основною функцією яких є надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам.

Ще одним критерієм виокремлення органу публічної адміністрації та визначення його місця у структурі органів публічної адміністрації є його компетенція.

Організаційний характер компетенції проявляється, по-перше, в тому, що компетенція органу в функціональному розумінні як обсяг його державно-владних повноважень є критерієм виокремлення органів, побудови їх структури. 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 [51; с. 119-120]. 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) [6; с. 60].

На наш погляд, характеризуючи компетенцію як правову категорію, слід говорити про закріплення повноважень з реалізації державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у нормативно-правових актах. При цьому, визначаючи місце ДАБІ в системі органів публічної адміністрації, слід акцентувати насамперед на контрольно-наглядових повноваженнях цього органу, характеризуючи їх як передбачені законодавством права та обов'язки щодо виконання нею, її територіальними органами та їх посадовими особами покладених на них завдань з реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, що полягають у виявленні, попередженні та припиненні правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження містобудівної діяльності, а також у притягненні винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому.

На виконання цих повноважень спрямовані права посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю, які мають право з метою попередження правопорушень безперешкодного доступу на місце будівництва об'єкта та до об'єктів, що підлягають обов'язковому обстеженню; проводити перевірку відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, затверджених проектними вимогами; рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої

документації; проводити перевірку відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам державних стандартів, норм і правил згідно із законодавством тощо [182].

З метою припинення правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності посадові особи органів державного архітектурно-будівельного контролю мають право складати протоколи про вчинення правопорушень та акти перевірок, і накладати штрафи у межах повноважень, передбачених законом; видавати обов'язкові для виконання приписи щодо: усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил; зупинення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, виконуються без повідомлення, реєстрації дозволу на виконання будівельних робіт; забороняти за вмотивованим письмовим рішенням експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію [182].

Слід також зауважити, що розрізнення контрольно-наглядових повноважень ДАБІ та повноважень з надання адміністративних послуг вимагає внесення змін до окремих нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ДАБІ. Так, необхідно розробити Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, закріпивши в ньому лише контрольно-наглядові повноваження, а також Положення про Державну архітектурно-будівельну службу України, в якому визначити повноваження щодо надання адміністративних послуг з видачі дозволів на виконання будівельних робіт, відповідних сертифікатів та ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури. Відповідні зміни необхідно внести до інших нормативно-правових актів, що на сьогодні регулюють діяльність ДАБІ. Більш детально це питання розглянуто у підрозділі 3.3.

Таким чином, визначаючи місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації, слід узагальнити, що

ДАБІ є центральним органом виконавчої влади, утвореним з метою реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, змістом діяльності якого є виконання контрольно-наглядових повноважень, спрямованих на виявлення, попередження та припинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження містобудівної діяльності, а також на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення як прав окремої людини, так й інтересів держави та суспільства у цілому.

Отже, дослідження питання про місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації дає підстави зробити такі висновки:

1. Систему органів публічної адміністрації слід розглядати як певну ієрархічну структуру організаційних підрозділів, що становлять групу органів, які належать до управлінської системи, об'єднаних спільною метою, наділених відповідними функціями, що характеризуються субординаційними зв'язками її елементів – самостійних органів публічної адміністрації.

2. Кожний орган публічної адміністрації є елементом системи державних органів, створений з метою реалізації норм адміністративного права у спосіб і у формах, властивих цьому праву, здійснюваних у межах його компетенції.

3. Місце ДАБІ в системі органів публічної адміністрації визначається за такими критеріями, як: ієрархічність органів публічної адміністрації; мета створення, завдання, функції; організаційна структура та територіальний масштаб діяльності органу; компетенція.

4. Характеризуючи місце ДАБІ в системі органів публічної адміністрації, з огляду на мету діяльності, слід зауважити, що ДАБІ, з одного боку, є організаційно самостійним елементом у системі органів публічної адміністрації – центральним органом виконавчої влади, створеним при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та поширюється на всю територію України. З іншого, як будь-який елемент системи, становить власну систему (має структурні підрозділи чи вступає у відносини з іншими органами контролю у галузі будівництва), яка характеризується внутрішньоорганізаційними та зовнішньоорганізаційними відносинами, а також наявністю або відсутністю підпорядкованості органів, які її складають.

5. З погляду функціональної відокремленості та компетентності, слід говорити про виокремлення контрольно-наглядових повноважень як пріоритетних у діяльності ДАБІ та таких, що відповідають меті їх утворення – реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Контрольно-наглядові повноваження ДАБІ – це передбачені законодавством права та обов'язки щодо виконання нею, її територіальними органами та їх посадовими особами покладених на них завдань з реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, що полягають у виявленні, попередженні та припиненні правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження містобудівної діяльності, а також у притягненні винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому. Усі інші повноваження, пов'язані з діяльністю щодо надання адміністративних послуг, слід передати окремому органу – Державній архітектурно-будівельній службі.

6. Визначаючи місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації, слід узагальнити, що ДАБІ є центральним органом виконавчої влади, утвореним з метою реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, змістом діяльності якого є виконання контрольно-наглядових повноважень, спрямованих на попередження та припинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм,

державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності, а також на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення як прав окремої людини, так й інтересів держави та суспільства у цілому.

7. Розрізнення контрольно-наглядових повноважень ДАБІ та повноважень з надання адміністративних послуг вимагає внесення змін до окремих нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ДАБІ. Так, наприклад, необхідно розробити Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, закріпивши в ньому лише контрольно-наглядові повноваження, а також Положення про Державну архітектурно-будівельну службу України, в якому визначити повноваження щодо надання адміністративних послуг з видачі дозволів на виконання будівельних робіт, відповідних сертифікатів та ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури. Відповідні зміни необхідно внести до законів України «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності».

1.2. Правове регулювання діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні

Сучасний стан розвитку ринкової економіки, зокрема функціонування та становлення будівельної галузі, визначення курсу нашої країни на євроінтеграцію обумовили необхідність розробки законодавства, що регулює суспільні відносини у галузі будівництва, його узгодження з міжнародними і європейськими стандартами, а також переоцінки провідних засад здійснення будівельного контролю в Україні. Викладене стосується й діяльності ДАБІ, насамперед, як органу контролю та нагляду у будівництві.

Проблема правового регулювання будівельної діяльності була предметом дослідження таких учених, як А. М. Абрамович [3], Е. Б. Кубко [94], А. В. Матвійчук [114], І. В. Миронець [121],

К.В. Пивоваров [137], А.В. Романенко [194], В. О. Ромасько [195], О.В. Стукаленко [221], В.А. Ціленко [240] та інших.

Характеристику правового регулювання діяльності ДАБІ слід почати з визначення основних дефініцій, що безпосередньо стосуються досліджуваної теми та дозволяють здійснити більш ґрунтовний її аналіз. Йдеться, насамперед, про такі поняття, як «регулювання» та «правове регулювання». Так, відповідно до Словника української мови, «регулювати» означає «упорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі» [210; с.480]. Аналогічно визначають це поняття Т.Ф. Єфремова [66], С.І. Ожегов [129], Д.М. Ушаков [231]: «регулювати» – упорядковувати, спрямовувати що-небудь, впливати на щось з метою внести порядок, правильність, систему в рух, діяльність або розвиток будь-якого явища.

Відповідно, регулювання розглядається як: 1) упорядкування механізму, діяльності тощо; 2) сукупність приписів, що виходять від органу влади або управління і мають на меті упорядкувати ту чи іншу сферу життя; 3) форма цілеспрямованого керуючого впливу, орієнтованого на підтримку рівноваги в керованому об'єкті і на його розвиток за допомогою введення в нього регуляторів (норм, правил, цілей, зв'язків) [214].

Отже, основною характеристикою регулювання є упорядкування, скерування відносин з метою формування сприятливих умов для їх розвитку та охорони.

Правове регулювання є різновидом соціального регулювання. Слід зауважити, що ця дефініція не має єдиного підходу до її визначення серед науковців, що обумовлюється складною внутрішньо організованою системою. Однак, з огляду на питання про співвідношення предмета правового регулювання і предмета правового впливу або, відповідно, юридичних засобів, на сьогодні поширення отримали дві позиції щодо її визначення [29; с. 8]. У широкому сенсі правове регулювання визначається як здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою

правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин [226]; здійснюваний усією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, охорони та розвитку [118]; здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток [205; с. 489]. У вузькому – здійснення упорядкування суспільних відносин за допомогою застосування виключно нормативних юридичних засобів [29; с. 8].

В.О. Ромасько аналізує співвідношення понять «правове регулювання», «правове забезпечення» та «правові основи». При цьому автор визначає «правове забезпечення як сукупність правових актів, що містять норми права, які регулюють найважливіші з погляду держави суспільні відносини, регламентують поведінку їх учасників», «правові основи, як систему правових актів, які регулюють певну сферу суспільних відносин». Науковець доходить висновку, з яким ми повністю погоджуємося, що ці поняття є подібними, оскільки вони вказують на систему правових актів, які регулюють ті чи інші суспільні відносини, однак термін «правове регулювання» є більш змістовним і таким, що охоплює собою попередні дефініції [196; с. 50-52].

Об'єктом правового регулювання є конкретні вольові суспільні відносини, що регулюються правом чи об'єктивно потребують правового регулювання [226], що здійснюється за допомогою системи юридичних норм та інших правових засобів.

Правове регулювання як процес, що відбувається у просторі і часі можна поділити на декілька стадій (етапів). Серед науковців відсутній єдиний погляд щодо їх кількості та назв. Так, С.С. Алексєєв виокремлює три основні та одну факультативну стадії. До основних науковець відносить стадії формування юридичних норм, стадію виникнення прав та обов'язків, стадію їх реалізації. Факультативною є стадія застосування права [15; с. 216]. Інші науковці [38; 204; 74] виділяють три стадії: регламентація суспільних

відносин, виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, їх реалізація. При цьому правозастосування вони розглядають як одну з форм реалізації права.

С. Бобровник, О. Скакун, В. Горшен'єв залежно від обсягу суспільних відносин, які регулюються, поділяють його на нормативно-правове й індивідуально-правове. Як зауважує В.П. Гавриков, нормативно-правове регулювання є первинним, саме з нього починається правовий вплив, розрахований на невизначену кількість типових ситуацій і на впорядкування поведінки невизначеного кола осіб. Індивідуально-правове регулювання обумовлено нормами права та доповнює нормативно-правове регулювання в конкретних ситуаціях і впорядковує поведінку конкретних осіб [39]. Так, умови здійснення контролю та нагляду у будівництві з боку ДАБІ передбачені, наприклад, законами України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 [182], «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 [145] тощо, тобто підпадають під нормативно-правове регулювання і стосуються невизначеного кола типових ситуацій та осіб. Водночас, за результатами контролю або нагляду можуть видаватися індивідуальні правові акти, наприклад, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, припис про зупинення підготовчих та будівельних робіт, які виконуються без повідомлення про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт тощо. Ці владні приписи базуються на нормах, закріплених у законах, стосуються конкретної ситуації та визначених суб'єктів і спрямовані на приведення поведінки останніх у відповідність до вимог законодавства.

Отже, виходячи з викладеного, по-перше, можемо виокремити основні ознаки дефініції «правове регулювання»: здійснюється громадянським суспільством або державою; є правовим (нормативним) впливом на суспільні відносини; здійснюється за допомогою системи правових засобів;

здійснюється відповідно до визначеної мети; регулює суспільні відносини у конкретній сфері.

По-друге, правове регулювання являє собою стадійний процес, який передбачає стадії формування юридичних норм, виникнення прав, обов'язків та їх реалізації.

Що ж стосується об'єкта правового регулювання діяльності ДАБІ, то ним є урегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають між ДАБІ, з одного боку, та іншими органами й організаціями, фізичними та юридичними особами під час здійснення завдань з державного контролю та нагляду за дотриманням вимог будівельного законодавства, а також виконання дозвільної й реєстраційної діяльності у будівництві – з іншого боку.

Аналізуючи правове регулювання діяльності ДАБІ у широкому значенні, акцентуємо, що цілеспрямований вплив на суспільні відносини здійснюється за допомогою як юридичних норм, так й інших правових засобів. У теорії права такі основні правові засоби визначені, як дозвіл, заборона та зобов'язання: дозвіл – це надання особі права на свої власні активні дії; зобов'язання – покладання на особу обов'язку активної поведінки; заборона – це покладання на особу обов'язку утримуватися від вчинення дій певного роду [206; с. 538].

Прикладом здійснення правового регулювання діяльності ДАБІ за допомогою засобу дозволу є правові норми, що закріплюють права ДАБІ щодо виконання контрольних повноважень та надання адміністративних послуг. Так, відповідно до Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України [162], ДАБІ для виконання покладених на неї завдань має право: залучати до проведення перевірок представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних та громадських об'єднань (за погодженням з їх керівниками), фахівців науково-дослідних та науково-технічних організацій; одержувати інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань і

функцій; вимагати у випадках, визначених законодавством, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомки і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій; видавати у визначених законодавством випадках обов'язкові до виконання приписи; складати акти перевірок у сфері містобудівної діяльності тощо.

Здійснення правового регулювання діяльності ДАБІ за допомогою засобу зобов'язання передбачає правове закріплення обов'язків суб'єктів суспільних відносин щодо здійснення контрольно-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» від 19.08.2015 № 671 [55], передбачені зобов'язання замовника або його уповноваженої особи у разі зміни генерального підрядника чи підрядника (якщо підготовчі або будівельні роботи здійснюються без залучення субпідрядників) повідомити орган державного архітектурно-будівельного контролю про такі зміни листом. Або його обов'язок протягом трьох робочих днів з дня самостійного виявлення технічної помилки (описки, друкарської, граматичної, арифметичної помилки) у поданому повідомленні про початок виконання підготовчих робіт чи повідомленні про початок виконання будівельних робіт або отримання відомостей про виявлення недостовірних даних подати виправлені (достовірні) дані щодо інформації, яка потребує змін.

Закон України «Про адміністративні послуги» [144], визначаючи порядок надання адміністративних послуг, передбачає обов'язки суб'єкта надання адміністративної послуги підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, забезпечити безоплатне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом; забезпечити

зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги тощо.

Здійснення правового регулювання діяльності ДАБІ за допомогою засобу заборони передбачається, наприклад, такими правовими нормами, як заборона вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом [144]; заборона відмови у видачі документа дозвільного характеру за підставами, не передбаченими законами [157].

Отже, як бачимо, право за допомогою засобів дозволу, зобов'язання та заборони регулює поведінку учасників суспільних відносин щодо здійснення контролю та діяльності з надання адміністративних послуг й, у підсумку, визначає формування їх правомірної поведінки.

Право регулює різноманітні соціальні відносини, які вимагають поєднання різних засобів впливу. Сукупність таких засобів і способів правового впливу становить метод правового регулювання. Сучасна юридична наука виокремлює два прийоми правового впливу: метод субординації та координації. Зазвичай, характеризуючи галузі права, прийнято говорити, що перший характерний для галузей публічного права, зокрема адміністративного, у той час як другий – для галузей приватного права, насамперед, цивільного. Однак, пояснити всю своєрідність галузевого впливу на свій предмет тільки комбінацією названих двох прийомів не можна: у «чистому» вигляді вони відсутні навіть в адміністративному та цивільному праві [187]. Таке положення можна застосувати й до діяльності ДАБІ, в якій поєднуються обидва прийоми. Так, відповідно до законодавства діяльність ДАБІ є підпорядкованою і підзвітною вищим органам, зокрема Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а її територіальні органи, а також виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад підпорядковані та підзвітні ДАБІ у порядку нагляду. Ці відносини є субординаційними. Водночас у своїй діяльності ДАБІ під час

виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, громадськими спілками, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями [162]. Ця взаємодія характеризується координацією дій.

Відповідно до способу поєднання дозволів та заборон, розрізняють два типи правового регулювання – загальнодозвільний та спеціальнодозвільний. Перший визначається дією принципу: «Дозволено все, крім того, що прямо заборонене законом». Другий характеризується принципом: «Заборонено все, крім того, що прямо дозволене законом» та визначає правове регулювання діяльності ДАБІ.

Отже, виходячи із загальноправового розуміння поняття «правове регулювання», наведене О.Ф. Скакун [204; с.489], можемо схарактеризувати правове регулювання діяльності ДАБІ у широкому сенсі як здійснюваний державою за допомогою права та сукупності правових засобів вплив на суспільні відносини щодо здійснення контрольної-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ з метою їх нормативного закріплення, охорони та розвитку. У вузькому його слід розглядати як упорядкування суспільних відносин щодо здійснення контрольної-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ виключно за допомогою нормативних юридичних засобів.

Аналіз правового регулювання діяльності ДАБІ у широкому розумінні дозволив також виокремити об'єкт, метод та тип правового регулювання, що має як теоретичне, так і практичне значення, яке полягає у регулюванні правил поведінки суб'єктів суспільних відносин щодо контрольної-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ та їх закріпленні у нормах права.

Характеризуючи правове регулювання діяльності ДАБІ, слід зауважити, що ця діяльність може здійснюватися тільки ґрунтуючись на правових нормах і лише у межах, визначених нормативно-правовими актами. Насамперед йдеться про систему законодавства, що регулює суспільні відносини у галузі будівництва у цілому, а також про нормативно-правові акти, які регламентують діяльність ДАБІ, зокрема. До цієї системи слід віднести Конституцію України, закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [187], «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [144], «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV [157], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [182], «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780–XII [177], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 № 320-VIII» [147], «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 [145], «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII [174], Постанов Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» від 05.12.2007 № 1396 [175], «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466 [54] «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» від 09.07.2014 № 294 [162] тощо.

Стаття 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [182], ст. 24 Закону України «Про основи містобудування» [177] та ст. 10 Закону України «Про архітектурну діяльність» [145] визначають, що органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду – Державна архітектурно-

будівельна інспекція, а також органи місцевого самоврядування та інші уповноважені на це державні органи.

Відповідно до Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України (далі Положення), її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Аналіз завдань, окреслених у Положенні, дає підстави об'єднати їх у такі групи: організаційні – вносить на розгляд Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозиції щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери її діяльності; контролю – здійснює державний контроль та нагляд за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; дозвільні та реєстраційні – здійснює дозвільні та реєстраційні функції у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках [162].

На виконання зазначених завдань ДАБІ наділена відповідними повноваженнями, до яких слід віднести:

повноваження щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності: у визначених законодавством випадках проводить перевірки відповідності підготовчих та будівельних робіт, будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються під час будівництва об'єктів, вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, технічним умовам, затвердженим проектним вимогам, рішенням; здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час провадження містобудівної діяльності, а також ліцензійних умов на провадження господарської діяльності; перевіряє на відповідність вимогам законодавства,

будівельних норм, державних стандартів і правил рішення, прийняті територіальними органами тощо;

повноваження щодо здійснення дозвільно-реєстраційної діяльності: видача у визначених законодавством випадках дозволів на виконання будівельних робіт, а також відмова у видачі таких дозволів та анулювання дозволів на виконання будівельних робіт; ведення єдиного реєстру отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, виданих дозволів на виконання будівельних робіт тощо; прийняття в установленому порядку в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (видача відповідних сертифікатів, реєстрація декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та повернення таких декларацій).

процесуальні повноваження: зупинення у визначених законодавством випадках підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, зокрема будівельних норм, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, які виконуються без повідомлення, реєстрації дозволу на виконання будівельних робіт; складання відповідно до закону протоколів про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, накладання штрафів; розгляду у визначених законодавством випадках справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та справ про адміністративні правопорушення із прийняттям відповідних рішень.

організаційні повноваження: організація проведення або проведення навчання, підвищення кваліфікації, підготовки та перепідготовки фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, ліцензування; проведення у встановленому порядку конкурсу на кращі будинки і споруди та інших конкурсів згідно із законодавством; укладання міжнародних договорів України міжвідомчого характеру та здійснення міжнародного співробітництва з питань, що належать до компетенції ДАБІ.

Отже, виходячи із визначених у Положенні завдань та повноважень можна констатувати, що ДАБІ виконує не лише діяльність контролю та нагляду, а й таку, що пов'язана з наданням адміністративних послуг.

На нашу думку, віднесення останньої до органу контролю обумовлено функціонуванням у юридичній літературі таких термінів, як «безпосередній» та «опосередкований» контроль. До першого виду контролю у діяльності ДАБІ слід віднести, наприклад, такі повноваження: здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час провадження містобудівної діяльності, а також ліцензійних умов на провадження господарської діяльності; у визначених законодавством випадках проводить перевірки: відповідності підготовчих та будівельних робіт, будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються під час будівництва об'єктів, вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, технічним умовам, затвердженим проектним вимогам, рішенням; перевіряє на відповідність вимогам законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил рішення, прийнятих територіальними органами тощо [162].

Опосередкований контроль виконується ДАБІ, наприклад, під час реєстрації повідомлень про початок виконання підготовчих робіт; видачі дозволів на виконання будівельних робіт, їх відмові та анулюванні; видачі сертифікатів, реєстрації декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та повернення таких декларацій; здійснення ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури тощо шляхом перевірки правильності оформлення документів, що подаються, їх відповідності закону, а також комплектності.

Однак, звернемося до визначення поняття «адміністративна послуга» – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи,

спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону[144]. Окрім того, акцентуємо на основних ознаках цього поняття: адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи; надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи (тобто таких, що можуть бути захищені у судовому порядку); право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначатися законом; адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію ними владних повноважень; результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи [228; с.9-10]. Отже, можна дійти висновку, що ті заходи, що отримали назву опосередкованого контролю у діяльності ДАБІ, є саме адміністративними послугами.

Таким чином, склалася ситуація, відповідно до якої, як уже зазначалося у попередньому підрозділі, відбувається нерозрізнення в роботі одного органу діяльності з проведення перевірок і надання адміністративних послуг. На думку О.А. Банчука, на практиці це призводить до аномалій в організації публічної влади, розмивається місія відповідного адміністративного органу – або надавати послуги, або здійснювати перевірки [20; с. 16]. Отже, слід говорити про відокремлення інспекційних повноважень як пріоритетних у діяльності ДАБІ та таких, що відповідають меті їх утворення, від решти завдань, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, які необхідно передати Державній архітектурно-будівельній службі, яку треба створити.

На користь цього твердження свідчить і досвід зарубіжних країн, наприклад Польщі, відповідно до будівельного законодавства якої діяльність у сфері контролю у будівництві (Закон РП «Про будівництво» від 07.07.1994) [261] здійснюється двома окремими адміністративними органами: архітектурно-будівельною адміністрацією, яка виконує

адміністративно-правову функцію, та будівельного надзору, за яким закріплена інспекційно-контрольна функція.

Останнім часом, починаючи з ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 № 320-VIII» [147], правове регулювання діяльності ДАБІ було спрямоване на створення нової системи органів архітектурно-будівельного контролю та на передачу частини повноважень до територіальних органів щодо надання дозвільних документів на початок будівельних робіт та прийняття об'єктів в експлуатацію. У зв'язку з цим були внесені зміни до таких законів України, як «Про основи містобудування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». У межах досліджуваного питання ми не будемо аналізувати всі зміни, а акцентуємо лише на тих, які вплинули на подальше правове регулювання діяльності ДАБІ.

По-перше, йдеться про формування нової системи органів архітектурно-будівельного контролю, в основі якого є процес децентралізації ДАБІ, що передбачає створення сільськими, селищними та міськими органами відповідних територіальних органів державного архітектурно-будівельного контролю та передачу їм частини повноважень. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» від 19.08.2015 № 671 [55], орган державного архітектурно-будівельного контролю утворюється як структурний підрозділ Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій та як виконавчий орган сільської, селищної, міської ради та є підконтрольним Держархбудінспекції. Ця Постанова затвердила Примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю, яке визначає основне завдання органу держархбудконтролю –

здійснення відповідно до закону державного архітектурно-будівельного контролю, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у сфері містобудівної діяльності; його повноваження та структуру; права посадових осіб органу держархбудконтролю; порядок призначення та звільнення керівника; його повноваження.

Процедурні аспекти утворення місцевих органів держархбудконтролю, які передбачали визначення потреб і можливостей, формування виконавчого органу з питань держархбудконтролю (порядок утворення органу у статусі Інспекції, призначення керівника, затвердження чисельності, затвердження положення), механізм передачі повноважень виконавчому органу з питань держархбудконтролю регламентовані Настановою щодо створення місцевих органів держархбудконтролю, розроблена Держархбудінспекцією[251].

Окрім того, нові повноваження було закріплено у ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до якої надання документів, що надають право на ведення підготовчих і будівельних робіт (реєстрація документів, видача, відмова у видачі, анулювання), видача декларації про готовність об'єкта до експлуатації (видача сертифікатів, реєстрації декларації) здійснюється виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч) – щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), розташованих у межах відповідних населених пунктів; виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч, структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до

об'єктів з незначними (СС1) та середніми (СС2) наслідками, розташованих у межах відповідних населених пунктів [182].

Однак, процес децентралізації ДАБІ, незважаючи на певні недоліки, є прогресивним, оскільки дозволяє громаді брати активну участь у вирішенні питань, пов'язаних такими негативними явищами, як незаконне будівництво, земельні маніпуляції, що призводить до корупції на місцевому рівні. Про перспективність цього процесу свідчить той факт, що на сьогодні 76 громад перебрали на себе повноваження держархбудконтролю, з них 20 – обласні центри.

По-друге, зміни у законодавстві відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 № 320-VIII» [147] стосувалися правової регламентації таких понять, як «контроль» та «нагляд». Цей процес знайшов своє відображення у ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», яка закріплює визначення цих понять, а також суб'єктів їх здійснення. Так, державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю, а державний архітектурно-будівельний нагляд здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі. Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду регламентовано у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19.08.2015 № 698 [167], Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю – у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23.05.2011 № 553 [166]. Досліджуване питання представлено у цьому

підрозділі оглядово, оскільки воно буде детально розглянуто у другому розділі дисертаційного дослідження.

Слід зазначити, що, починаючи з 2011 року, правове регулювання діяльності ДАБІ зазнало значних змін з огляду на ліберизацію містобудівної діяльності, яка передбачала спрощення дозвільних процедур та закріплення декларативного принципу будівництва, поділу всіх об'єктів будівництва на п'ять категорій складності та надання права будівництва об'єктів III категорії складності за декларативним принципом, мораторій протягом 2013 – 2014 років на здійснення перевірок об'єктів містобудування з боку ДАБІ та її територіальних органів.

Зрозуміло, що такі зміни у законодавстві, з одного боку, були реакцією на існуючу до недавнього часу дозвільну процедуру навіть для будівництва приватних житлових будинків садибного типу, яка була дуже суворою і практично не відрізнялась від будівництва промислових об'єктів. З іншого, позначився вплив інтеграційних процесів та запозичення міжнародного досвіду. Наприклад, як зауважує А.В. Матвійчук, щоб отримати в Німеччині дозвіл на будівництво необхідно подати відповідну заяву до регіональної адміністрації з будівництва (Bauamt). До заяви на отримання дозволу на будівництво необхідно додати план ділянки; архітектурний план будівлі; специфікації будівлі; план опалення та теплоізоляції; протипожежний план; план звукоізоляції, які повинні бути затверджені ліцензованим архітектором. У разі дотримання всіх норм та вимог Bauamt дає дозвіл на будівництво [115; с. 81].

Отже, після внесення змін до вітчизняного законодавства, відповідно до ст. 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», замовник отримав право виконувати будівельні роботи після подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, які не потребують отримання дозволу на виконання будівельних робіт згідно з

переліком об'єктів будівництва, затвердженим Кабінетом Міністрів України [182].

Демократизація дозвільного процесу, що мала місце до внесення змін, призвела до частого порушення будівельного законодавства. Це обумовлено, насамперед, різним підходом до відповідальності за недостовірність даних: відповідно до законодавства європейських країн, зокрема Німеччини, відповідальність за правдивість даних та відповідність змісту документів вимогам законодавства несе архітектор. Водночас, згідно з вітчизняним законодавством, ця відповідальність покладається на замовника. Тому діяльність ДАБІ зводилася тільки до перевірки наявності необхідних документів, а не їх змісту. Зрозуміло, оскільки орган, що видає дозвіл, не володіє знанням про достовірність інформації, така невідповідність може бути виявлена уже під час ведення будівництва, а може не бути виявлена взагалі. Так, компанія «Еліта-центр» без дозвільних документів будувала у Києві 40 житлових комплексів, а всього за перше півріччя 2016 року Держархбудінспекція зафіксувала 3,8 тис порушень містобудівного законодавства.

По-третє, категорію складності будівництва визначають замовники та проєктанти. Зрозуміло, що тут з'являється можливість для маніпуляцій, адже третю і четверту категорії відносили до одного класу наслідків, який був штучно розділений. Таким чином, існував цілком законний спосіб уникнути проходження експертизи та отримання дозволу. Забудовник, аби спростити собі шлях до старту будівництва, не витратившись на повноцінний проєкт та експертизу, часто легалізував початок будівництва спрощеним шляхом: отримував декларацію на будівництво третьої категорії складності. Далі проєкт коригувався, про що органи архбудконтролю навіть не інформувалися. Схема начебто законна, однак відсутні гарантії дотримання усіх будівельних норм, пов'язаних з безпекою майбутніх мешканців [95].

Отже, виникла нагальна потреба у вдосконаленні та підвищенні ефективності державного регулювання будівництва шляхом підвищення

вимог до суб'єктів містобудування, на що був спрямований розроблений за участі ДАБІ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII [148]. Відповідно до зазначеного закону запроваджено двоступеневу дозвільну систему замість триступеневої (повідомлення про початок підготовчих та будівельних робіт, дозвіл на будівництво), змінено декларативний принцип будівництва на принцип повідомлення; визначено класи наслідків (відповідальності) замість категорій складності. Правильність визначення класу наслідків (відповідальності) перевірятиметься під час проведення експертизи проектів, якщо здійснення такої експертизи є обов'язковим відповідно до закону. Визначено вичерпний перелік документів для отримання містобудівних умов та обмежень, збільшено відповідальність суб'єктів містобудування за порушення будівельного законодавства, запроваджено перелік експертних організацій тощо.

Більш детально переваги та недоліки внесених змін будуть схарактеризовані в наступних розділах дисертаційного дослідження.

Отже, аналіз питання про правове регулювання діяльності ДАБІ дозволяє зробити такі висновки:

1) правове регулювання діяльності ДАБІ слід розглядати як динамічний цілеспрямований процес, що передбачає упорядкування з боку держави суспільних відносин за допомогою права та сукупності правових засобів з метою здійснення ефективного та результативного державного архітектуро-будівельного контролю та нагляду. Цей процес обумовлений розвитком, зміною та появою нових суспільних відносин у галузі будівництва й вимагає нормативного їх закріплення з метою покращання правового регулювання контрольно-наглядової діяльності ДАБІ;

2) правове регулювання діяльності ДАБІ у широкому сенсі слід розуміти як здійснюваний державою за допомогою права та сукупності правових засобів вплив на суспільні відносини щодо здійснення контрольно-

наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ з метою їх нормативного закріплення, охорони та розвитку;

3) аналіз правового регулювання діяльності ДАБІ у широкому розумінні дозволив також виокремити його об'єкт, який визначається як урегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають між ДАБІ, з одного боку, та іншими органами й організаціями, фізичними та юридичними особами під час здійснення завдань з державного контролю та нагляду за дотриманням вимог будівельного законодавства, а також виконання дозвільної й реєстраційної діяльності у будівництві; метод, який характеризується поєднанням методів субординації та координації; тип правового регулювання – спеціальнодозвільний, що характеризується принципом: «Заборонено все, крім того, що прямо дозволене законом» – з іншого боку;

4) правове регулювання ДАБІ у вузькому значенні розуміється як упорядкування суспільних відносин щодо здійснення контрольно-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ виключно за допомогою нормативних юридичних засобів. Аналіз законодавства, що регулює діяльність ДАБІ свідчить про нерозрізнення в роботі одного органу діяльності з проведення перевірок і надання адміністративних послуг, що вимагає відокремлення інспекційних повноважень як пріоритетних у діяльності ДАБІ та таких, що відповідають меті її утворення, від завдань, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. Останні необхідно передати новоствореному органу – Державній архітектурно-будівельній службі.

1.3. Принципи діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні

Дослідження принципів діяльності ДАБІ обумовлюється їх важливістю для визначення змісту та системи правових норм, а також для подальшого

розвитку законодавства, що регулює її діяльність. Однак, незважаючи на нагальність цього питання, на сьогодні слід констатувати відсутність закріплення принципів, відповідно до яких здійснюється діяльність ДАБІ, на законодавчому рівні. Що стосується аналізу цього питання на науковому рівні, то необхідно зауважити, що наукові доробки, як правило, містять дослідження принципів контролю у галузі будівництва. Водночас відсутні праці, предметом дослідження яких були б принципи діяльності ДАБІ.

Аналіз різноманітних проблем, пов'язаних з принципами діяльності державних органів, зокрема й у будівництві, а також принципами контролю у цілому, були предметом дослідження таких науковців, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.В. Артюх, В.М. Гаращук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, М.А. Латинін, Д.В. Лученко, В.О. Невядовский, І.С. Орехова, І.Б. Шахов, Є.О. Юрченко та інших.

Актуальність дослідження принципів діяльності ДАБІ полягає, по-перше, необхідності запровадження єдиних засад її діяльності, на підставі яких формуються норми права, що визначають пріоритетні напрями функціонування цього органу. По-друге, на сьогодні існують різні підходи до виокремлення принципів діяльності центральних органів виконавчої влади у цілому, що призводить до включення до них зайвих положень. По-третє, нагальною є необхідність у систематизації та нормативному закріпленні принципів ДАБІ.

У широкому сенсі дефініцію «принцип» слід розуміти як «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо». У вузькому – як «особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.; переконання, норму, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [210; с. 693]. У правовій довідковій літературі принцип визначається як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і

відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [252; с. 110].

Як уже зазначалося, діяльність ДАБІ регулюється Положенням про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, затвердженим Постановою КМУ від 09.07.2014 № 294 [162], незважаючи на вимоги ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [187] щодо обов'язковості встановлення виключно законами органів, уповноважених здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності. Хоча дослідники питання діяльності державних органів у галузі будівництва акцентують на цій прогалині у вітчизняному законодавстві, закон про центральний орган державного нагляду (контролю) у будівництві на сьогодні відсутній. Однак, як Положення, так й інші нормативні акти, що регламентують питання контролю у будівництві, не закріплюють принципи діяльності ДАБІ. Йдеться, насамперед, про закони «Про архітектурну діяльність» [145], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [182], які закріплюють принципи відповідної діяльності у цілому. Така ситуація вимагає законодавчого визначення принципів діяльності ДАБІ та їх нормативного закріплення.

Визначаючи систему принципів діяльності ДАБІ, слід виходити з того, що цей орган у своїй діяльності виконує два основних завдання: здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках [162]. Отже, на нашу думку, система принципів, на яких базується діяльність ДАБІ, повинна являти собою поєднання загальних принципів діяльності, а також принципів контролю та принципів надання адміністративних послуг. Причому як принципи контролю, так і принципи надання адміністративних послуг ми пропонуємо об'єднати у групу

спеціальних принципів. Отже, запропонована нами система принципів включає дві їх групи – загальні та спеціальні. Останні, у свою чергу, поділяються на спеціальні принципи здійснення контролю та спеціальні принципи надання адміністративних послуг.

До загальних принципів функціонування ДАБІ слід віднести принципи, характерні, як для контрольної-наглядової діяльності, так і для дозвільної. В основу їх виокремлення ми поклали принципи, визначені багатьма науковцями: законність, об'єктивність, дієвість, гласність [17]. Окрім того, зважаючи на специфіку діяльності ДАБІ, що визначається завданнями, які вона виконує, слід доповнити цю класифікацію принципом відповідальності посадових осіб ДАБІ за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, а також прав та законних інтересів суб'єкта господарювання, а також принципом моніторингу. Розглянемо їх більш детально з погляду реалізації у діяльності ДАБІ.

Так, принцип законності виражається у неухильному дотриманні та виконанні ДАБІ всіх діючих на території України правових приписів. Окрім того, він включає також принцип верховенства права, який полягає у відповідності всіх нормативно-правових актів, які ухвалює ДАБІ, Конституції та законам України. Цей принцип знайшов відображення у таких положеннях нормативних актів, що регулюють її діяльність: «Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції» [166]; «Держархбудінспекція у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції

та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства» [162]. Принцип законності включає також принцип єдності розуміння і застосування законів на всій території їх дії, що забезпечує єдине розуміння сутності і конкретного змісту законів забезпечує законність правозастосовної діяльності, однаковість застосування юридичних норм до всіх суб'єктів права [205].

Принцип об'єктивності в діяльності ДАБІ передбачає обов'язок посадових осіб ДАБІ під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю у повному обсязі, об'єктивно та неупереджено здійснювати контроль у межах повноважень, передбачених законодавством [166]; «головні інспектори будівельного нагляду під час здійснення нагляду зобов'язані у повному обсязі, об'єктивно та неупереджено здійснювати нагляд у межах повноважень, передбачених законодавством» [167].

Дієвість діяльності ДАБІ полягає у «реагуванні органів контролю, усієї системи контролю шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачу результатів та висновків уповноваженим органам для прийняття рішень» [51; 223; с.95]. Так, у разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, крім акта перевірки, складається протокол разом з приписом усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил або приписом про зупинення підготовчих та будівельних робіт, які виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт [166].

З розвитком демократичних процесів у суспільстві набув актуальності і розвитку принцип гласності у діяльності ДАБІ, який передбачає надання правдивої, своєчасної і вичерпної інформації про її діяльність, пов'язану зі здійсненням контрольних повноважень та дозвільно-реєстраційної роботи. Засобами реалізації цього принципу у роботі ДАБІ є доступ до інформації в режимі он-лайн: створення власного веб-сайту ДАБІ, надання он-лайн

послуг; інформування широкого загалу через засоби масової інформації; безпосереднє спілкування шляхом надання консультацій, відповідей за зверненням тощо. Так, наприклад, на веб-сайті ДАБІ (<http://www.dabi.gov.ua>) кожен бажаючий може знайти інформацію з питань організації роботи ДАБІ: річний план роботи ДАБІ на 2017 рік, Пріоритетні напрями роботи ДАБІ, План комплексних перевірок за додержанням суб'єктами господарювання Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів середнього (СС2) та значного (СС3) класів наслідків (відповідальності) на II квартал 2017 року тощо. Інформація доводиться до відома громадськості й шляхом опублікування звітів про роботу ДАБІ, інформації про скасування, зупинення дії рішення об'єкта нагляду або його відновлення, розміщення регуляторних актів та звітів про відстеження їх результативності.

Значущим кроком на шляху досягнення відкритості та прозорості у роботі ДАБІ стало надання електронних адміністративних послуг, зокрема повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення про початок будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації. Окрім того, на сайті розміщено реєстри виданих ліцензій та дозвільних документів. Слід акцентувати, що вся інформація, розташована на сайті, є доступною для осіб з вадами зору.

Цей принцип виявляється також у доступності та зрозумілості процесу отримання адміністративної послуги, що полягає у наявності необхідної інформації на відповідних веб-сайтах та стендах, розміщених у центрах надання послуг.

Важливим принципом діяльності ДАБІ є також принцип відповідальності посадових осіб ДАБІ за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, а також прав та законних інтересів суб'єкта господарювання, який реалізується через норми, закріплені у КпАП України, законах України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»

(ст. 9) [187]. Однак, як не парадоксально, така норма відсутня у Положенні про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України.

З огляду на реалізацію ДАБІ завдання із внесення на розгляд Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери її діяльності [162], вважаємо за необхідне виокремити також такий загальний принцип, як принцип моніторингу. Так, наприклад, на сьогодні ДАБІ здійснює моніторинг таких основних напрямів діяльності, як децентралізація, зміцнення дисципліни та боротьба з корупцією. На виконання першого напрямку діяльності ДАБІ здійснює моніторинг та оцінювання роботи власних структурних підрозділів – територіальних органів та новоутворених органів держархбудконтролю. Основними критеріями є надання якісних адміністративних послуг громадянам, створення сприятливих умов для діяльності будівельного бізнесу, оперативне реагування на скарги громадян, консультування заявників та зменшення кількості відмов у реєстрації дозвільних документів [52]. З метою зміцнення дисципліни та боротьби з корупцією ДАБІ веде постійний моніторинг діяльності своїх службовців як в центральному апараті, так і в регіонах. Показниками якісної роботи є відсутність скарг на повторні відмови в реєстрації дозвільних документів, постійна комунікація чиновників з громадянами, оперативна реакція на сигнали щодо проблемних будівництв [46].

Отже, загальні принципи діяльності ДАБІ – це основні засади, що визначають провідні напрями контрольної та дозвільно-реєстраційної діяльності ДАБІ.

Щодо виокремлення спеціальних принципів діяльності ДАБІ, то, як уже зазначалося, слід говорити про принципи контролю та принципи надання адміністративних послуг.

Аналіз визначення дефініції «принципи контролю» можна здійснити лише на підставі наукових розвідок, оскільки вона не має законодавчого

закріплення. Так, В. М. Гаращук зазначає, що «в юридичній науці під принципами контролю слід розуміти розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність» [40; с.99]. Т.О. Коломоець, визначаючи принципи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України, характеризує їх як вихідні, основоположні засади, ідеї, що концентрують у собі досягнення доктрини та практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загальнононормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку державних органів, громадськості за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, спрямовані на вдосконалення та забезпечення ефективності такої діяльності [85; с.33]. Д.В. Лученко, погоджуючись з думкою О.О. Маштакової [117; с.8], пропонує під принципами контролю розуміти науково обґрунтовані та апробовані практикою, закріплені прямо чи опосередковано у нормативно-правових актах основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його ефективність [111; 13].

Отже, найбільш поширеним є погляд на принципи контролю як, по-перше, на основні, вихідні основи (засади); по-друге, на діяльність з боку державних та громадських органів; по-третє, яка має на меті ефективність та результативність контролю.

З огляду на викладене, принципи контролю у діяльності ДАБІ можна визначити як науково й практично обґрунтовані фундаментальні основи організації та здійснення архітектурно-будівельного контролю і нагляду з боку ДАБІ, що забезпечують його ефективність та результативність.

Основні принципи державного нагляду (контролю) закріплено у ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, до яких законодавець відносить 13 принципів [187]. Аналіз цих принципів свідчить, що деякі з них можна віднести до загальних принципів, що було нами зроблено попередньо,

наприклад, принципи об'єктивності, відкритості, прозорості, які є підставою для здійснення як контрольної діяльності, так і діяльності з надання адміністративних послуг. Що стосується принципів відкритості та прозорості, то, на нашу думку, вони є складовими принципу гласності; принцип здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом, та відповідає загальному принципу законності тощо.

Отже, на підставі аналізу визначених у Законі принципів, пропонуємо виокремити спеціальні принципи контролю у діяльності ДАБІ та навести їх характеристику. До них слід віднести принципи:

1) пріоритетності безпеки життя і здоров'я людини, середовища її проживання і життєдіяльності. Цей принцип базується на конституційному положенні про визнання в Україні людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю [88]. У практиці ДАБІ він пов'язаний з проведенням перевірки відповідності підготовчих та будівельних робіт, будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються під час будівництва об'єктів, вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, технічним умовам, затвердженим проектним вимогам, рішенням; наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів (у тому числі наявності у виконавця будівельних робіт сертифікатів на будівельні матеріали, вироби і конструкції) та іншої документації; дотримання порядків прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, проведення обстеження об'єктів та реалізації заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації тощо[162];

2) підконтрольності і підзвітності діяльності органу державного нагляду (контролю) та його територіальних органів відповідним органам державної влади, на виконання якого спрямовані, наприклад, норми Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» від 19.08.2015 № 671 [55],

що передбачають підконтрольність органів державного архітектурно-будівельного контролю, утворених як структурний підрозділ Київської та Севастопольської міськдержадміністрації та як виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, ДАБІ та органу місцевого самоврядування.

У свою чергу, підконтрольність ДАБІ виявляється у порядку призначення на посаду та звільнення з посади Голови ДАБІ Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Підзвітність ДАБІ Міністру регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства закріплена у нормі, що передбачає повноваження Голови ДАБІ щодо надання звітів про виконання планів роботи Держархбудінспекції та покладених на неї завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності Держархбудінспекції, її територіальних органів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях тощо [162];

3) паритетності усіх суб'єктів контрольної діяльності та її гарантування полягає у правовій рівності всіх суб'єктів державного нагляду (контролю) перед вимогами закону та наділенні кожного з них відповідними правами та обов'язками. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [166], регламентовано повноваження посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю, повноваження суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль. Гарантією правової рівності суб'єктів державного нагляду (контролю) є норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [182], Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [187] про право суб'єкта

містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, на оскарження Постанови органів державного архітектурно-будівельного контролю до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, або до суду; на його право звернутися до суду із заявою про відшкодування матеріальної та моральної шкоди у разі її заподіяння, завдання збитків внаслідок порушення працівниками органу державного архітектурно-будівельного контролю вимог законодавства; на право суб'єкта господарювання звернутися до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органу державного архітектурно-будівельного контролю. У разі надходження такого звернення суб'єкта господарювання відповідний центральний орган виконавчої влади зобов'язаний розглянути його в установленому законом порядку;

4) неупередженості здійснення державного контролю (нагляду), який передбачає здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду) особами, не зацікавленими в його результатах. Цей принцип у діяльності ДАБІ може бути реалізований тільки за умови розмежування повноважень з контрольної діяльності та діяльності з надання адміністративних послуг. На сьогодні, відповідно до законодавства, ДАБІ поєднує ці функції. Вирішення цієї проблеми можна досягти шляхом утворення Державної архітектурно-будівельної служби, наділеної лише повноваженнями з надання адміністративних послуг;

5) превентивності державного контролю (нагляду), що полягає у його спрямованості на запобігання правопорушенням у галузі будівництва. Дотримання цього принципу гарантується правом ДАБІ повертати замовникові для усунення виявлених недоліків декларацію про початок виконання підготовчих робіт або скасовувати її у випадках, передбачених законодавством; відмовляти у видачі дозволу на виконання будівельних робіт або анулювати його з підстав, передбачених законодавством; повертати декларацію про готовність об'єкта до експлуатації замовникові, якщо

декларація подана чи оформлена з порушенням установлених вимог; відмовляти у видачі сертифіката з підстав, передбачених законодавством. Такі заходи дають можливість ДАБІ запобігти правопорушенням у галузі будівництва. Однак, на нашу думку, здійснення принципу превентивності державного нагляду було б більш ефективним, якби відповідальність за повноту та достовірність даних, зазначених у поданих документах ніс не замовник, як це існує на сьогодні, а посадова особа. Зрозуміло, що зміни, передбачені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII, спрямовані на покращення ситуації щодо дотримання принципу превентивності державного нагляду (контролю). Так, Закон збільшує відповідальність контролюючих органів за законність будівництва. Раніше посадові особи, реєструючи декларативні документи, перевіряли тільки повноту вказаних даних, а не їх зміст, відповідно і не несли відповідальність за проблемні будівництва. Тепер, видаючи дозвіл на будівництво, посадова особа обов'язково має перевірити наявність повного пакету документів, а це означає, що виникає відповідальність чиновника за прийняте рішення [76];

б) систематичності здійснення контрольної діяльності. Цей принцип реалізується через норми, закріплені у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V[187], постановах Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [166], «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» [167], «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» [162]. Так, наприклад, ці нормативні акти регулюють порядок проведення планових перевірок, які здійснюються не частіше, ніж раз на півроку. Слід зауважити, що цей принцип інколи у науковій літературі називається принципом плановості. І.В. Патерило зауважує, що така назва притаманна радянській

ідеології і не відображає сучасні підходи до виокремлення принципів [135; с.19]. Однак, ми не повністю погоджуємося з цією думкою, хоча термін «плановість» був характерний для радянського періоду. При цьому сучасна діяльність будь-якого органу, зокрема й контрольна діяльність ДАБІ, має плановий характер. На її виконання складаються різні плани проведення комплексних перевірок. Ми не використовуємо цей термін тільки через те, що законодавство передбачає також проведення позапланових перевірок, однак їх підстави чітко визначені у зазначених нормативно-правових актах. Тому, на наш погляд, термін «системність» є більш доцільним;

7) презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання за наявності колізії у праві передбачає, що рішення приймається на користь суб'єкта господарювання у 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) [178]. Проблема множинності трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та повноважень органу державного нагляду (контролю) виникає в тих випадках, коли закон не відповідає критеріям визначеності, зрозумілості та створює правові колізії під час врегулювання відносин. При цьому, у разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності. У разі існування суперечності між актами, прийнятими різними за місцем в ієрархічній структурі органами – вищим та нижчим, застосовується акт, прийнятий вищим органом, як такий, що має більшу юридичну силу. У разі існування неузгодженості між актами, виданими одним і тим же органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили. При розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом [250].

Окрім здійснення архітектурно-будівельного контролю, ДАБІ України надає громадянам дозвільні та реєстраційні послуги, зокрема: у визначених законодавством випадках видає дозволи на виконання будівельних робіт (середній (СС2) та значний (СС3) клас наслідків), відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт; веде єдиний реєстр отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, виданих дозволів на виконання будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та виданих сертифікатів, повернених декларацій та відмов у видачі таких дозволів і сертифікатів, а також реєстр виданих ліцензій провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури; реєструє повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт (незначний (СС1) клас наслідків); приймає в установленому порядку в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає відповідні сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації та повертає такі декларації) тощо [162].

З огляду на зазначені повноваження ДАБІ, до другої групи спеціальних принципів її діяльності слід віднести принципи надання адміністративних послуг, які слід схарактеризувати як загальнозначущі основні засади, що визначають пріоритетні напрями реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ.

У законодавстві принципи надання адміністративних послуг та дозвільної системи закріплені, зокрема, відповідно у законах України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [144] та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV [157]. Так, згідно зі ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» до них належать, наприклад, принципи верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних;

раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [144].

Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» доповнює наведений перелік такими принципами, як: розвиток конкуренції; відповідальність посадових осіб дозвільних органів, адміністраторів та суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру; зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності; установлення єдиних вимог до порядку видачі документів дозвільного характеру [157]. Такі принципи, як відповідальність посадових осіб дозвільних органів та єдність вимог до порядку видачі документів дозвільного характеру ми віднесли до загальних принципів, оскільки вони можуть стосуватися не тільки дозвільної діяльності. Що ж до принципу, наприклад, зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності, то, на наш погляд, він є більше характеристикою принципу децентралізації діяльності державних органів.

Слід зауважити також, що Закон України «Про адміністративні послуги» виділяє такий принцип, як доступність та зручність для суб'єктів звернень. Однак, на наш погляд, він є складовою та характеристикою принципу «єдиного вікна».

Отже, аналіз наведених принципів дає можливість виокремити спеціальні принципи надання адміністративних послуг у діяльності ДАБІ та здійснити їх характеристику. До таких принципів ми відносимо:

- 1) принцип захисту персональних даних. Відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI[173], персональні дані – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. До них можна віднести ім'я, прізвище, по батькові особи, реквізити документа, що

посвідчує особу, ідентифікаційний номер фізичної особи та інші дані, які ідентифікують особу.

Захист персональних даних передбачає обов'язок володільців, розпорядників персональних даних та третіх осіб забезпечити захист цих даних від випадкових втрати або знищення, від незаконної обробки, у тому числі незаконного знищення чи доступу до них. При цьому Закон забороняє володільцю розголошувати відомості стосовно суб'єктів персональних даних, доступ до персональних даних яких надається іншим суб'єктам відносин, пов'язаних з такими даними. Що стосується використання цих даних працівниками суб'єктів відносин, пов'язаних з персональними даними, то воно повинно здійснюватися ними лише відповідно до їхніх професійних чи службових або трудових обов'язків. Ці працівники зобов'язані не допускати розголошення у будь-який спосіб персональних даних, які їм було довірено або які стали відомі у зв'язку з виконанням професійних чи службових або трудових обов'язків, крім випадків, передбачених законом.

Засобами захисту персональних даних можуть бути створення структурного підрозділу або призначення відповідальної особи, що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних при їх обробці; ідентифікація працівника перед отриманням ним доступу до персональних даних, наприклад, шляхом особистого введення індивідуального та відомого лише йому паролю; здійснення контролю за доступом до приміщень, де зберігаються картотеки/сервери з персональними даними тощо [77; с.107-108].

За порушення вимог Закону України «Про захист персональних даних» настає відповідальність згідно із законодавством України;

2) принцип раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, реалізується, насамперед, шляхом запровадження електронного документообігу. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» [144] надання адміністративних послуг в електронній формі та

доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. При цьому Єдиний державний портал адміністративних послуг повинен забезпечувати: доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг; доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку та отримання інформації про хід її розгляду, отримання ними за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг, а також можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі. Так, на сьогодні ДАБІ надає електронні адміністративні послуги щодо початку виконання підготовчих робіт, початку будівельних робіт, а також готовності об'єкта до експлуатації;

3) із наведеним принципом тісно пов'язаний принцип «єдиного вікна». Слід зауважити, що від самого початку цей принцип ототожнювався із принципом організаційної єдності, який відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV [157] розумівся як надання значної кількості послуг в одному місці. Однак з ухваленням Закону України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» від 21.10.2010 № 2623- VI [181] цей термін набув нового значення і визначається як спосіб взаємодії уповноваженого органу і суб'єкта інвестиційної діяльності з метою підготовки та видачі пакета документів, який дає право на реалізацію інвестиційного проекту. У такому ж сенсі він використовується і в діяльності ДАБІ та означає спосіб взаємодії суб'єкта надання адміністративної послуги та суб'єкта звернення з метою здійснення

максимально можливої кількості процедурних дій без залучення останнього. Реалізація цього принципу спрямована на скорочення процедури отримання адміністративної послуги та запобігання корупційним ризикам, оскільки послуги будуть надаватися безпосередньо суб'єктом надання адміністративних послуг;

4) принцип мовчазної згоди, який відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [157] визначається як принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено. Цей принцип ґрунтується на тому, що у випадку невиконання суб'єктом надання адміністративної послуги свого юридичного обов'язку з видачі документа дозвільного характеру, суб'єкт звернення має право вчинити відповідні дії з господарської діяльності без отримання такого документа. Так, відповідно до ст. 35 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [182], орган державного архітектурно-будівельного контролю повинен здійснити реєстрацію декларації про початок виконання підготовчих робіт протягом п'яти робочих днів з дня отримання декларації. Однак, у разі якщо орган державного архітектурно-будівельного контролю не зареєстрував декларацію про початок виконання підготовчих робіт або не відмовив в її реєстрації в установленій цією статтею строк, право на виконання підготовчих робіт виникає на одинадцятий робочий день з дня, коли декларація повинна бути зареєстрована або повернена. У такому разі декларація вважається зареєстрованою. У цій і подібних ситуаціях реалізується принцип мовчазної згоди, який передбачає факт бездіяльності суб'єкта надання адміністративної

послуги. При цьому слід акцентувати, що цей принцип не позбавляє відповідний орган видати дозвільний документ або відмовити у його видачі;

5) принцип децентралізації, на нашу думку, слід виокремити зважаючи на нагальність процесу передачі дозвільно-реєстраційних повноважень ДАБІ місцевим органам влади. Цей процес було закріплено відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 № 320-VIII [147], яким було внесено зміни до чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у галузі будівництва, зокрема до ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [182], яка визначає систему органів, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду. До них було віднесено й виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних та міських рад. Принцип децентралізації дає можливість місцевим громадам контролювати питання будівництва на своїх територіях, зокрема перебрати на себе повноваження щодо надання адміністративних послуг з питань набуття права на виконання підготовчих та/або будівельних робіт і введення об'єктів в експлуатацію, а також здійснення заходів держархбудконтролю. Так, на сьогодні місцева влада вже забезпечує обробку 22% дозвільних документів у будівництві [1].

Зрозуміло, що цей принцип має тимчасовий характер, однак на сьогодні він регулює важливий спектр діяльності ДАБІ.

Таким чином, класифікація системи принципів діяльності ДАБІ дозволяє визначити їх як загальноновизнані, законодавчо закріплені основні загальні та спеціальні засади, що регулюють контрольно-наглядову, а також дозвільно-реєстраційну діяльність ДАБІ з метою забезпечення її ефективності та результативності.

Отже, аналіз питання про принципи здійснення діяльності ДАБІ дозволяє зробити такі висновки:

1. Актуальність дослідження принципів діяльності ДАБІ полягає, по-перше, у необхідності запровадження єдиних засад її діяльності, на підставі яких формуються норми права, що визначають пріоритетні напрями функціонування цього органу; по-друге, відсутності єдиних підходів до виокремлення принципів діяльності центральних органів виконавчої влади у цілому, що призводить до включення до них зайвих положень; по-третє, нагальною необхідністю у систематизації та нормативному закріпленні принципів ДАБІ.

2. Аналіз законодавства, наукової та довідкової літератури дозволив запропонувати класифікацію принципів діяльності ДАБІ на загальні та спеціальні, які, у свою чергу, поділяються на принципи контролю та принципи надання адміністративних послуг. Такий поділ обумовлений поєднанням на сьогодні у діяльності одного органу контрольно-наглядових та реєстраційно-дозвільних функцій.

3. Систему загальних принципів складають принципи законності, об'єктивності, дієвості, гласності, відкритості та прозорості, а також принцип моніторингу діяльності ДАБІ.

4. Систему спеціальних принципів становлять дві групи: принципи контролю, до яких віднесено принципи пріоритетності безпеки життя і здоров'я людини, середовища її проживання і життєдіяльності; підконтрольності і підзвітності діяльності органу державного нагляду (контролю) та його територіальних органів відповідним органам державної влади; паритетності усіх суб'єктів контрольної діяльності та її гарантування; неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); превентивності державного нагляду (контролю); систематичності здійснення контрольної діяльності; презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання за наявності колізії у праві. А також принципи надання адміністративних послуг, до яких належать принципи захисту персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що

вимагаються для отримання адміністративних послуг; «єдиного вікна»; мовчазної згоди; децентралізації діяльності ДАБІ.

5. Розроблена класифікація системи принципів діяльності ДАБІ дозволила визначити їх як загально визнані, законодавчо закріплені основні загальні та спеціальні засади, що регулюють контрольно-наглядову, а також дозвільно-реєстраційну діяльність ДАБІ з метою забезпечення її ефективності та результативності.

6. Дослідження питання про принципи діяльності ДАБІ свідчить про необхідність внесення змін до Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України з метою їх нормативного закріплення.

Висновки до розділу 1

Отже, характеризуючи діяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні слід акцентувати, що:

1. Визначаючи місце ДАБІ в системі органів публічної адміністрації, слід виходити з таких критеріїв, як: рівень органу в ієрархії органів публічної адміністрації; мета створення, завдання, функції; організаційна структура та територіальний масштаб діяльності органу; компетенція.

2. Характеризуючи місце ДАБІ в системі органів публічної адміністрації, слід зауважити, що ДАБІ, з одного боку, є організаційно самостійним елементом у системі органів публічної адміністрації – центральним органом виконавчої влади, створеним при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та поширюється на всю територію України. З іншого, як будь-який елемент системи, становить власну систему (має структурні підрозділи чи вступає у відносини з іншими органами контролю у галузі будівництва), яка характеризується внутрішньоорганізаційними та зовнішньоорганізаційними

відносинами, а також наявністю або відсутністю підпорядкованості органів, які її складають.

3. З погляду на мету утворення ДАБІ, слід говорити про виокремлення контрольно-наглядових повноважень як пріоритетних у її діяльності, які характеризуються як передбачені законодавством права та обов'язки щодо виконання нею, її територіальними органами та їх посадовими особами покладених на них завдань з реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, що полягають у виявленні, попередженні та припиненні правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження містобудівної діяльності, а також у притягненні винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення як прав окремої людини, так й інтересів держави та суспільства у цілому.

4. Визначаючи місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації, слід узагальнити, що ДАБІ є центральним органом виконавчої влади, утвореним з метою реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, змістом діяльності якого є виконання контрольно-наглядових повноважень, спрямованих на попередження та припинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності, а також на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому.

5. Правове регулювання діяльності ДАБІ слід розглядати як динамічний цілеспрямований процес, що передбачає упорядкування з боку держави суспільних відносин за допомогою права та сукупності правових засобів з метою здійснення ефективного та результативного державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

6. У широкому сенсі правове регулювання діяльності ДАБІ слід розуміти як здійснюваний державою за допомогою права та сукупності правових засобів вплив на суспільні відносини щодо здійснення контрольно-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ з метою їх нормативного закріплення, охорони та розвитку. Об'єктом правового регулювання діяльності ДАБІ у широкому розумінні є урегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають між ДАБІ, з одного боку, та іншими органами й організаціями, фізичними та юридичними особами під час здійснення завдань з державного контролю та нагляду за дотриманням вимог будівельного законодавства, а також виконання дозвільної й реєстраційної діяльності у будівництві – з іншого.

7. У вузькому значенні правове регулювання ДАБІ розуміється як упорядкування суспільних відносин щодо здійснення контрольно-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ виключно за допомогою нормативних юридичних засобів.

8. Систему принципів ДАБІ становлять загальні принципи – законність, об'єктивність, дієвість, гласність, відкритість та прозорість, а також принцип моніторингу діяльності ДАБІ, – та спеціальні, які, у свою чергу, поділяються на принципи контролю та принципи надання адміністративних послуг. До принципів контролю віднесено принципи пріоритетності безпеки життя і здоров'я людини, середовища її проживання і життєдіяльності; підконтрольності і підзвітності діяльності органу державного нагляду (контролю) та його територіальних органів відповідним органам державної влади; паритетності усіх суб'єктів контрольної діяльності та її гарантування; неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); превентивності державного нагляду (контролю); систематичності здійснення контрольної діяльності; презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання за наявності колізії у праві. А також принципи надання адміністративних послуг, до яких належать принципи захисту персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та

процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; «єдиного вікна»; мовчазної згоди; децентралізації діяльності ДАБІ.

9. Такий поділ обумовлений поєднанням на сьогодні у діяльності одного органу контрольно-наглядових та реєстраційно-дозвільних функцій, що призводить до нерозрізнення в роботі одного органу діяльності з проведення перевірок і надання адміністративних послуг. Така ситуація вимагає відокремлення інспекційних повноважень як пріоритетних у діяльності ДАБІ та таких, що відповідають меті її утворення, від завдань, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. Останні необхідно передати новоствореному органу – Державній архітектурно-будівельній службі.

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ПРОЦЕДУРИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Види та напрями діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні

Виходячи із завдань діяльності ДАБІ, закріплених у Положенні про Державну архітектурно-будівельну інспекцію в Україні, видами діяльності цього органу є здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках[162]. Окрім того, аналіз повноважень ДАБІ дає можливість стверджувати про виконання нею таких видів діяльності, як організаційна, до якої ми включаємо й кадрову, аналітична та процесуальна.

У юридичній літературі [8] пропонується класифікація видів діяльності на правові, які полягають у застосуванні норм права та мають юридичні наслідки, та неправові, які безпосередньо не передбачають правових наслідків. До першої групи видів діяльності ДАБІ слід віднести контрольню-наглядову, дозвільно-реєстраційну та процесуальну діяльність.

Що ж до аналітичної та організаційної, то слід зауважити, що ці види діяльності є неправовими, вони не передбачають здійснення тих функцій, задля яких було створено цей орган, але є важливими для створення належних умов для їх виконання.

Кожен із цих видів діяльності відбувається за визначеними у законодавстві напрямками. Так, виконання першого виду діяльності – державного контролю та нагляду – здійснюється за такими напрямками, як контроль за дотриманням законодавства та інших нормативних актів у сфері

містобудівної діяльності; контроль за дотриманням будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов під час будівництва та їх відповідністю законодавству; контроль за своєчасністю та якістю проведення підготовчих та будівельних робіт, ведення необхідної документації та їх відповідності вимогам законодавства; контроль за дотриманням вимог із забезпечення надійності та безпеки закінчених будівництвом об'єктів, контроль за виконанням приписів тощо.

Виконання дозвільної та реєстраційної діяльності передбачає такі напрями: видача дозволів на виконання будівельних робіт, відмова у видачі таких дозволів та їх анулювання; реєстрація повідомлень про початок виконання будівельних робіт; видача сертифікатів про готовність об'єкта будівництва до експлуатації; видача ліцензій суб'єктам господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури; ведення єдиного реєстру отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, виданих дозволів на виконання будівельних робіт, сертифікатів про готовність об'єкта до експлуатації, реєстр виданих ліцензій провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури.

Процесуальний вид діяльності виявляється у таких напрямках, як: діяльність щодо припинення правопорушення про правопорушення у сфері містобудівної діяльності – складання протоколів, накладання штрафів; зупинення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, розгляд справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності із прийняттям відповідних рішень; діяльність щодо контролю за виконанням виданих приписів у визначених законодавством випадках.

Напрямами організаційної діяльності ДАБІ є організація навчання та підготовки фахівців для здійснення функцій, передбачених законодавством щодо діяльності ДАБІ, їх перепідготовку та підвищення кваліфікації; проведення конкурсів відповідно до законодавства, зокрема на кращі будинки і споруди тощо.

Аналітична робота здійснюється за двома напрямками й полягає, по-перше, в аналізі та узагальненні практики застосування відповідного законодавства, а також вироблення пропозицій щодо його удосконалення; і, по-друге, в аналізі та узагальненні результатів контрольної діяльності з питань дотримання якості будівельних робіт, будівельних конструкцій та матеріалів з метою надання пропозицій щодо удосконалення відповідних державних стандартів, будівельних норм і правил.

Оскільки контрольно-наглядова, ліцензійна та процесуальна діяльність ДАБІ будуть предметом розгляду в наступних підрозділах нашого дисертаційного дослідження, то зупинимося детально на аналізі реєстраційно-дозвільної роботи.

Питанням дозвільної діяльності присвятили праці такі науковці, як О. В. Харитонов [238], Т.І. Шапочка [244], В.А. Гуменюк [44], В.І. Сіверін [202], О.І. Остапенко [8], О.В. Джафарова [58], В.П. Тимощук [228], Г.М. Писаренко [138], О.В. Стукаленко [221] та інші.

Насамперед, як уже зауважувалося, ця діяльність ДАБІ належить до такої, що пов'язана із наданням адміністративних послуг та регулюється такими нормативно-правовими актами, як Закони України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV [157], «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-XII [177], «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [144], «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19.05.2011 № 3392-VI [180], Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466 [54], «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 № 461 [139], «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» від 09.07.2014 № 294 [162].

Поява терміна «адміністративна послуга» в теорії адміністративного права обумовлена зміною ставлення до відносин органів публічної адміністрації й особи, яке базується на людиноцентристській концепції.

Відповідно, головним обов'язком держави проголошено «утвердження і забезпечення прав і свобод людини» [88], а відтак – «служіння держави людині» [35; с. 61].

Нормативне закріплення поняття «адміністративна послуга» вперше отримало у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р [184], яка визначає його як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Подальше тлумачення ця дефініція отримала в Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [144].

Така різниця у визначеннях наведеного поняття відбиває наявні два підходи до його розуміння. Перший полягає у погляді на адміністративну послугу як на результат у процедурному сенсі – видача адміністративного акту, яким задовольняється звернення особи [242; с.16]. Другий – як на результат реалізації суб'єктивних прав суб'єкта, що здійснювався за його заявою.

Щодо наукових визначень цього терміна, то слід акцентувати на їх різноманітності. Так, окремі науковці акцентують на створенні умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [42; с.88]. Інші характеризують це поняття як правовідносини, що виникають під час реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [138; с. 51].

Не вдаючись до детального аналізу наведених у юридичній літературі дефініцій, зауважимо, що ми погоджуємося з поглядом тих науковців, які розглядають адміністративні послуги як поєднання двох аспектів: як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [228; с. 9].

Класифікуючи адміністративні послуги за змістом адміністративної діяльності, Г.М. Писаренко виокремлює видачу дозволів та реєстрацію з веденням реєстрів, тобто дозвільно-реєстраційну діяльність [138; с. 53-54].

В.І. Сіверін одним із критеріїв класифікації адміністративних послуг називає повноваження суб'єктів публічної адміністрації, за яким виділяє дозвільні повноваження [62; с. 84].

Дозвільні повноваження реалізуються через дозвільну процедуру, яка визначається як сукупність дій, здійснюваних дозвільними органами під час проведення погодження або розгляду, оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру [157].

Аналіз наукової літератури [59; 245] дає можливість навести такі ознаки дозвільної діяльності: 1) регулюється адміністративно-правовими нормами; 2) здійснюється уповноваженими чинним законодавством суб'єктами; 3) являє собою організаційно-розпорядчі дії, які вчиняються послідовно, у певному порядку та узгоджуються між собою; 4) здійснюється з метою реалізації фізичною чи юридичною особою їх прав та охоронюваних законом інтересів; 5) вчиняється за заявою фізичної чи юридичної особи; 5) результатом діяльності є прийняття певного індивідуального адміністративного акта.

Отже, з огляду на тлумачення цієї дефініції та її основних ознак, визначимо дозвільну діяльність у галузі будівництва як урегульовану

нормами адміністративного права діяльність ДАБІ чи її територіального органу, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи – забудовника (його уповноваженої особи) та спрямовується на забезпечення належної реалізації її права на здійснення будівництва, результатом якої є отримання документів дозвільного характеру щодо здійснення будівельної діяльності.

Відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», до документів дозвільного характеру належать дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань). Цей документ дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності [157].

У галузі будівництва такими дозвільними документами є дозвіл на виконання будівельних робіт та сертифікат про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Зауважимо, що згідно із законодавством дозвіл на виконання будівельних робіт видається замовникові органом державного архітектурно-будівельного контролю щодо об'єктів будівництва, що належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) класами наслідків. При цьому слід акцентувати, що на сьогодні ДБН В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель і споруд, будівельних конструкцій та основ» також визначає класи відповідальності будинків, будівель, споруд, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури за рівнем можливих матеріальних збитків або соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або із втратою

цілісності об'єкта. Класи наслідків (відповідальності) поділяються на незначні – СС1, середні – СС2, значні – СС3 [47].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII, клас наслідків (відповідальності) будівель і споруд – це характеристика рівня можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які постійно або періодично перебуватимуть на об'єкті або які знаходитимуться зовні такого об'єкта, матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або із втратою цілісності об'єкта[148].

Так, до будівель і споруд класу СС1, як правило, слід відносити: всі об'єкти промисловості, енергетики, транспорту і зв'язку, сільського господарства і переробки сільгосппродукції, що не віднесені до класів СС3 і СС2; громадські будівлі, об'єкти фізкультури та спорту, що не віднесені до класів СС3 і СС2, а також усі тимчасові об'єкти, мобільні будинки; об'єкти внутрішньовиробничих доріг, комунікацій і продуктопроводів; парники, теплиці; опори розподільної мережі низької напруги, освітлювальні опори тощо.

До об'єктів із середніми наслідками (СС2) належать об'єкти, які перевищують рівень можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які постійно перебуватимуть на об'єкті, – 50 осіб; рівень можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які періодично перебуватимуть на об'єкті, – 100 осіб; рівень матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або із втратою цілісності об'єкта, – 2500 мінімальних заробітних плат. До них слід віднести багатоквартирні житлові будинки, лікарні, школи, дитячі садки, торговельні комплекси тощо.

До значних наслідків (СС3) відносяться такі об'єкти, як: пам'ятки культурної спадщини, визначені відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини»; об'єкти підвищеної небезпеки, ідентифіковані відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»; житлові,

громадські або багатофункціональні будівлі заввишки понад 100 метрів та/або з рівнем можливої небезпеки для здоров'я і життя людей понад 400 осіб, які постійно перебувають на об'єкті.

Згідно з ч. 3 ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [182] віднесення об'єкта будівництва до того чи іншого класу наслідків (відповідальності) здійснюється проектною організацією за погодженням із замовником будівництва.

При цьому від правильності визначення категорії складності об'єкта будівництва залежить розробка проектної документації, її експертиза, визначення дозвільної процедури і порядку введення об'єкта в експлуатацію.

Оскільки предметом дослідження у цьому підрозділі є дозвільно-реєстраційна діяльність ДАБІ, то проаналізуємо не тільки порядок видачі дозволів та сертифікату, а й інших дозвільних документів, які потребують реєстрації на різних етапах будівництва.

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466 [54], зацікавлена особа має право виконувати підготовчі роботи після отримання документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або договору суперфіцію, а також подання повідомлення про початок виконання підготовчих робіт до органу державного архітектурно-будівельного контролю щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1) та об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта.

При цьому замовник або його уповноважена особа не пізніше ніж за один календарний день до початку виконання підготовчих або будівельних робіт подає особисто, надсилає рекомендованим листом з описом вкладення чи через електронну систему здійснення декларативних процедур у будівництві повідомлення про початок виконання підготовчих або будівельних робіт, а у разі необхідності, повідомлення про зміну даних у них

до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю за місцезнаходженням об'єкта.

Зазначена Постанова КМУ також визначає порядок дій суб'єктів цих правовідносин у разі виявлення органом державного архітектурно-будівельного контролю наведених у повідомленні недостовірних даних у двох випадках. По-перше, якщо об'єкт не вважається самочинним будівництвом. У цьому разі орган державного архітектурно-будівельного контролю письмово повідомляє замовників протягом одного робочого дня з дня моменту такого виявлення, а замовник або його уповноважена особа зобов'язаний особисто або шляхом надсилання до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю рекомендованого листа з описом вкладення протягом трьох робочих днів з дня самостійного виявлення технічної помилки (описки, друкарської, граматичної, арифметичної помилки) у поданому повідомленні або отримання відомостей про виявлення недостовірних даних подати виправлені (достовірні) дані щодо інформації, яка потребує змін. Далі – орган державного архітектурно-будівельного контролю вносить відповідні дані до реєстру, виключаючи попередні дані, зазначені у повідомленні, в якому виявлено технічну помилку або недостовірні дані.

По-друге, якщо об'єкт вважається самочинним будівництвом, то реєстрація такого повідомлення підлягає скасуванню органом державного архітектурно-будівельного контролю не пізніше наступного робочого дня з дня повідомлення органом державного архітектурно-будівельного контролю про таке скасування шляхом видачі відповідного розпорядчого акта. Про скасування реєстрації повідомлення замовників письмово повідомляється протягом трьох робочих днів з дня її скасування. Таке скасування не позбавляє замовника права повторно подати повідомлення.

Виконання будівельних робіт на об'єктах будівництва, що належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, відбувається на підставі видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного

контролю дозволу на виконання будівельних робіт, процедура отримання якого передбачає такі стадії: звернення замовника або його уповноваженої особи із заявою про надання дозволу; розгляд органом державного архітектурно-будівельного контролю документів; прийняття рішення щодо надання дозволу; видача замовнику або його уповноваженій особі відповідного дозволу.

Розглянемо детальніше кожен із зазначених стадій.

Перша полягає у зверненні замовника або його уповноваженої особи особисто чи рекомендованим листом до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю із заявою про отримання дозволу. Форма заяви визначена відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466 [54]. Постанова містить вичерпний перелік документів, які необхідно додати до заяви.

Друга стадія – у розгляді органом державного архітектурно-будівельного контролю документів з метою прийняття рішення або про надання дозволу, або про відмову у його видачі. На цьому етапі перевіряється правильність заповнення заяви та достовірність наведених у ній даних, наявність всіх визначених законодавством додатків до заяви та їх відповідність вимогам законодавства, а також їх достовірність. Законодавство передбачає термін виконання – не більше 10 днів з дня реєстрації заяви.

Третя стадія – прийняття рішення, яка полягає у прийнятті рішення про надання дозволу чи про відмову у його наданні. Максимальний термін ухвалення рішення – 10 днів з дня реєстрації заяви. Відповідно до законодавства, орган державного архітектурно-будівельного контролю може відмовити у видачі дозволу з таких причин: неподання документів, необхідних для прийняття рішення про видачу такого дозволу; невідповідність поданих документів вимогам законодавства; виявлення недостовірних відомостей у поданих документах [182]. При цьому

відповідний орган протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви надсилає замовнику (його уповноваженій особі) відмову з обґрунтуванням її причин. Така відмова залишає за замовником право після усунення зазначених недоліків повторно звернутися до органу державного архітектурно-будівельного контролю щодо видачі дозволу.

Окрім того, відповідно до процедури отримання дозволу на виконання будівельних робіт також діє принцип мовчазної згоди у разі, якщо органом державного архітектурно-будівельного контролю протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви не видано дозвіл або відмову в його видачі. При цьому замовник звертається до ДАБІ для вжиття протягом десяти робочих днів заходів, пов'язаних з видачею зазначеного дозволу або відмовою в його видачі. Якщо протягом зазначеного строку не буде видано дозвіл або відмову в його видачі, право на виконання будівельних робіт виникає на десятій робочий день з дня реєстрації письмового звернення, надісланого рекомендованим листом до Держархбудінспекції, а дозвіл вважається виданим [54].

У разі зміни замовника, генерального підрядника, підрядника, осіб, відповідальних за проведення авторського і технічного нагляду, або відповідальних виконавців робіт, замовник протягом трьох днів повідомляє відповідний орган державного архітектурно-будівельного контролю про такі зміни з поданням засвідчених в установленому порядку копій документів, що підтверджують зазначені зміни. Якщо замовник не дотримається цієї вимоги, продовження виконання будівельних робіт буде заборонено.

На стадії прийняття рішення орган державного архітектурно-будівельного контролю може анулювати дозвіл, якщо замовник подав заяву про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт; наявні відомості про припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичною особою – підприємцем (замовником), смерті фізичної особи – замовника або визнання її безвісно відсутньою; наявність порушень вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, невідповідності об'єкта

будівництва проектній документації на будівництво такого об'єкта та вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, порушень містобудівного законодавства у разі невиконання вимог приписів посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю, встановлених під час перевірки.

Право анулювання дозволу має також адміністративний суд, який здійснює його за позовом органу державного архітектурно-будівельного контролю щодо застосування такого заходу реагування. Підставою такого позову є перешкоджання проведенню перевірки посадовими особами органу державного архітектурно-будівельного контролю, якщо воно було здійснено протягом одного року після накладення штрафу за зазначене порушення.

Четверта стадія передбачає видачу дозволу замовнику або його уповноваженій особі після прийняття органом державного архітектурно-будівельного контролю відповідного рішення. Окрім того, орган державного архітектурно-будівельного контролю зобов'язаний видати дублікат дозволу безоплатно протягом двох робочих днів з дня надходження від замовника (уповноваженої ним особи) відповідної заяви з підтвердженням розміщення ним у засобах масової інформації повідомлення про його втрату чи подання пошкодженого дозволу [182].

Порядок здійснення дозвільно-реєстраційної діяльності ДАБІ на етапі прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 № 461[134]. Згідно з нею прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів для об'єктів з незначними (СС1) наслідками та об'єктів, будівництво яких здійснювалося на підставі будівельного паспорта, здійснюється шляхом реєстрації органами державного архітектурно-будівельного контролю поданої замовником декларації про готовність об'єкта до експлуатації. Прийняття в експлуатацію об'єктів, що належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, здійснюється на підставі акта готовності об'єкта до експлуатації

шляхом видачі органами державного архітектурно-будівельного контролю сертифіката.

Відповідно до зазначеної Постанови порядок реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації передбачає, що замовник або його уповноважена особа подає особисто, рекомендованим листом або через електронну систему здійснення декларативних процедур у будівництві два примірники декларації до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю. Таким органом може бути безпосередньо ДАБІ щодо об'єктів, які розміщено на території кількох адміністративно-територіальних одиниць та вплив (відповідно до проектної документації) від діяльності яких після прийняття в експлуатацію буде поширюватися на дві і більше адміністративно-територіальні одиниці. Що ж до інших об'єктів – її територіальні органи за місцезнаходженням таких об'єктів.

Протягом десяти днів з дня отримання декларації орган державного архітектурно-будівельного контролю здійснює перевірку повноти та відповідності інформації, зазначеної у документі, та вносить її до реєстру. У разі встановлення порушення визначених законодавством вимог орган державного архітектурно-будівельного контролю повертає декларацію замовникові для усунення визначених недоліків, після чого замовник може повторно звернутися до органу державного архітектурно-будівельного контролю для реєстрації декларації.

У разі виявлення недостовірних даних, наведених у декларації, які не є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом, орган повинен повідомити про це замовника протягом одного робочого дня з дня виявлення, а замовник зобов'язаний особисто або шляхом надсилання рекомендованим листом протягом трьох робочих днів подати достовірні дані. Якщо ж недостовірні дані наведені у зареєстрованій декларації, які є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом, то орган державного архітектурно-будівельного контролю скасовує реєстрацію такої декларації

шляхом видачі відповідного розпорядчого акта, про що повідомляє замовника письмово протягом трьох робочих днів з дня скасування.

Скасування реєстрації не перешкоджає праву замовника повторно подати декларацію.

Процедура видачі органом державного архітектурно-будівельного контролю сертифіката передбачає звернення замовника або його уповноваженої особи із заявою про прийняття в експлуатацію об'єкта та видачу сертифіката особисто чи рекомендованим листом. Окрім заяви, замовник подає акт готовності об'єкта до експлуатації, складений за затвердженою Постановою формою, який містить, зокрема, відомості про: генерального підрядника, або підрядника, якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників, генерального проектувальника із зазначенням обсягів їх роботи (видів робіт або назв частин чи розділів документації); затвердження проектної документації із зазначенням найменування експертної організації, прізвища, ім'я та по батькові головного експерта, серії і номера кваліфікаційного сертифіката; дозвіл на виконання будівельних робіт із зазначенням органу, що його видав; строк виконання будівельних робіт; характеристику об'єкта; відповідність виконаних робіт, передбачених проектною документацією, державним будівельним нормам, стандартам і правилам, у тому числі щодо доступності для маломобільних груп населення; заходи з охорони праці, створення безпечних умов для роботи виробничого персоналу і перебування людей відповідно до вимог нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки, забезпечення вибухобезпеки, пожежної безпеки, охорони навколишнього природного середовища і антисейсмічні заходи, передбачені проектом будівництва; інформацію про документ, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою тощо.

Після отримання заяви орган державного архітектурно-будівельного контролю вчиняє всі необхідні дії з метою встановлення правдивості інформації, а також відповідності об'єкта проектній документації, вимогам

будівельних норм, державних стандартів і правил, на підставі чого складає довідку визначеної Постановою форми. При цьому він у разі необхідності може співпрацювати з іншими державними та консультативно-дорадчими органами з метою отримання відповідних пояснень, висновків, довідок тощо, що стосуються об'єкта будівництва.

За підсумками вчинених дій орган державного архітектурно-будівельного контролю протягом десяти днів приймає рішення про видачу сертифіката або про відмову у його видачі у разі, якщо замовник не подав документи, необхідні для прийняття рішення про видачу сертифіката; орган виявив недостовірні відомості у поданих документах; невідповідності об'єкта проектній документації та вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, у тому числі щодо доступності для маломобільних груп населення. Рішення про відмову надсилається заявникові протягом десяти днів із зазначенням причин відмови, після усунення яких замовник може повторно звернутися до органу державного архітектурно-будівельного контролю для видачі сертифіката.

Сертифікат виготовляється в одному примірнику та видається замовнику (уповноваженій ним особі), який має зберігати його протягом всього періоду експлуатації об'єкта. У разі втрати або пошкодження декларації чи сертифіката орган державного архітектурно-будівельного контролю видає безоплатно їх дублікат протягом десяти робочих днів після надходження від замовника (його уповноваженої особи) відповідної заяви з підтвердженням розміщення ним у друкованих засобах масової інформації повідомлення про їх втрату чи подання пошкодженої декларації або сертифіката [139].

Аналіз чинного законодавства, що регулює дозвільно-реєстраційну діяльність ДАБІ та узагальнення практичної діяльності з досліджуваного питання дозволяє акцентувати на окремих важливих її аспектах.

По-перше, йдеться про створення й функціонування електронної системи здійснення декларативних процедур у будівництві, яка дозволяє

замовнику отримати всі необхідні дозвільні документи, пов'язані як з початком, так і з закінченням будівельних робіт в електронній формі. Йдеться про будівництво об'єктів, що відносяться до об'єктів з незначними (СС1) наслідками. На сьогодні ДАБІ надає такі електронні послуги: 1) початок виконання підготовчих робіт – повідомлення про початок виконання підготовчих робіт; 2) початок виконання будівельних робіт – повідомлення про початок виконання будівельних робіт; 3) прийняття в експлуатацію – декларація про готовність об'єкта до експлуатації. Запровадження електронних послуг спрямовано на зручність для забудовників щодо отримання необхідних дозволів, а також на унеможливлення корупції у дозвільно-реєстраційній діяльності ДАБІ. Окрім того, запровадження електронної системи вирішило питання електронної взаємодії між Реєстром дозвільних документів ДАБІ та Реєстром речових прав Міністерства юстиції України, що значно спростило процес реєстрації відповідних документів.

По-друге, слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02. 2011 № 3830 – VI надання (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів здійснюється, окрім ДАБІ, її територіальними органами: 1) щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), розташованих у межах відповідних населених пунктів, – виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч); 2) щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1) та середніми (СС2) наслідками, розташованих у межах відповідних населених пунктів, – виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного

контролю міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч, структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; 3) щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1), середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, розташованих за межами населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми наслідками (СС2), розташованих у межах сіл, селищ та міст (крім міст, які є адміністративними центрами областей, міст з чисельністю населення понад 50 тисяч, міст Києва та Севастополя), а також щодо всіх об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із значними наслідками (СС3), розташованих у межах населених пунктів, – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду [182].

Окрім того, ДАБІ виконує дозвільно-реєстраційні повноваження стосовно всіх об'єктів будівництва у разі, якщо сільські, селищні, міські ради не утворили виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю.

Однак, як уже зазначалося, дозвільно-реєстраційні процедури повинні здійснюватися не ДАБІ та її територіальними органами, а новоствореною Державною архітектурно-будівельною службою та її територіальними органами, що унеможливить поєднання діяльності з надання адміністративних послуг, якими є дозвільно-реєстраційні, та контрольної-наглядової діяльності в роботі одного органу. Створення такого органу при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України не вимагає значної організаційної, кадрової роботи та фінансових витрат, оскільки ці повноваження не є новими, вони, насамперед,

повинні бути відокремлені від контрольних-наглядових в межах одного органу.

По-третє, слід акцентувати на удосконаленні законодавства, що регулює дозвільно-реєстраційну діяльність у галузі будівництва. Йдеться, насамперед, про такі, що мали місце, зловживання з боку несумлінних забудовників щодо заниження категорії складності будівництва та перенесення відповідальності за відповідність необхідної документації вимогам законодавства, будівельних норм, стандартів тощо, а також за видані дозвільні документи із замовника на осіб, відповідальних за проектну документацію, та на посадових осіб ДАБІ та і її територіальних органів, що видають такі документи.

З огляду на викладене, заслуговують на увагу зміни до містобудівного законодавства, внесені у зв'язку із ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII [148]. Основними перевагами цього Закону, на наш погляд, є скасування категорій складності об'єктів будівництва та визначення натомість класів наслідків будівель і споруд. Відповідно до Закону клас наслідків (відповідальності) будівель і споруд – це характеристика рівня можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які постійно або періодично перебуватимуть на об'єкті, або які знаходитимуться зовні такого об'єкта, матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або з втратою цілісності об'єкта.

При цьому слід зауважити, що такий підхід не є новим для вітчизняного законодавства, адже державні будівельні норми В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ» містили поняття «клас наслідків (відповідальності) об'єкта будівництва» та характеристики можливих наслідків від відмови будинків, будівель, споруд, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури за трьома класами – незначні (СС1),

середні (СС2) та значні (СС3). Вони були скасовані із ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання містобудівної діяльності» від 20.11.2012 № 5496-VI, спрямованого на спрощення дозвільної процедури у галузі будівництва.

Позитивним також є скасування такого дозвільного документа, як «декларація про початок будівельних робіт». З моменту набрання чинності Закону від 17.01.2017 [148] документами, що надають право на будівництво, будуть повідомлення (для об'єктів з незначними наслідками СС1) та дозволи – для всіх інших об'єктів. Це дає можливість перевірки всіх необхідних документів, наданих замовником, та їх відповідності вимогам законодавства, будівельним нормам тощо до видачі дозволу. На сьогодні ситуація складається так, що виявлення недостовірної інформації, особливо щодо об'єктів, віднесених забудовником до III рівня складності, можливе тільки у процесі розпочатого будівництва, що ускладнює прийняття рішення про його заборону. Відповідно до змін, відповідальність за надання дозволу на будівництво, тобто за законність будівельних робіт, несе посадова особа, яка видає такий дозвіл.

Однак, окрім позитивних моментів, слід акцентувати на його прогалинах. Так, суттєвим недоліком досліджуваного Закону, на наш погляд, є обмеження багатьох територіальних органів ДАБІ права щодо надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, якого вони набули у процесі децентралізації у сфері архітектурно-будівельного контролю. Відповідно до змін, такими повноваженнями наділяються виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад, крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч.

Значним недопрацюванням є те, що з огляду на закріплення відповідальності за посадовою особою, що видає дозвіл на здійснення будівельних робіт та сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, Закон не містить визначення суб'єктів будівництва. До них слід віднести замовника, тобто забудовника, інвестора, проектувальника, керівника будівельних робіт. Окрім того, слід чітко визначити їх права та обов'язки на всіх етапах будівництва, а також права та обов'язки відповідних посадових осіб ДАБІ та її територіальних органів, спрямовані на вчинення дій, передбачених законодавством щодо видачі дозволу на будівництво та сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Такі зміни слід внести до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02. 2011 № 3830 – VI, а також до Постанов Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 № 461 та «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 46. Правове закріплення цих прав та обов'язків дасть можливість також чітко визначити адміністративну відповідальність за їх невиконання, що є важливим у реалізації охоронюваних законом прав та інтересів суб'єктів дозвільних правовідносин та унеможливлення корупційної складової цієї діяльності.

Отже, аналіз питання дає підстави зробити такі висновки.

1. Основними видами діяльності ДАБІ є діяльність щодо здійснення державного контролю та нагляду у будівництві; виконання дозвільних та реєстраційних функцій, а також ліцензування у визначених законодавством випадках; виконання організаційної та кадрової діяльності; аналітична діяльність; процесуальна діяльність.

2. Кожен із цих видів діяльності передбачає такі напрями її здійснення: контрольно-наглядова діяльність – контроль за дотриманням законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов під час будівництва та їх відповідність законодавству; контроль за своєчасністю та якістю проведення підготовчих та будівельних робіт,

ведення необхідної документації та їх відповідності вимогам законодавства; контроль за дотриманням вимог із забезпечення надійності та безпеки закінчених будівництвом об'єктів, контроль за виконанням приписів тощо. Дозвільно-реєстраційна діяльність – видача, відмова у видачі та анулювання дозволів на виконання будівельних робіт; реєстрація повідомлень та декларацій про початок виконання будівельних робіт, а також декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та їх повернення; видача сертифікатів про готовність об'єкта будівництва до експлуатації; видача ліцензій суб'єктам господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури; ведення єдиного реєстру отриманих повідомлень і зареєстрованих декларацій про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, виданих дозволів на виконання будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та виданих сертифікатів, а також повернених декларацій та відмов у видачі таких дозволів і сертифікатів, реєстру виданих ліцензій провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури. Процесуальна діяльність – складання протоколів, накладання штрафів; зупинення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, розгляд справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності із прийняттям відповідних рішень; діяльність щодо контролю за виконанням виданих приписів у визначених законодавством випадках. Організаційна – здійснення функцій, передбачених законодавством щодо діяльності ДАБІ, перепідготовку працівників та підвищення кваліфікації; проведення конкурсів відповідно до законодавства, зокрема на кращі будинки і споруди тощо. Аналітична робота – аналіз та узагальнення практики застосування відповідного законодавства, а також вироблення пропозицій щодо його удосконалення; аналіз та узагальнення результатів контрольної діяльності з питань дотримання якості будівельних робіт, будівельних конструкцій та матеріалів з метою надання пропозицій щодо

удосконалення відповідних державних стандартів, будівельних норм і правил.

3. Дозвільна діяльність у галузі будівництва – це урегульована нормами адміністративного права діяльність ДАБІ чи її територіального органу, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи – забудовника (його уповноваженої особи) та спрямовується на забезпечення належної реалізації її права на здійснення будівництва, результатом якої є отримання документів дозвільного характеру щодо здійснення будівельної діяльності.

4. Оскільки дозвільно-реєстраційна діяльність є діяльністю з надання адміністративних послуг, запропоновано створити при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Державну архітектурно-будівельну службу та її територіальні органи, повноваження якої будуть полягати у здійсненні цієї діяльності, що дасть можливість відокремити надання адміністративних послуг від контрольно-наглядової діяльності в роботі одного органу. З цією метою слід розробити Положення про Державну архітектурно-будівельну службу, визначивши мету, завдання та принципи її діяльності; повноваження щодо дозвільно-реєстраційної, організаційної та аналітичної діяльності; права відповідно до завдань діяльності, структуру органу та повноваження його голови. Обґрунтовано, що створення такого органу не буде вимагати значної організаційної, кадрової роботи та фінансових витрат.

5. Зміни до містобудівного законодавства, внесені у зв'язку із ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII, передбачають: скасування категорій складності об'єктів будівництва та визначення натомість класів наслідків будівель і споруд; закріплення відповідальності за проектною організацією щодо віднесення об'єкта до певного класу наслідків, а також за посадовою особою, що видає дозвіл на здійснення будівельних робіт та сертифіката про

прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Однак, вони потребують доповнення: по-перше, щодо визначення суб'єктів будівництва, до яких слід віднести замовника, тобто забудовника, інвестора, проектувальника, керівника будівельних робіт; по-друге, щодо чіткої регламентації їх прав та обов'язків на стадіях проектування будівництва, здійснення підготовчих та будівельних робіт, а також прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Такі зміни необхідно внести до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та до Постанов Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів», а також «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт».

2.2 Ліцензійні процедури в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні

Одним із видів дозвільної діяльності ДАБІ, спрямованої на забезпечення реалізації прав суб'єктів господарчої діяльності у галузі будівництва, а також інтересів держави та суспільства, є ліцензування. Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI[182] вона становить зміст управління у сфері містобудівної діяльності, державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Питанню ліцензійної діяльності органів публічної адміністрації у різних галузях господарчої діяльності, зокрема й у будівництві, присвятили свої праці такі науковці, як Д.М. Бахрах, Г.І. Балюк, Л.Р. Грицаєнко, І.Г. Кириченко, С.В. Лихачов, В.І. Марчук, І.М. Миронець, І.Д. Пастух, О.В. Стукаленко, Л.В. Шестак, А.І. Шпомер та інші.

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII визначає ліцензування як засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають

ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів[174].

У науковій літературі це поняття розглядається в різних аспектах: як правовий режим здійснення окремих встановлених законодавством видів господарської діяльності [134; 130]; як засіб державного регулювання господарських відносин [31]; як діяльність органів держави з надання ліцензій суб'єктам господарювання [248; с.9]; як підстава набуття права на здійснення певного виду господарської діяльності, що передбачає ліцензування [24; с.7] тощо.

На підставі аналізу наявних законодавчих та наукових визначень цієї дефініції виокремлюють її специфічні ознаки, до яких відносять: 1) один із засобів державного регулювання господарської діяльності, спрямований на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист інтересів усіх суб'єктів такої діяльності; 2) метою процедури ліцензування є видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів та копій ліцензій, ведення ліцензійних справ та забезпечення функціонування ліцензійних реєстрів, контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов та органами ліцензування законодавства у сфері ліцензування, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [174]; 3) є особливою процедурою визнання права суб'єкта господарювання на провадження певного виду господарської діяльності відповідно до вимог чинного законодавства [21; с. 78]; 4) ліцензійна діяльність провадиться на визначених засадах публічного управлінського впливу; 5) є формою державного контролю за порядком набуття спеціального правового статусу, фактичним виконанням обов'язкових ліцензійних умов тощо; 6) особливий порядок адміністративно-правового регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують зв'язок взаємодіючих між собою дозволів, заборон тощо; 7) норми, що регулюють

систему ліцензування, охоплюють тісно пов'язані відносини в межах однієї галузі, утворюючи самостійний адміністративно-правовий інститут; 8) суб'єктами відносин ліцензування можуть бути лише особи, які мають повну правоздатність та деліктоздатність [221; с. 63].

Отже, ліцензування слід розглядати як засіб державного регулювання господарської діяльності, зокрема й у галузі будівництва, який має публічний та процесуальний характер. Публічний виявляється в тому, що ліцензування є інститутом адміністративного права та спрямоване на захист і забезпечення інтересів усіх суб'єктів господарської діяльності. Процесуальний пов'язаний із здійсненням визначених законодавством дій щодо видачі, переоформлення та анулювання ліцензії.

У галузі будівництва ліцензійна діяльність регламентується такими законодавчими актами, як Закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII [174], «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-XII [177], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [182], постановами Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» від 05.12.2007 № 1396 [175], «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» від 09. 07. 2014 № 294 [162], «Деякі питання ліцензування будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками» від 30.03.2016 № 256 [56].

При цьому слід акцентувати, по-перше, що відповідно до змін, внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII [148], ліцензування потребують тільки ті види господарської діяльності з будівництва об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками. По-друге, єдиним компетентним органом державної влади

у сфері ліцензування цих об'єктів будівництва є ДАБІ та її територіальні органи, при яких створюється ліцензійна комісія, що діє на підставі Положення, затвердженого Мінрегіоном [163].

Згідно із законодавством суб'єкти будівельної діяльності, якими є юридичні та фізичні особи-підприємці, звертаються до ДАБІ із заявою про отримання ліцензії на провадження діяльності з будівництва визначених об'єктів. Стаття 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [174] визначає організаційні, кадрові та технологічні вимоги, яким повинен відповідати здобувач ліцензії для її отримання.

Стосовно провадження будівельної діяльності вони регламентуються у Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання ліцензування будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками» від 30.03.2016 № 256[56]. Зазначений нормативний акт містить як загальні вимоги до суб'єктів будівельної діяльності, так і вимоги до виконання спеціальних видів будівельних робіт, а саме: будівельних та монтажних робіт загального призначення, будівництва об'єктів інженерної інфраструктури, а також будівництва об'єктів транспортної інфраструктури. Так, наприклад, до загальних організаційних вимог належать наявність затвердженої організаційної структури суб'єкта господарювання відповідно до переліку робіт; затверджених положень про відповідні структурні підрозділи та посадових інструкцій працівників; національних стандартів, будівельних норм та нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності; зберігання протягом строку дії ліцензії документів (копій), які підтверджують достовірність даних, що зазначалися здобувачем ліцензії у документах, які подавалися органам ліцензування, а також документа, що підтверджує внесення плати за видачу ліцензії тощо.

Кадрові вимоги передбачають наявність у керівників, професіоналів та фахівців залежно від видів виконуваних робіт, відповідної освіти та кваліфікації, працевлаштування за основним місцем роботи. Так, керівника

суб'єкта господарювання або його заступника вищої освіти відповідної спеціалізації: магістр, спеціаліст – стаж роботи за посадою нижчого рівня повинен становити не менше двох років, бакалавр – не менше трьох років; головного інженера вищої освіти відповідної спеціалізації магістр – не менше двох років, спеціаліст – не менше трьох років; начальника виробничо-технічного відділу, технічного відділу вищої освіти відповідної спеціалізації (магістр, спеціаліст), стаж роботи яких повинен становити не менше двох років; фізичної особи – підприємця – вища освіта відповідної спеціалізації (магістр, спеціаліст, бакалавр) [56].

Технологічні вимоги передбачають наявність будівельних машин, технологічних комплектів засобів малої механізації, устаткування, тощо відповідно до технологічних вимог виконання робіт, відповідність виконання робіт вимогам нормативно-правових актів, будівельних норм та нормативних документів у сфері містобудівної діяльності, дотримання вимог із забезпечення безпеки та охорони праці [56].

Невідповідність суб'єкта будівельної діяльності ліцензійним вимогам є підставою для відмови компетентного органу у видачі ліцензії [56].

Заяву про отримання ліцензії суб'єкт будівельної діяльності може подавати до відділу ліцензування ДАБІ у письмовому та електронному вигляді у порядку, визначеному Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Зміст заяви чітко визначений у ліцензійних умовах і передбачає інформацію про здобувача ліцензії, а також про вид господарської діяльності, на провадження якого слід одержати ліцензію. Окрім того, законодавець визначає перелік підтверджувальних документів, що додаються до заяви, який є виключним [174].

Орган ліцензування після отримання заяви вчиняє такі дії:

по-перше, відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» протягом трьох днів з дня отримання заяви приймає рішення про розгляд заяви або про залишення її без розгляду у разі, якщо: подано не всі документи, які необхідно додати до заяви; оформлення

заяви або необхідних документів не відповідає вимогам закону; заява чи додані до неї документи підписані неповноважною особою; порушено строки подачі заяви; у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відсутні відомості про здобувача ліцензії або наявні відомості про державну реєстрацію припинення суб'єкта господарювання. [174].

Відповідно до Постанови КМУ «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури», маємо три строки: 1) «орган ліцензування розглядає подану заяву і протягом 10 робочих днів з дня її надходження надсилає матеріали до ліцензійної комісії; 2) ліцензійна комісія розглядає протягом 10 робочих днів документи з метою встановлення їх відповідності ліцензійним умовам та готує висновок; 3) орган ліцензування на підставі висновку ліцензійної комісії приймає протягом семи робочих днів з дати його надходження рішення про видачу ліцензії із визначенням у додатку до ліцензії переліку робіт, про що письмово або в електронному вигляді повідомляє заявника» [175].

У той час, як Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» визначає, що орган ліцензування протягом десяти днів з дня одержання заяви про отримання ліцензії за відсутності наведених вище підстав приймає рішення про видачу ліцензії. На цьому етапі необхідним є внесення рішення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, також їх обов'язкове оприлюднення на порталі електронних сервісів у порядку, визначеному Міністерством юстиції України. Ліцензія видається на необмежений термін [174].

Отже, важливим залишається питання врегулювання строків видачі ліцензії, а саме невідповідність їх визначення в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та Постанові КМУ «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури».

Вирішення питання про чітке визначення строків отримання будівельної ліцензії має велике практичне значення. На сьогодні аналіз сайтів юридичних компаній, що мають право видавати такі ліцензії, свідчить про недотримання жодних строків. Так, юридична компанія «Контактбуд» визначає термін отримання будівельної ліцензії – 10-15 робочих днів після проходження комісії [106]; юридична компанія «Правова допомога» – до чотирьох тижнів, слід розуміти у цілому [107]; юридична компанія «Юстікон» – підготовка (консультації, формування пакета документів) – від 3-х робочих днів, подання документів в ДАБІ (подання документів в органи ДАБІ, моніторинг процедури та строків оформлення ліцензії) – від 18 робочих днів, отримання ліцензії на будівництво (отримання бланка ліцензії з додатком) – 1 робочий день, тобто у цілому 22 робочі дні [108] тощо. У додатку 1 до наказу Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 10.06.2016 № 371 (у редакції наказу Держархбудінспекції від 12.10.2016 № 722) зазначено, що строк надання адміністративної послуги становить 27 робочих днів з дня реєстрації заяви про отримання ліцензії на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів [150].

На нашу думку, по-перше, строки, визначені в Законі, не враховують час на розгляд документів ліцензійною комісією, хоча орган ліцензування може прийняти рішення про видачу ліцензії лише на підставі її висновку. По-друге, перший строк, визначений у Постанові, повинен відповідати строку для встановлення наявності або відсутності підстав для залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду, передбаченому у Законі, та становити 3 робочі дні. Окрім того, невизначеним є поняття, що використовується у Постанові – «орган ліцензування розглядає подану заяву», тобто йдеться саме про встановлення відповідності поданих документів вимогам Закону.

Отже, пропонуємо внести зміни: 1) до ч. 8 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», визначивши, що строк прийняття рішення про видачу ліцензії становить десять робочих днів з дня одержання органом ліцензування висновку ліцензійної комісії; 2) до п. 7

Постанови КМУ «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури»: «Орган ліцензування встановлює наявність або відсутність підстав для залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду та у разі їх відсутності протягом трьох робочих днів з дня надходження заяви надсилає матеріали до ліцензійної комісії».

Окрім того, слід акцентувати на безстроковості ліцензії, оскільки у зв'язку з її встановленням відповідно до вимог Закону виникає багато проблем реалізації цієї вимоги законодавства на практиці. Це пов'язано, насамперед, з тим, що, незважаючи на вимогу Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» про видачу ліцензії безстроково, Постанова КМУ «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» передбачала два терміни дії ліцензії – загальний строк п'ять років, а для суб'єктів будівельної діяльності, які отримують її вперше – три роки. Відповідно ДАБІ до внесення змін у законодавство дотримувалася строків, визначених у Постанові. Отже, на сьогодні відповідно до ч.6 ст. 21 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», ліцензії на провадження видів господарської діяльності, які є чинними на день набрання чинності цим Законом та мали обмежений термін дії, є безстроковими і можуть бути, за заявою ліцензіата, переоформлені відповідним органом ліцензування безкоштовно у тижневий строк [174].

Однак, на сьогодні чинними є ліцензії, які видавалися, починаючи з 2012 року, коли згідно з Законом України «Про архітектурну діяльність» вид діяльності визначався як «господарська діяльність, пов'язана із створенням об'єкта архітектури»[145]. Водночас відповідно до Порядку ліцензування – «господарська діяльність, пов'язана з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV – V категорії складності». Окрім того, У Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» вид діяльності визначався як «будівництво об'єктів IV – V категорії складності [174].

Відповідно до Постанови КМУ від 30.03.2016 № 1256 (до змін, внесених згідно із Законом України від 17.01. 2017 №1817) – діяльність з будівництва об'єктів IV – V категорії складності. На сьогодні цей вид діяльності визначається як будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками». Отже, назва виду діяльності у виданих, починаючи з 2012 року, ліцензіях не відповідатиме Закону.

Окрім того, суттєво змінився перелік видів робіт із провадження господарчої діяльності з будівництва об'єктів IV – V категорії складності, які підлягають ліцензуванню, передбачений Наказом Мінрегіону від 27.01.2009 № 47, тобто виданих з 2012 р. та чинної на сьогодні Постановою КМУ від 30.03.2016 №256. Таким чином, на нашу думку, найкращим виходом із ситуації, що склалася, є отримання суб'єктом господарювання нової ліцензії з анулюванням попередньої.

По-друге, орган ліцензування у разі відсутності підстав для залишення заяви без розгляду шляхом аналізу заяви про отримання ліцензії та доданих до неї документів з погляду їх відповідності вимогам законодавства з'ясовує наявність чи відсутність підстав для відмови у видачі ліцензії. Постанова КМУ «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» встановлює строк для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії – протягом трьох робочих днів з дня отримання висновку. Законодавство передбачає дві такі підстави:

1) встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам, встановленим для провадження виду господарської діяльності, зазначеного в заяві про отримання ліцензії. У цьому разі здобувач ліцензії може подати до органу ліцензування нову заяву про отримання ліцензії після усунення причин, що стали підставою для прийняття такого рішення;

2) виявлення недостовірності даних у підтвердних документах, поданих здобувачем ліцензії. У цьому разі суб'єкт господарювання може подати до органу ліцензування нову заяву про отримання ліцензії не раніше,

ніж через три місяці з дати прийняття відповідного рішення про відмову [174].

По-третє, орган ліцензування має право анулювати ліцензію. Ліцензію може бути анульовано з власної ініціативи ліцензіата, з ініціативи органу ліцензування у разі набрання чинності або скасування рішення про анулювання ліцензії, за наявності відомостей про державну реєстрацію припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; у разі подання копії свідоцтва про смерть фізичної особи – підприємця (у разі відсутності правонаступника). Анулювання ліцензії законодавець розглядає і як каральний засіб у разі порушення ліцензіатом норм законодавства – у разі наявності актів про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, встановлених для виду господарської діяльності, про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов, про виявлення недостовірності даних у документах, поданих суб'єктом господарювання разом із заявою про отримання ліцензії, про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування, про документальне підтвердження встановлення факту контролю (вирішального впливу) за діяльністю ліцензіата осіб інших держав, що здійснюють збройну агресію проти України, у разі несплати за видачу ліцензії [174].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» визначає додатково такі підстави, як: акт про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності; акт комісії з розслідування причин аварії на будівництві об'єкта, що призвела до загибелі людей або тяжких екологічних наслідків; неможливість суб'єкта будівельної діяльності забезпечити виконання ліцензійних умов; акт про відмову суб'єкта будівельної діяльності від проведення органом ліцензування перевірки [175].

Рішення про анулювання орган ліцензування приймає протягом п'яти робочих днів з дня одержання документа або виявлення відомостей, або наступного дня після закінчення строку, або виявлення відповідних підстав.

По-четверте, у зв'язку зі зміною найменування юридичної особи або прізвища, ім'я та по батькові фізичної особи (підприємця), якщо така зміна не пов'язана з реорганізацією, а також у разі зміни місцезнаходження юридичної особи чи місця проживання фізичної особи – підприємця орган ліцензування вчиняє дії з переоформлення ліцензії.

Окрім того, відповідно до Постанови КМУ «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» передбачена така дія органу ліцензування, як зупинення дії ліцензії, яка виникає у разі акта перевірки суб'єкта будівельної діяльності щодо порушення ліцензійних умов, якщо виявлені порушення неможливо усунути у процесі провадження будівельної діяльності, а також акта комісії з розслідування причин аварії на будівництві об'єкта, що не призвела до загибелі людей або тяжких екологічних наслідків [175]. Зауважимо, що така дія не передбачена Законом України, який регламентує лише анулювання ліцензії [174].

На нашу думку, у цьому сенсі законодавство є недосконалим. Йдеться, по-перше, про порушення ліцензійних умов під час будівництва об'єктів, які за класом наслідків належать до середніх (СС2) та значних (СС3) наслідків, тобто наслідки уже оцінені, як середні та значні. По-друге, зі змісту норми випливає, що анулювання ліцензії, на погляд законодавця, може бути лише за умов загибелі людей або тяжких екологічних наслідків. Окрім того, передбачене у Постанові зупинення дії ліцензії є ще однією підставою для виникнення корупційних ризиків, оскільки не вимагає проходження ліцензіатом процедури отримання нової ліцензії, як це передбачає анулювання ліцензії. І хоча закон не передбачає вимоги зупинення дії

ліцензії, аналіз реєстру виданих ліцензій, розміщений на сайті ДАБІ, свідчить про активне використання цієї норми [192].

Отже, норми Постанови щодо вчинення дій, пов'язаних із зупиненням дії ліцензії, повинні бути виключені, що сприятиме посиленню контролю за ліцензійною діяльністю у сфері містобудування та уніфікації норм законодавчих та підзаконних актів.

Слід також зауважити, що на сьогодні зазнали суттєвих змін норми Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [174] щодо процедури повідомлення суб'єктів господарювання про результати розгляду поданих заяв про отримання ліцензій. До внесених змін Закон передбачав такий порядок, як направлення повідомлень про залишення заяви без розгляду; відмову у видачі ліцензії; видачу ліцензії; оформлення, переоформлення та видачу інших документів, що стосуються сфери повноважень органу ліцензування. Таке питання набрало актуальності у зв'язку зі зміною змісту поняття «ліцензія», яке відповідно до Закону розуміється, як запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Це, у свою чергу, обумовлює іншу зимогу Закону про набуття здобувачем ліцензії права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, відбувається з моменту внесення рішення органу ліцензування про видачу ліцензії до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань. Однак, на сьогодні ДАБІ у зв'язку з відсутністю Порядку внесення прийнятих рішень до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, а також Порядку оприлюднення рішень на порталі електронних сервісів, визначених Міністерством юстиції України, не може розміщувати зазначену інформацію. Окрім того, технічні можливості офіційного веб-сайту не відповідають вимогам щодо розміщення

інформації про перелік видів робіт, на провадження яких видано ліцензію. Усе викладене свідчить про необхідність видачі ліцензії на паперових носіях, що, на наш погляд, є тимчасовим заходом.

На сьогодні залишається неврегульованим також питання щодо ліцензування діяльності з проектування об'єктів архітектури, хоча Закони України «Про архітектурну діяльність» [145] та «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780–ХІІ [177] визначають, що розробка містобудівної документації здійснюється проектними організаціями, іншими юридичними особами, які мають ліцензії на виконання відповідних робіт, а також обов'язок замовників та підрядників доручати виконання окремих видів проектних і будівельних робіт особам, які мають відповідну ліцензію.

Однак, ст. 17 Закону України «Про архітектурну діяльність» регламентує, що відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, проходять професійну атестацію, за підсумками якої отримують кваліфікаційний сертифікат. Громадяни, які одержали відповідний кваліфікаційний сертифікат, можуть виконувати окремі види робіт (послуг), пов'язані із створенням об'єкта архітектури, без відповідної ліцензії [145].

Отже, єдиним можливим шляхом вирішення цього питання в умовах існуючого правового поля є застосування такого механізму, як професійна атестація фахівців, передбаченого Постановою КМУ «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» від 23. 05. 2011 № 554 [57].

Ми погоджуємося з багатьма науковцями [80; 232; 221], що досліджували це питання щодо його неврегульованості з огляду на такі проблеми, як:

1) невизначеність термінів «атестація» та «сертифікація». Н.В. Трофуненко пропонує розрізняти ці терміни за метою цих заходів та характером відносин, що виникають між фізичною особою-спеціалістом та

органом перевірки його кваліфікації [232; с. 100]. Так, відповідно до Постанови КМУ «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» від 23. 05. 2011 № 554 метою проведення атестації є підтвердження професійної спеціалізації, рівня кваліфікації і знань виконавця. З визначення дефініції «кваліфікаційний сертифікат», наведеної у зазначеній постанові, мета сертифікації полягає у підтвердженні відповідності виконавця кваліфікаційним характеристикам професій працівників та його спроможності виконувати окремі роботи (надавати послуги), пов'язані із створенням об'єктів архітектури [57]. На наш погляд, сертифікація більш пов'язана з таким поняттям, як «стандарт якості», тобто це не просто відповідність займаній посаді (атестація), а, насамперед, можливість надавати послуги на рівні, що відповідає стандартам. Тому термін «стандартизація» відповідальних виконавців є більш доречним і точним, ніж атестація. На його користь свідчать і відносини між відповідальними виконавцями у будівництві та органом сертифікації, які не мають характеру підпорядкування [232; с. 99];

2) розширення кола відповідальних виконавців, які підлягають професійній атестації, до яких слід включити таких фахівців, як головний архітектор, головний інженер проекту, головний інженер розділу проекту, головний конструктор проекту, виконроб, інженер-кошторисник, спеціаліст з інжинірингової діяльності. Слід зауважити, що Постанова включає інжиніринг як вид роботи, відповідальні виконавці з якої повинні проходити професійну атестацію. Однак, у визначенні терміна «відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» ці спеціалісти не згадуються;

3) «відсутність конкретних критеріїв рівня кваліфікації та знань відповідальних виконавців у будівництві», що може призвести до зміни вимог залежно, наприклад, від зацікавленості конкретних посадових осіб [221; с. 166].

Однак, існування професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, замість ліцензування їх діяльності є, на наш погляд, тимчасовим вирішенням проблеми. Необхідно у підсумку повернутися до вимог закону щодо ліцензування діяльності, пов'язаної з виготовленням проектної документації, експертизи проекту, здійснення технічного нагляду тощо.

У зв'язку зі змінами, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [148] слід акцентувати на питанні здійснення експертизи для ліцензування суб'єкта будівельної діяльності. Насамперед йдеться про експертизу проектів будівництва, які належали до III категорії складності та не вимагали її проведення. На сьогодні ці об'єкти віднесено до таких, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) наслідками, а тому підлягають обов'язковій експертизі. Такі зміни мають позитивний ефект, оскільки наявне раніше законодавство вивело об'єкти, що належали до III категорії складності, з-під контролю з боку органів ДАБІ та її територіальних органів. Це, у свою чергу, давало можливість несумлінним забудовникам штучно знижувати рівень складності об'єкта, наприклад, розбиваючи великі житлові масиви на окремі будинки. Звідси – відсутність необхідної інфраструктури, місць для паркування тощо, що призводило до порушень державних будівельних стандартів.

Окрім того, експертизі підлягають об'єкти, що становлять підвищену ядерну та радіаційну небезпеку, та ті, щодо яких проводиться оцінка їх впливу на навколишнє природне середовище, а також об'єкти, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1) наслідками, але споруджуються на територіях із складними інженерно-геологічними та техногенними умовами [165].

Експертиза проектів будівництва проводиться в установленому Кабінетом Міністрів України порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженого Постановою КМУ від 11.05.2011

№ 560 [165]. Зазначений Порядок передбачає право замовника або проектувальника на вільний вибір експертної організації. Слід зауважити, що відповідно до змін, останніми можуть бути не лише виключно експертні державні організації, як це було стосовно об'єктів із значними наслідками, до яких належали об'єкти IV – V рівнів складності, що будуються за рахунок державного або місцевого бюджету, або за рахунок кредитів під державні гарантії. На сьогодні, згідно із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» експертиза проектів будівництва цих об'єктів може здійснюватися експертними організаціями із статусом юридичної особи, у складі яких не менше 80 відсотків експертів працюють на постійній основі і отримали відповідний кваліфікаційний сертифікат за напрямом проведення експертизи: додержання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення, у тому числі щодо додержання нормативів з питань створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення [182].

Отже, такі зміни зменшують монополію державних експертних організацій та дають можливість експертним організаціям незалежно від форми власності на державному та місцевих рівнях проводити державні закупівлі (тендери).

Окрім того, змінено строки проведення експертизи, які не повинні перевищувати: для об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками (відповідальності), – 30 календарних днів; об'єктів, що становлять підвищену ядерну та радіаційну небезпеку, і тих, щодо яких проводиться оцінка їх впливу на навколишнє природне середовище, – 90 календарних днів; об'єктів, які належать до об'єктів з незначними (СС1) наслідками, що споруджуються на територіях із складними інженерно-геологічними та

техногенними умовами, – 15 календарних днів. Такий же строк встановлено й для експертизи кошторисної частини проекту будівництва об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1) наслідками [165].

За результатами експертизи експертна організація надсилає замовникові звіт, який містить висновок про дотримання всіх будівельних норм, стандартів і правил, зокрема додержання нормативів з питань створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення; або про допущення помилок та недотримання зазначених вимог. У разі виявлення помилок, експертна організація визначає їх у висновку з посиланнями на конкретні вимоги законодавчих актів, будівельних норм, стандартів, правил та надає певний строк для їх усунення. Якщо було надано експертний висновок щодо виявлення помилок та необхідності доопрацювання проектної документації, то повторна експертиза не проводиться. Після усунення помилок у встановлені договором строки може бути підготовлений та наданий експертний звіт щодо відповідності проектної документації законодавству України у сфері будівництва, будівельним нормам, стандартам і правилам [63].

У разі, якщо було надано експертний звіт щодо виявлення помилок і недотримання нормативних вимог у проектній документації, то після усунення недоліків проводиться повторна експертиза проекту будівництва.

Однак, повноваження ДАБІ щодо ліцензування господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками, належить не до контрольної діяльності, а до надання адміністративних послуг. Причому, відповідно до законодавства, що регулює діяльність ДАБІ, цей орган здійснює контроль за законністю дій посадових осіб, які видають ліцензії. Тобто складається ситуація, образно виражаючись, за якої права рука контролює, що робить ліва, належачи при цьому до одного організму, що

апріорі не може бути з огляду на усунення корупційних ризиків у роботі ДАБІ. Тому пропонуємо з метою вирішення цієї ситуації передати повноваження з ліцензування об'єктів будівництва новоствореній Державній архітектурно-будівельній службі, про що більш детально у підрозділі 3.3.

Отже, аналіз питання ліцензійної діяльності ДАБІ дає можливість зробити такі висновки.

1. Незважаючи на різні тлумачення терміна «ліцензування» у науковій літературі, ліцензування слід розглядати як засіб державного регулювання господарської діяльності у галузі будівництва, який має публічний та процесуальний характер. Публічний виявляється в тому, що ліцензування є інститутом адміністративного права та спрямоване на захист і забезпечення інтересів усіх суб'єктів господарської діяльності. Процесуальний пов'язаний із здійсненням визначених законодавством дій щодо видачі, переоформлення та анулювання ліцензії.

2. Відповідно до змін, внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII, ліцензування потребують тільки ті види господарської діяльності з будівництва об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками. Такі зміни є позитивними з погляду того, що об'єкти, які належали до III категорії складності, які ввійшли до об'єктів із середніми (СС2) наслідками, підлягають обов'язковому ліцензуванню. Це, у свою чергу, забезпечує виконання головного завдання ліцензування – забезпечення реалізації прав суб'єктів господарчої діяльності у галузі будівництва, а також захист інтересів громадян, держави та суспільства.

3. Юридично значущими діями процесу ліцензування будівельної діяльності є: звернення із заявою до органу ліцензування; перевірка наданих документів і прийняття рішення про розгляд заяви чи про залишення її без розгляду; з'ясування підстав для видачі ліцензії або відмову у її видачі. У

випадках, передбачених законодавством, орган ліцензування вчиняє дії щодо анулювання ліцензії та зупинення її дії. Щодо останньої вважаємо, що, оскільки йдеться про порушення ліцензійних умов під час будівництва об'єктів, які за класом наслідків належать до середніх (СС2) та значних (СС3) наслідків, то такі дії повинні тягнути за собою анулювання ліцензії.

4. Зміни у законодавстві, що стосуються проведення експертизи проектної документації, свідчать про розширення повноважень недержавних експертних організацій щодо об'єктів, які будуються за рахунок державного або місцевого бюджету, або за рахунок кредитів під державні гарантії.

5. Оскільки діяльність з ліцензування належить до надання адміністративних послуг і контролюється з боку ДАБІ, пропонуємо передати ці повноваження до новоствореної Державної архітектурно-будівельної служби.

6. Аналіз питання про ліцензійну діяльність ДАБІ свідчить про необхідність доповнення та зміни окремих норм відповідного законодавства, а саме внесення змін:

- до ч. 8 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», визначивши, що строк прийняття рішення про видачу ліцензії становить десять робочих днів з дня одержання органом ліцензування висновку ліцензійної комісії;

- до п. 7 Постанови КМУ «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури»: «Орган ліцензування встановлює наявність або відсутність підстав для залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду та у разі їх відсутності протягом трьох робочих днів з дня надходження заяви надсилає матеріали до ліцензійної комісії».

2.3. Контрольно-наглядові процедури в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні

Державний контроль відіграє важливу роль у системі державного управління з огляду на його мету – коригувати процес управлінської діяльності у разі недотримання законності в державному управлінні.

Слід зауважити, що з розвитком демократичного суспільства змінилися погляди на роль держави, яка на сучасному етапі перетворилася на захисника прав та інтересів кожного громадянина. Відтак важливим є перехід діяльності органів державного управління у цілому та здійснення контролю з їхнього боку, зокрема, на принцип людиноцентризму. Це означає, насамперед, контроль за відповідністю діяльності державних органів та посадових осіб визначеним у законодавстві компетенціям, спрямований на дотримання прав та законних інтересів кожної людини як головної цінності держави.

Загальні питання здійснення контрольно-наглядової діяльності досліджено у працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, М.М. Тищенко, Р.Й. Халфіної, Ю.С. Шемшученка та інших науковців.

Дослідженню проблем контролю та нагляду у галузі будівництва присвятили свої наукові доробки такі учені, як Г.Д. Денісова [49], А.В. Матвійчук [115], І.М. Миронець [121], В.О. Ромасько [196], Б.М. Семенко [200], О.В. Стукаленко [221], А.П. Храпинський [239] та інші.

У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [147] наведено поняття державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Державний архітектурно-будівельний контроль визначається законодавцем як сукупність заходів, спрямованих на дотримання

замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт. Державний архітектурно-будівельний нагляд – як 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, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності.

Як уже зазначалося, незважаючи на наявність різних підходів до тлумачення понять «контроль» та «нагляд», у нашому дослідженні ми будемо виходити з їх розрізнення, ґрунтуючись на нормах законодавства, що регулює галузь будівництва у цілому та діяльність ДАБІ, зокрема.

Акцентуємо при цьому, що контроль у галузі будівництва спрямований на з'ясування відповідності діяльності замовників, проектувальників, підрядників та експертних організацій, а нагляд – на з'ясування відповідності діяльності уповноважених органів містобудування і архітектури та їх територіальних органів, інших органів, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності.

Отже, контрольно-наглядова діяльність ДАБІ – це окремий вид юридичної діяльності щодо дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, експертними організаціями та посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, спрямований на попередження та припинення правопорушень у галузі будівництва, а також

притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому.

ДАБІ як центральний орган виконавчої влади та його територіальні органи є спеціальним суб'єктом, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Зауважимо, що зміст контрольної діяльності ДАБІ та її територіальних органів змінився у зв'язку з ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII [148] від оголошення мораторію на перевірки у сфері будівництва до скасування декларативного принципу початку проведення будівельних робіт, введення контролю за достовірністю даних під час реєстрації декларативних та дозвільних документів, забезпеченням умов людей з обмеженими можливостями тощо.

Особливостями контрольної діяльності ДАБІ на сучасному етапі є: 1) створення нормативних умов щодо посилення контрольної діяльності у будівельній галузі; 2) децентралізація сфери державного архітектурно-будівельного контролю та передача повноважень з державного архітектурно-будівельного контролю на місця; 3) запровадження двоступеневої дозвільної системи (повідомлення про початок підготовчих та будівельних робіт, дозвіл на будівництво); 4) його ефективності щодо об'єктів будівництва, які раніше відносилися до III - IV категорії складності (на сьогодні за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середнім (СС2) та значним (СС3) класом наслідків) на етапі підготовки; 5) введення контролю за достовірністю даних під час реєстрації дозвільних документів; 6) посилення відповідальності посадових осіб за порушення вимог будівельного законодавства, стандартів, правил та норм, затверджених проектних рішень під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

На сьогодні контроль-наглядова діяльність ДАБІ та її територіальних органів регламентується законами України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [187], «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-XII [177], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [182], «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 [145], постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» від 09.07.2014 № 294 [162], «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23.05.2011 № 553 [166], «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19.08.2015 № 698 [167], «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466 [54], «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 № 461 [139].

До контроль-наглядової діяльності у будівництві Закон України «Про основи містобудування» відносить контроль за дотриманням містобудівного законодавства [177]. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», окрім того, передбачає контроль за дотриманням вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування проектної документації [182]. Закон України «Про архітектурну діяльність» виокремлює також контроль з боку держави щодо забезпечення прав споживачів будівельної продукції та здійснення авторського і технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури [145].

Найбільш детально питання здійснення державного архітектурно-будівельного контролю щодо суб'єктів містобудування на об'єктах будівництва регламентовано постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23.05.2011 № 553 (далі – Порядок) [166]. Проаналізуємо його

основні положення з урахуванням змін, внесених до містобудівного законодавства з 10 червня 2017 року.

Насамперед, цей Порядок визначає суб'єктів контрольної діяльності, до яких слід віднести ДАБІ та органи ДАБК на місцях, а також суб'єктів містобудування – замовників, проектувальників, підрядників та експертні організації. Метою здійснення контрольної діяльності ДАБІ є дотримання зазначеними суб'єктами містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт. ДАБІ здійснює контроль-наглядові повноваження за дотриманням норм Конституції України, законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про регулювання містобудівної діяльності», постанов Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та інших актів законодавства.

По-друге, Порядок визначає форми здійснення контролю – планова та позапланова перевірки. Плановою є перевірка, яка здійснюється відповідно до затвердженого керівником плану роботи ДАБІ. Так, наприклад, на сайті ДАБІ розміщено План перевірок додержання суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками на IV квартал 2017 року, затвердженого наказом ДАБІ від 19.09.2017 № 1462 [140]. Відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [187] плановим періодом вважається рік, який обчислюється з 1 січня до 31 грудня планового року, тобто план перевірок повинен складатися на рік і затверджуватися не пізніше 1 грудня року, що передує плановому. Як свідчить аналіз матеріалів, розміщених на сайті ДАБІ, плани планових перевірок складаються на кожний квартал. На нашу думку, з огляду на

вимогу Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» про неможливість внесення змін до річних планів, окрім випадків зміни найменування суб'єкта господарювання та виправлення технічної помилки, такий підхід має сенс.

Ще однією вимогою наведеного Закону є необхідність зазначення дати початку та закінчення перевірки. У Плані, розміщеному на сайті ДАБІ, зазначається тільки дата початку перевірки, а замість точної дати її закінчення зазначено – відповідно до вимог. У даному випадку, на наш погляд, необхідно зазначити конкретну дату закінчення. Відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» такий строк становить 10 днів. До внесення змін до законодавства у сфері містобудування Порядок визначав можливість продовжити такий строк на п'ять днів у разі необхідності. Зрозуміло, що така ситуація може скластися, як виняток, однак передбачення її у законодавстві призводило до того, що на практиці такі перевірки тривали більше встановленого законом терміну і без підстав для її продовження. Тому ці зміни є, з одного боку, позитивними та повинні дисциплінувати осіб, які здійснюють перевірку. А з іншого – не відомо, чи завжди такий термін дасть можливість об'єктивно, всебічно та у повному обсязі здійснити перевірку.

Ще одним кроком до уніфікації законодавства є закріплення у Порядку вимог Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо періодичності проведення планових перевірок. Відповідно до цих нормативних актів частота здійснення планових перевірок суб'єктів містобудування залежить від критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудування. Останній визначається відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудування та визначається

періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) органами державного архітектурно-будівельного контролю» від 07.06.2017 [161]. Відповідно до цієї Постанови критерієм, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудування, є клас наслідків (відповідальності) будівель і споруд – значний, середній та незначний. Відповідно, до значного ступеню ризику належать об'єкти, віднесені до значного класу наслідків (відповідальності) – СС3; до середнього – об'єкти, віднесені до середнього класу наслідків (відповідальності) – СС2; об'єкти, віднесені до незначного класу наслідків (відповідальності) – СС1.

Отже, планові заходи державного нагляду (контролю) проводяться з такою періодичністю: з високим ступенем ризику – не частіше одного разу на два роки; із середнім ступенем ризику – не частіше одного разу на три роки; з незначним ступенем ризику – не частіше одного разу на п'ять років [161].

При цьому Постанова містить норму, яка заохочує суб'єктів господарювання до непорушення вимог законодавства у сфері містобудування, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт та передбачає збільшення періоду часу, встановленого для відповідного ступеня ризику, у 1,5 рази, якщо за результатами двох останніх планових заходів державного нагляду (контролю) щодо суб'єкта господарювання на одному і тому ж об'єкті не виявлено фактів порушення.

Отже, інтервали між перевітками суб'єктів містобудування на об'єктах, що віднесені до значного класу наслідків (відповідальності) – СС3 та до середнього – СС2, вагомо збільшилися, оскільки попередня редакція Порядку передбачала їх здійснення не частіше, ніж раз на півроку. Така норма залишилася незмінною стосовно об'єктів будівництва, замовниками яких є фізичні особи (громадяни). Окрім уніфікації норм, про які йшлося, позитивним є прагнення законодавця зменшити тиск державних органів на

суб'єктів містобудування, однак, на нашу думку, такі зміни можуть призвести до зниження якості здійснюваного контролю.

Питання періодичності проведення перевірок дотримання суб'єктами містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт є важливим. Йдеться, насамперед, про надійність об'єктів будівництва, забезпечення безпеки людей, охорону навколишнього середовища, створення безперешкодних умов для осіб з обмеженими можливостями тощо.

Отже, вважаємо за доцільне періодичність здійснення перевірок пов'язувати з етапами будівництва – етапом проведення підготовчих робіт (у разі їх необхідності), проведення будівельних робіт, однак не частіше, ніж раз на півроку. На кожному етапі складається акт перевірки та надається термін на усунення виявлених недоліків. Вважаємо також норму щодо заохочення законослухняних забудовників закріпити і в Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (п.6), внівши відповідні зміни.

Окрім планових перевірок, ДАБІ та органи ДАБК можуть здійснювати й позапланові перевірки, що не передбачені планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю. Порядок визначає конкретні підстави їх проведення: з ініціативи суб'єкта містобудування – шляхом подання письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням; з ініціативи органу ДАБК – за необхідності 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; виявлення факту самочинного будівництва об'єкта; перевірка виконання суб'єктом містобудівної діяльності вимог приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю; у порядку

здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду – вимога головного інспектора будівельного нагляду ДАБІ щодо проведення перевірки за наявності підстав, встановлених законом; за ініціативою фізичної або юридичної особи – звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; з ініціативи правоохоронних органів – вимога правоохоронних органів про проведення перевірки.

У зв'язку з адміністративною відповідальністю посадової особи, яка видає дозвіл на здійснення підготовчих та будівельних робіт, на нашу думку, проведення перевірки з такої підстави, як перевірка достовірності даних, наведених у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт, повідомленні про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації повинно бути обов'язковим на етапі проведення підготовчих робіт. Не можна лише погодитися з терміном цієї перевірки (три місяці з дня подання зазначених документів), який слід скоротити до одного місяця, з огляду на право суб'єкта містобудування починати підготовчі роботи на наступний день після повідомлення про початок їх виконання.

Позитивними є зміни щодо збільшення строку на проведення позапланової перевірки, який також становить 10 днів, що знову ж таки свідчить про уніфікацію правових норм законодавства у сфері містобудування.

Порядок передбачає права та обов'язки посадових осіб органів ДАБК під час проведення перевірки. Їх права полягають, наприклад, у безперешкодному доступі до місць будівництва об'єктів та до об'єктів, що підлягають обов'язковому обстеженню; складанні протоколів про вчинення правопорушень, актів перевірок та накладанні штрафів відповідно до закону; виданні приписів щодо усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил або зупинення підготовчих та будівельних робіт. Слід відзначити, що до

внесення змін вони зазначалися як приклади ситуацій, за яких може бути зупинено підготовчі та будівельні роботи, тобто перелік цих підстав був невичерпним. У новій редакції, що є позитивним кроком, ці підстави чітко визначені: підготовчі та будівельні роботи, які не відповідають вимогам законодавства, будівельним нормам, стандартам і правилам, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, а також виконуються без набуття права на їх виконання.

Окрім того, до прав посадових осіб органів ДАБК належать також: право залучати до проведення перевірок представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних та громадських організацій (за погодженням з їх керівниками), фахівців галузевих науково-дослідних та науково-технічних організацій; одержувати в установленому законодавством порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб інформацію та документи, необхідні для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю; забороняти за вмотивованим письмовим рішенням експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію; здійснювати фіксування процесу проведення перевірки з використанням фото-, аудіо- та відеотехніки тощо [166].

Якщо говорити про обов'язки посадових осіб органу ДАБК, то слід акцентувати на позитивних змінах законодавства, які обумовлені практичною діяльністю посадових осіб ДАБІ щодо їх реалізації. Насамперед, це стосується обов'язку інформувати не пізніше, ніж за десять днів до початку перевірки суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, про проведення планової перевірки шляхом надіслання повідомлення рекомендованим листом та/або за допомогою електронного поштового зв'язку, а також вручення особисто під розписку керівнику суб'єкта містобудування чи його уповноваженій

особі із зазначенням дати початку та дати закінчення перевірки. На практиці мали місце непоодинокі випадки неповідомлення суб'єктів містобудування про проведення перевірки. Наслідком цього була їх відсутність на об'єктах будівництва, що призводило до певних ускладнень здійснення перевірки, оскільки, відповідно до законодавства контроль здійснюється у присутності суб'єктів містобудування (їх представників), які будують або збудували об'єкт будівництва.

Недотримання цієї норми суб'єктом містобудування, у разі його вчасного інформування, вимагає від посадової особи органу ДАБК обов'язкового складання акта про недопущення посадових осіб органу ДАБК до проведення перевірки. Ще однією умовою складання такого акта є ненадання необхідних для перевірки документів. Такі дії суб'єктів містобудування спричиняють притягнення їх до відповідальності, надання припису, а у разі повторного недопущення – анулювання або скасування реєстрації документів, що надають право на виконання підготовчих та (або) будівельних робіт [166].

Окрім того, Порядок передбачає обов'язок у повному обсязі, об'єктивно та неупереджено здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль у межах повноважень, передбачених законодавством; дотримуватися ділової етики у взаємовідносинах із суб'єктами господарювання та фізичними особами; за письмовим зверненням суб'єкта містобудування надавати консультативну допомогу у здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю тощо.

Визначаючи права та обов'язки суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, слід акцентувати на необхідності одержувати примірник припису органу державного архітектурно-будівельного контролю за результатами здійсненого планового чи позапланового заходу. На практиці відмова від цього обов'язку з боку суб'єкта містобудування часто призводила до того,

що недоліки, зазначені в акті, вчасно не усувалися. Отже, регламентація зазначеного обов'язку, на нашу думку, унеможливить подібні ситуації.

За результатами перевірки складається та підписується в останній день перевірки посадовою особою органу ДАБК, яка провела перевірку, та керівником суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, або його уповноваженою особою, акт перевірки. Визначення строку підписання акта є позитивною новелою містобудівного законодавства, оскільки це дає можливість суб'єктові містобудування реалізувати своє право на подання своїх пояснень, зауважень або заперечень до акта перевірки, складеного органом державного архітектурно-будівельного контролю за результатами перевірки.

Окрім акта перевірки, може бути складено протокол, видано припис про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил або припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт. Нова редакція цієї норми дозволяє посадовим особам органу ДАБК підходити до складання того чи іншого документа, враховуючи ситуацію, що склалася. Так, за умови, коли порушення мало місце, але на момент перевірки було усунуто, посадова особа може скласти лише протокол, при цьому не видаючи припис на усунення порушення. А також у разі, коли термін на притягнення до відповідальності сплинув, а порушення не усунуто, посадова особа може надати припис без складання протоколу.

Відповідно до Порядку, з метою вжиття заходів до тих суб'єктів містобудування, які добровільно не виконують приписи, видані органом ДАБК, завірена належним чином копія акта, складеного посадовими особами органу державного архітектурно-будівельного контролю за результатами проведеної на об'єкті будівництва перевірки надсилається до апарату Держархбудінспекції як органу ліцензування для прийняття відповідного рішення – зупинення дії ліцензії.

Однією з умов припису є зазначення строку на усунення виявлених порушень. Позитивним моментом у цьому сенсі є визначення законодавцем однакових термінів їх усунення для всіх суб'єктів містобудування. До внесення цих змін на практиці на усунення однакових порушень різними суб'єктами містобудування посадові особи ДАБІ могли на власний розсуд встановлювати різні строки, що було нічим не виправдано. Додаток до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю», «Строки для усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, виявлених під час здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю» уніфікує відповідні терміни. Як свідчить практика, неможливість вчасно усунути певні недоліки може бути обумовлена причинами, що не залежать від суб'єкта містобудування. У цьому сенсі необхідно передбачити можливість та механізм продовження визначених Постановою термінів, що потребує доопрацювання наведеної норми.

Основною проблемою на етапі оформлення результатів державного архітектурно-будівельного контролю є правильність складання документів – акта перевірки, протоколу, приписів про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил або про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт. Такі вимоги пов'язані з тим, що досить багато забудовників оскаржують у судах дії посадових осіб ДАБІ, зокрема накладення штрафів. А суди достатньо часто приймають рішення про відміну цих санкцій переважно з процедурних причин. Тому нагальною є вимога підвищення рівня документів, які складаються за результатами контрольних заходів.

Так, вимоги до складання протоколу про адміністративне правопорушення визначено у ст. 256 КУпАП [83] та Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженою Наказом Міністерства юстиції від 12.03.2016 № 672/5[160]. До основних

порушень процедури складання протоколу належать, зокрема, недотримання таких норм, як: необхідність зазначення частини відповідної статті Кодексу, згідно з якою настає адміністративна відповідальність; норм законодавства, які порушено; вимога роз'яснення особі її прав та обов'язків відповідно до ст. 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП; необхідність надати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які вносяться до протоколу тощо.

Наприклад, Деснянський районний суд м.Чернігова у Постанові (ЄДРСР №36629239) зазначив: «У протоколі та постанові про адміністративне правопорушення повноважною особою інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Чернігівській області не зазначено суть правопорушення із зазначенням норм законодавства, які конкретно були порушені. Відповідно до ч.2 ст. 283 КУпАП України постанова повинна містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; опис обставин, установлених при розгляді справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте по справі рішення.». Комсомольський районний суд м. Херсона в Постанові (ЄДРСР № 26804076) зазначив: «Враховуючи зміст частини першої ст.96 КУпАП у постанові повинно було чітко зазначено, яке саме порушення вчинила особа (одне з тих, яке вказане в ч.1 ст.96) і при будівництві чи реконструкції якого об'єкта» [203].

На вирішення цієї проблеми спрямований Наказ Мінрегіону «Про внесення змін до наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» від 15.09. 2012 № 240 від 29.05.2017№ 133, відповідно до якого затверджено уніфіковану форму акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [151], Наказ Мінрегіону «Про

затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планової (позапланової) перевірки за додержанням суб'єктом господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками» від 21.12.2016 № 331 [172].

Однак, аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів контролю у цілому та у сфері містобудування, зокрема, свідчить що на сьогодні поняття «контроль» набуває нового змісту, перетворюючи діяльність органів контролю з каральної на спрямовуючу. У цьому сенсі ми погоджуємося з думкою В.Б. Авер'янова, що характер контролю і заходи, які його супроводять, свідчать про характер державної влади та її спрямованість, відповідність проголошеним демократичним принципам розвитку [35; с.431].

З огляду на децентралізацію сфери держархбудконтролю, важливого значення набуває державний архітектурно-будівельний нагляд, який спрямований на виявлення, припинення та запобігання порушенню уповноваженими органами містобудування та архітектури, органами державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності; скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих та 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 [167].

Архітектурно-будівельний нагляд здійснюється ДАБІ через головних інспекторів будівельного нагляду, до повноважень яких належить перевірка законності рішень у сфері містобудівної діяльності, прийнятих об'єктами

нагляду; отримання від органів державної влади, фізичних та юридичних осіб документів і матеріалів, що стосуються предмета нагляду, ініціювання проведення перевірок з боку ДАБК у разі наявності ознак порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил тощо.

Формами здійснення нагляду ДАБІ є планові, позапланові, камеральні та документальні перевірки. Акцентуємо на окремих положеннях Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19.08. 2015 № 698, що регламентують порядок їх здійснення.

Порівняльний аналіз норм постанови КМУ, що регулюють здійснення планової та позапланової перевірок у порядку нагляду органами ДАБІ свідчить про суттєві розбіжності з відповідними нормами Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [178], що стосуються, по-перше, планування цієї діяльності (виключно планові перевірки). Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду передбачає щоквартальне, а не річне планування.

По-друге, періодичність здійснення планової перевірки становить не частіше, ніж один раз на півроку з виїздом на об'єкт нагляду.

По-третє, суттєва різниця у термінах проведення планових та позапланових перевірок, які не відповідають Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [178]. Планова перевірка відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» – не більше 20 робочих днів та за обґрунтованим письмовим зверненням головного інспектора будівельного нагляду може бути одноразово продовжена наказом ДАБІ не більше, ніж на 10 робочих днів. Позапланова перевірка – не може перевищувати 15 робочих днів. За обґрунтованим письмовим зверненням головного інспектора будівельного

нагляду зазначений строк може бути одноразово продовжений наказом ДАБІ не більше, ніж на п'ять робочих днів. Водночас вимога Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачає, що строк здійснення планового заходу не може перевищувати десяти робочих днів. Продовження строку здійснення планового заходу не допускається [178].

По-четверте, відрізняється строк попередження з боку ДАБІ про проведення планової перевірки, яке надсилається рекомендованим листом з описом вкладення з повідомленням про вручення із зазначенням строків проведення перевірки не пізніше, ніж за сім календарних днів до дня проведення перевірки. Відповідно до Закону – не пізніше, ніж за 10 днів.

На наш погляд, такий стан речей суперечить вимозі уніфікації правових норм і потребує приведення їх у відповідність до вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Слід зауважити, що Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду містить чітко визначені підстави для проведення позапланової перевірки, які ініціюються: 1) об'єктом нагляду – подання письмової заяви про проведення перевірки щодо нього; 2) головним інспектором будівельного нагляду – перевірка виконання об'єктом нагляду припису головного інспектора будівельного нагляду; виявлення за результатами камеральної чи документальної перевірки відомостей про порушення об'єктом нагляду вимог законодавства під час виконання ним повноважень у сфері містобудівної діяльності; 3) фізичною чи юридичною особою – обґрунтоване звернення про порушення їх прав, визначених законодавством, об'єктом нагляду під час виконання ним повноважень у сфері містобудівної діяльності; 4) правоохоронними органами – на підставі їх письмової вимоги про проведення перевірки [167].

Отже, такий вичерпний перелік підстав здійснення позапланової перевірки, вимога з'ясування лише тих питань, необхідність перевірки яких

стала підставою для її проведення, а також заборона перевірки того самого об'єкта нагляду з питань, які були предметом позапланової перевірки, крім випадків виявлення недостовірних даних, що надавалися під час такої перевірки, є гарантією законності у роботі ДАБІ щодо здійснення наглядової діяльності.

Окрім планової та позапланової перевірок, у процесі нагляду здійснюються камеральна та документальна перевірки. Їх суттєвими ознаками є проведення без виїзду на об'єкт нагляду, відсутність вимоги щодо видачі наказу про їх проведення, а також проведення їх без присутності посадових осіб об'єктів нагляду. Під час камеральної перевірки виявляються та усуваються порушення, пов'язані із внесенням інформації до єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, на підставі відомостей, зазначених у цьому реєстрі, містобудівному кадастрі, а також тих, що відображені у звітності об'єкта нагляду. Документальна перевірка має на встановлення своєчасності, достовірності, повноти даних та відповідності вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності документів і матеріалів об'єктів нагляду, складених під час виконання ними своїх повноважень[167].

Отже, камеральна та документальна перевірки спрямовані на виявлення помилок у правильності даних, зазначених у документації, а також їх відповідності вимогам будівельного законодавства.

За результатами здійснення планової або позапланової перевірки головний інспектор будівельного нагляду, який проводив перевірку, складає акт перевірки. У разі виявлення порушення, відповідальність за яке передбачена законодавством, складається протокол. Якщо виявлено порушення, яке може бути усунуто, головний інспектор будівельного нагляду складає також припис про усунення порушень вимог законодавства у

сфері містобудівної діяльності. Форми цих документів встановлені Мінрегіоном. З метою перевірки результатів усунення порушень, щодо яких були складені відповідні документи, здійснюється позапланова перевірка.

Якщо під час перевірки виявлені рішення об'єкта нагляду, які не порушують вимоги законодавства, то вони скасовуються або їх дія зупиняється відповідним рішенням головного інспектора будівельного нагляду. Рішення останнього надсилається об'єкту нагляду протягом трьох робочих днів з дати його прийняття рекомендованим листом з описом вкладення з повідомленням про вручення. У разі зупинення дії рішення після усунення порушень об'єкт нагляду повідомляє головного інспектора будівельного нагляду, який протягом п'яти робочих днів з дня надходження від об'єкта нагляду інформації про усунення виявлених порушень розглядає питання щодо відновлення дії зупиненого рішення та протягом трьох робочих днів надсилає об'єкту нагляду відповідне рішення [167].

Окрім того, головні інспектори будівельного нагляду мають право письмово ініціювати притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до дисциплінарної відповідальності; вносити письмове подання про звільнення посадової особи об'єкта нагляду до органу, який здійснив її призначення; вносити письмове подання про позбавлення посадової особи об'єкта нагляду права виконувати певні види робіт до органу, яким таке право надавалося [167].

Від дня ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 № 320-VIII, який набрав чинності з 01.09.2015, створено більше сімдесяти органів держархбудконтролю при органах місцевого самоврядування.

Починаючи з IV кварталу 2016 року до травня 2017 року, ДАБІ та її територіальними органами проведено 60 перевірок, з них планових – 21,

позапланових – 39, за результатами яких прийнято 89 рішень про скасування або зупинення дії актів, прийнятих зазначеними органами.

Питання про результати державного архітектурно-будівельного нагляду за новоутвореними органами ДАБК стало предметом розгляду на засіданні Громадської ради ДАБІ.

Як свідчить аналіз, найбільш поширеними порушеннями в діяльності новоутворених органів держархбудконтролю є: посилення на нормативні акти, які втратили чинність, під час фіксації порушень з боку суб'єктів містобудування; притягнення до відповідальності не всіх суб'єктів містобудування, які вчинили порушення вимог містобудівної діяльності; заниження штрафних санкцій або застосування таких, які не передбачені для вчиненого порушення; неповнота контрольних заходів під час здійснення ними перевірки, що призводить до неповного дослідження всіх питань, які підлягають контролю; недотримання порядку оформлення результатів контролю, використання документів, які не відповідають затвердженим формам; порушення встановлених строків щодо розгляду питань притягнення до відповідальності за вчинені порушення; проведення перевірки об'єктів будівництва без присутності суб'єктів містобудування [183; с.34-35].

За висновками розгляду цього питання зроблено такі висновки: 1) про системний характер зазначених порушень; 2) про низький рівень кваліфікації працівників новоутворених органів контролю; 3) про неукomплектованість новоутворених органів контролю необхідною кількістю працівників; 4) про відсутність практичного досвіду у сфері контрольної діяльності.

Такі недоліки свідчать про неналежну організацію контролю за будівництвом на місцевому рівні, що викликає занепокоєння та сумніви щодо здатності таких органів забезпечити дотримання порядку будівництва, безпеки та якості робіт. При цьому Громадська рада акцентує, що за результатами перевірки діяльності новоутворених органів

держархбудконтролю може бути порушено питання про тимчасове припинення виконання ними делегованих повноважень.

Однак, на наш погляд, цих порушень у роботі місцевих органів ДАБК можна було б уникнути у разі своєчасного створення умов для передачі повноважень від центрального органу на місця та підготовки відповідних кадрів. Як бачимо, ці порушення в основному стосуються організаційних питань, пов'язаних зі створенням умов для роботи новостворених органів ДАБК, про що більш детально йтиметься у підрозділі 3.3.

Отже, дослідження питання про контрольно-наглядові процедури в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні дозволяє зробити такі висновки.

1. Контрольно-наглядова діяльність ДАБІ – це окремий вид юридичної діяльності щодо дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, експертними організаціями та посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, спрямований на попередження та припинення правопорушень у галузі будівництва, а також притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому.

2. Аналіз законодавства, що регулює містобудівну діяльність, а також роботу ДАБІ на сучасному етапі, свідчить про зміну характеру контролю – від мораторію на перевірки об'єктів будівництва до скасування декларативного принципу початку проведення будівельних робіт, введення контролю за достовірністю даних під час реєстрації декларативних та дозвільних документів, забезпечення умов для людей з обмеженими можливостями, посилення штрафних санкцій тощо, що свідчить про створення нормативних умов щодо посилення контрольної діяльності у будівельній галузі.

3. Позитивною тенденцією, що характеризує зміни нормативно-правових актів, які стосуються контрольно-наглядової діяльності ДАБІ, є уніфікація норм законодавчих та підзаконних актів, що сприяє їх практичній реалізації, зокрема норм Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [178] та Постанов КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду», «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю».

4. З метою покращення контрольно-наглядової діяльності, здійснюваної ДАБІ та її територіальними органами, пропонуємо:

- періодичність здійснення перевірок пов'язувати з етапами будівництва – етапом проведення підготовчих робіт (у разі їх необхідності), проведення будівельних робіт, однак не частіше, ніж раз на півроку. На кожному етапі складається акт перевірки та надається термін на усунення виявлених недоліків;

- передбачити можливість та механізм продовження визначених у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» термінів продовження планової та позапланової перевірки у разі необхідності строком на 5 днів;

- привести норми Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» у відповідність до норм Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо термінів здійснення планової та позапланової перевірок, а також надіслання попередження з боку ДАБІ про їх проведення.

Висновки до Розділу 2

Отже, аналіз основних напрямів та процедур діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні.

1. Діяльність ДАБІ поділяється на діяльність щодо здійснення державного контролю та нагляду у будівництві; виконання дозвільних та реєстраційних функцій, а також ліцензування у визначених законодавством випадках; виконання організаційної та кадрової роботи; аналітична діяльність; процесуальна діяльність.

2. Дозвільна діяльність у галузі будівництва – це урегульована нормами адміністративного права діяльність ДАБІ чи її територіального органу, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи – забудовника (його уповноваженої особи) та спрямовується на забезпечення належної реалізації її права на здійснення будівництва, результатом якої є отримання документів дозвільного характеру щодо здійснення будівельної діяльності.

3. Юридично значущими діями процесу ліцензування будівельної діяльності є: звернення із заявою до органу ліцензування; перевірка наданих документів і прийняття рішення про розгляд заяви чи про залишення її без розгляду; з'ясування підстав для видачі ліцензії або відмову у її видачі. У випадках, передбачених законодавством, орган ліцензування вчиняє дії щодо анулювання ліцензії та зупинення її дії. Щодо останньої вважаємо, що оскільки йдеться про порушення ліцензійних умов під час будівництва об'єктів, які за класом наслідків належать до середніх (СС2) та значних (СС3) наслідків, то такі дії повинні тягнути за собою анулювання ліцензії.

4. Аналіз законодавства, що регулює містобудівну діяльність, а також роботу ДАБІ на сучасному етапі свідчить про зміну характеру контролю – від мораторію на перевірки об'єктів будівництва до скасування декларативного принципу початку проведення будівельних робіт, введення контролю за достовірністю даних під час реєстрації декларативних та

дозвільних документів, забезпечення умов для людей з обмеженими можливостями, посилення штрафних санкцій тощо, що свідчить про створення нормативних умов щодо посилення контрольної діяльності у будівельній галузі.

5. Зміни до містобудівного законодавства, внесені у зв'язку із ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII, передбачають: скасування категорій складності об'єктів будівництва та визначення натомість класів наслідків будівель і споруд; закріплення відповідальності за проектною організацією щодо віднесення об'єкта до певного класу наслідків, а також за посадовою особою, що видає дозвіл на здійснення будівельних робіт та сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Однак вони потребують доповнення, по-перше, щодо визначення суб'єктів будівництва, до яких слід віднести замовника, тобто забудовника, інвестора, проектувальника, керівника будівельних робіт; по-друге, щодо чіткої регламентації їх прав та обов'язків на стадіях проектування будівництва, здійснення підготовчих та будівельних робіт, а також прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Такі зміни необхідно внести до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та до Постанов Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів», а також «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт».

6. Аналіз питання про ліцензійну та контрольну-наглядову діяльність ДАБІ свідчить про необхідність доповнення та зміни окремих норм відповідного законодавства, а саме внесення змін:

- до ч. 8 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», визначивши, що строк прийняття рішення про видачу ліцензії становить десять робочих днів з дня одержання органом ліцензування висновку ліцензійної комісії;

- до п. 7 Постанови КМУ «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури»: «Орган ліцензування встановлює наявність або відсутність підстав для залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду та у разі їх відсутності протягом трьох робочих днів з дня надходження заяви надсилає матеріали до ліцензійної комісії»;

- періодичність здійснення перевірок пов'язувати з етапами будівництва – етапом проведення підготовчих робіт (у разі їх необхідності), проведення будівельних робіт, однак не частіше, ніж раз на півроку. На кожному етапі складається акт перевірки та надається термін на усунення виявлених недоліків;

- передбачити можливість та механізм продовження визначених у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» термінів продовження планової та позапланової перевірки у разі необхідності строком на 5 днів;

- привести норми Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» у відповідність до норм Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо термінів здійснення планової та позапланової перевірок, а також надіслання попередження з боку ДАБІ про їх проведення.

7. Оскільки дозвільно-реєстраційна діяльність є діяльністю з надання адміністративних послуг, запропоновано створити при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Державну архітектурно-будівельну службу та її територіальні органи, повноваження якої будуть полягати у здійсненні цієї діяльності, що дасть можливість відокремити надання адміністративних послуг від контрольно-наглядової діяльності в роботі одного органу.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Гарантії діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні

Основною умовою результативності контрольно-наглядової діяльності у цілому та ДАБІ, зокрема, є наявність ефективного механізму її гарантування, який полягає у системі способів і засобів, спрямованих на повну реалізацію правових норм, що її регулюють, усунення перешкод на шляху виконання контролю та нагляду, а також на їх захист від порушень.

Як зауважує А.М. Ібрагімов, в юридичній науці немає, мабуть, іншої такої категорії, яка б так часто вживалася і в той же час мала б настільки широку семантичну форму, що в неї вкладається дуже різний зміст, як категорія «гарантія» [78; с. 18]. Так, аналіз проблематики гарантій в різних аспектах знаходимо у працях таких науковців з теорії держави та права, як С. С. Алексєєв, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, І. М. Погрібний, П. М. Рабінович, О. Ф. Скакун, учених-адміністративістів – В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, Є. В. Курінного, Е. О. Олефіренка, М. М. Тищенко, О. Н. Ярмиша та інших, фахівців з цивільного права – Т.В. Боднар [26], В.В. Вітрянського, Л.О. Єсіпової [68], Р.О. Халфіної та ін.

Найчастіше поняття «гарантія» тлумачиться як забезпечення, виходячи з етимології цього слова: відповідно до тлумачного словника, гарантія – «порука в чомусь, забезпечення чого-небудь; умови, що забезпечують успіх чого-небудь» [207; с. 29].

У науковій літературі [189; 87; 84] відповідно до змісту виокремлюються загальносуспільні (загальносоціальні) та спеціальні (юридичні) гарантії. До перших автори відносять соціально-економічні, політичні та ідеологічні гарантії. І.Б. Стахура зауважує, що соціально-економічні припускають відповідне середовище і матеріальну основу, які здатні забезпечити використання наданих прав; політичні гарантії включають в себе стан демократичних інститутів і форм, реальне використання громадянами своїх прав і свобод, пріоритет особистості на основі верховенства права; ідеологічні (духовні) гарантії – це політичний плюралізм, культурний, науковий і творчий потенціал суспільства, високий рівень суспільної та індивідуальної правосвідомості, моральних установок громадян тощо [219; с.94-95].

Однак, у нашому дослідженні, насамперед, ми акцентуємо увагу на юридичних гарантіях. Цей термін тлумачиться в юридичному словнику як встановлені законом засоби безпосереднього забезпечення, використання, додержання, виконання і правильного застосування норм права [233]. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, юридичні гарантії – законодавчо закріплені засоби охорони прав і свобод громадян, способи їх реалізації, а також засоби охорони правопорядку, інтересів суспільства і держави [32; с. 230]. О.Ф. Скакун під гарантіями прав, свобод та обов'язків людини та громадянина розуміє систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів та засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист [205; с. 203].

Отже, гарантії визначаються, насамперед, як засоби, способи та умови, спрямовані на забезпечення, додержання і реалізацію прав суб'єктів суспільних відносин.

Окрім того, С.С. Алексєєв включає в дефініцію «юридичні гарантії» також «особливі юридичні механізми, покликані забезпечити фактичну реалізацію законоположень» [16; с. 135].

Слід також зауважити, що законодавство визначає гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання як один з основних принципів державного нагляду (контролю) [178].

Отже, аналіз поняття «юридичні гарантії» дозволяє нам визначити гарантії діяльності ДАБІ як закріплені у нормативно-правових актах засоби, способи та умови виконання контрольньо-наглядової діяльності, що спрямовані на здійснення ефективного контролю та нагляду за дотриманням законодавства, державних стандартів, будівельних норм і правил усіма суб'єктами містобудівної діяльності.

Юридичні гарантії при цьому виконують такі важливі функції, як: стимулююча, спрямована на формування активної правової позиції цих суб'єктів; правозабезпечувальна, що передбачає забезпечення реалізації правових норм усіма суб'єктами містобудівної діяльності та правоохоронна, спрямована на дотримання норм права з боку всіх зазначених суб'єктів шляхом визначення відповідних заборон та санкцій.

Юридичні гарантії у цілому та у діяльності ДАБІ, зокрема, слід розглядати як складну систему, яка, на думку Т.М. Заворотченко та І.І. Яцкевича, включає в себе, по-перше, юридичні акти, тобто закони, підзаконні та інші нормативні акти, по-друге, організаційно-правову діяльність суб'єктів суспільних відносин, по-третє, спеціальні гарантуючі методи впливу на суспільні відносини, тобто правотворчі, правореалізуючі та контрольньо-наглядові процеси [73; 255; с.97].

Найбільш дослідженим у науковій літературі є питання класифікації юридичних гарантій, яке має, на нашу думку, не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки дає змогу представити їх у певній системі. Поєднання юридичних гарантій у групи може бути різноманітним залежно від критерію їх поділу. Насамперед пропонується розподіляти їх на загальні та спеціальні. У контексті нашого дослідження загальними можуть бути юридичні гарантії, закріплені у законах, що регулюють загальні положення контрольньо-наглядової, ліцензійної діяльності господарюючих суб'єктів у

цілому. До них можна віднести Конституцію України, закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [178], «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII [174]. Спеціальні юридичні норми закріплені у нормативних актах, що регулюють діяльність у відповідній сфері, у нашому контексті містобудівну діяльність, та характеризують повноваження контролюючих органів у галузі будівництва, зокрема ДАБІ та її територіальних органів, а також підконтрольних суб'єктів. Наприклад, закони України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-XII [177], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [182], що, як уже зазначалося, регулюють правові та організаційні основи містобудівної діяльності, повноваження органів, які здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду тощо. До них слід також віднести, наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» від 05.12.2007 № 1396 [175], «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» від 09. 07. 2014 № 294 [162], «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23.05.2011 № 553 [166], «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19.08.2015 № 698 [167] тощо, які містять правові гарантії здійснення контрольної та наглядової діяльності ДАБІ та її територіальних органів.

Виходячи з наведених функцій, слід класифікувати юридичні гарантії на:

- організаційно-правові. У контексті нашого дослідження до них можна віднести гарантії, наприклад, щодо добору кадрів до апарату ДАБІ та її територіальних органів, організації роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників ДАБІ; проведення нарад, наукових конференцій та

семінарів з питань, що належать до її компетенції; ведення обліку справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності; контролю виконання приписів і постанов про накладення штрафів; організації ведення діловодства та архівного зберігання документів тощо;

- правозабезпечувальні, що передбачають певну процедуру їх реалізації, до яких можна віднести гарантії щодо безперешкодного доступу до місць будівництва об'єктів та до об'єктів, які підлягають обов'язковому обстеженню; перевірки відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам; перевірки відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам стандартів, норм і правил згідно із законодавством; залучення до проведення перевірок представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних та громадських організацій (за погодженням з їх керівниками), фахівців галузевих науково-дослідних та науково-технічних організацій тощо [162];
- правозахисні, що полягають, наприклад, у відмові у видачі та анулюванні дозволу на виконання будівельних робіт; складанні протоколів про вчинення правопорушень, актів перевірок; накладанні штрафів за порушення вимог законодавства щодо здійснення містобудівної діяльності; відповідальності за протидію контролюючим суб'єктам; скасуванні чи зупиненні дії рішень, ухвалених із порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду; притягненні посадових осіб об'єктів нагляду до відповідальності відповідно до закону тощо [167].

Відповідно до суб'єктів контрольної діяльності, юридичні гарантії поділяються на гарантії контролюючих суб'єктів та гарантії підконтрольних

суб'єктів. Так, постанова КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» регламентує повноваження посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю, а також повноваження суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль. У постанові КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» визначено повноваження головних інспекторів будівельного нагляду, а також об'єктів нагляду.

Важливими у цьому аспекті, на наш погляд, є гарантії, що забезпечують незалежність контролюючих органів і їх посадових осіб та підконтрольних суб'єктів. Зауважимо, що гарантії незалежності посадових осіб контролюючих органів передбачені лише у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [178]. До них слід віднести, насамперед, визначення об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян, а також недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності та застосування до них санкцій як основних принципів його здійснення. Окрім того, Закон передбачає заборону посадовій особі органу державного нагляду (контролю) здійснювати державний нагляд (контроль) щодо суб'єктів господарювання, з якими (або із службовими особами яких) посадова особа перебуває в родинних стосунках, або в разі виникнення у неї конфлікту інтересів згідно із законодавством у сфері запобігання і протидії корупції.

Конфлікт інтересів – це ситуація, за якої службова особа, виконуючи свої обов'язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який хоча і не обов'язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести [119; с. 4].

Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII визначає потенційний та реальний конфлікт інтересів [159]. Відмінність їх полягає формально лише у різному часовому проміжку виявлення: потенційний конфлікт передбачає, що на об'єктивність вчинення певних дій з боку посадової особи інтерес може вплинути у разі виникнення конкретної ситуації, тобто у майбутньому. Про конфлікт інтересів можна говорити, коли наявні такі складові у їх сукупності, як: приватний інтерес; повноваження державної посадової особи; протиріччя між ними, що впливає на об'єктивність або неупередженість рішення чи діяння службової особи [119; с. 5]. Закон України «Про запобігання корупції» передбачає умови щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, відповідно до яких посадові особи зобов'язані, по-перше, вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; по-друге, повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно; по-третє, не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; по-четверте, вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів [159].

Слід зауважити, що жодне з цих положень не відображено у законах України та постановах КМУ, що регламентують контрольно-наглядову діяльність ДАБІ. Отже, на нашу думку, слушним є доповнення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», постанов КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України», «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю», «Про затвердження Порядку здійснення

державного архітектурно-будівельного нагляду» відповідними положеннями щодо визначення принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності ДАБІ та її територіальних органів, права посадової особи відмовитися від здійснення державного контролю (нагляду) щодо суб'єктів господарювання у разі виникнення у неї конфлікту інтересів згідно із законодавством.

Окрім того, важливим у питанні гарантій контрольно-наглядової діяльності є закріплення повноважень щодо добору кадрів. Особливо, на наш погляд, актуальною ця проблема стає у зв'язку із посиленням контролю за діяльністю замовників, підрядників на всіх етапах будівництва. Йдеться, насамперед, про право посадових осіб ДАБІ перевіряти дозвільну документацію та здійснювати контроль її законності. У зв'язку із цим необхідно нормативно закріпити вимоги до посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю щодо їх фахової освіти, досвіду роботи та професійних знань у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також постановвах КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» та «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю».

Гарантії контрольної (наглядової) діяльності ДАБІ можна класифікувати також залежно від етапів будівництва: гарантії діяльності ДАБІ на етапі підготовчих робіт; гарантії діяльності ДАБІ на етапі будівельних робіт; гарантії діяльності ДАБІ на етапі прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. До таких гарантій слід віднести гарантії на етапі підготовчих робіт, насамперед, контроль з боку ДАБІ за законністю документів, виданих експертною організацією. «Раніше, ще на етапі проектування, щоб зекономити витрати на зведення будинку, замовник та проектувальник могли обійти вимоги нормативів. Зараз закон зобов'язує отримати висновок будівельної експертизи на проект будівництва. Як правило, експертиза дає серію зауважень до проекту, які необхідно

врахувати, інакше позитивного висновку не буде, відповідно не буде і дозволу на будівництво» [76].

На етапі підготовчих робіт ДАБІ та її територіальні органи також перевіряють не лише наявність повного пакету дозвільної документації, а й у разі необхідності її зміст на його відповідність нормам закону. Окрім того, орган державного архітектурно-будівельного контролю перевіряє наявність відомостей про відповідний кваліфікаційний сертифікат відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, у реєстрі атестованих осіб; ліцензію на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками, на офіційному веб-сайті ДАБІ [54], а також у разі необхідності приймає рішення про відмову у видачі дозволу на початок будівництва.

На етапі будівництва ДАБІ та її територіальні органи під час планових та позапланових перевірок здійснюють контроль з метою забезпечення відповідності технологічних, архітектурно-будівельних та інших технічних рішень об'єктів будівництва рішенням, що передбачені в затверджених проектах; перевіряють дотримання порядку здійснення авторського і технічного нагляду, як визначальної умови забезпечення необхідної якості будівництва [249]. Відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» проводять перевірку відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також здійснюють перевірку відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам стандартів, норм і правил згідно із законодавством тощо[166].

На етапі прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів ДАБІ здійснює контроль за виконанням усіх вимог, передбачених проектною документацією згідно з будівельними нормами, стандартами і правилами. Йдеться, зокрема, про прийняття в експлуатацію житлових будинків, в яких є побудовані за кошти державного та місцевих бюджетів квартири, що призначені для соціально незахищених верств населення (інвалідів, ветеранів війни, багатодітних сімей, громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи), за умови виконання у повному обсязі внутрішніх опоряджувальних робіт в таких квартирах; прийняття багатоквартирних житлових будинків за умови створення в них безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення; дотримання на збудованих об'єктах санітарних, протипожежних і технічних вимог тощо [139].

До юридичних гарантій законності діяльності ДАБІ належать також засоби попередження правопорушень, тобто превентивні гарантії, засоби, спрямовані на припинення виявлених правопорушень, а також пов'язані з відповідальністю суб'єктів містобудівної діяльності.

Так, до превентивних гарантій, спрямованих на недопущення правопорушень у сфері містобудування, можна віднести, наприклад, контроль за наявністю повного пакету документів для отримання дозволу на будівництво, а також достовірністю даних, що містяться у них під час реєстрації дозвільних документів. До засобів, спрямованих на припинення виявлених правопорушень, слід віднести повноваження ДАБІ видавати обов'язкові для виконання приписи щодо зупинення підготовчих та будівельних робіт; скасовувати чи зупиняти дії прийнятих об'єктами нагляду відповідно до визначених законом повноважень рішень, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності, складати акти перевірок, протоколи про вчинення правопорушень, накладати штрафи відповідно до закону, скасовувати право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт у випадках, передбачених законодавством, ініціювати

притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до дисциплінарної відповідальності тощо.

Юридичною гарантією діяльності ДАБІ є також відповідальність як її посадових осіб, так й інших суб'єктів містобудівної діяльності за порушення дотримання законності у галузі будівництва. Адміністративна відповідальність у сфері будівельної діяльності регулюється КУпАП [83], Законами України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780–ХІІ [177], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [182], «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 [145], «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94-ВР [146], постановами КМУ та наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Аналіз нормативно-правових документів свідчить, що їх порушення полягають у невиконанні вимог законодавства у сфері містобудівної та архітектурно-будівельної діяльності; порушенні будівельних норм, державних стандартів і правил у будівництві; недотриманні порядку ведення підготовчих та будівельних робіт, а також експлуатації об'єктів, не прийнятих в експлуатацію; наданні недостовірної інформації про початок виконання підготовчих, будівельних робіт та недостовірних даних у декларації про готовність об'єкта до експлуатації; незабезпеченні замовником здійснення авторського та технічного нагляду; порушенні строків надання замовникові містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорта забудови земельної ділянки, вимаганні у замовника документів, не передбачених законодавством, наданні таких документів з порушенням встановленого порядку; виробництво, виготовлення та застосування будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що не відповідають державним нормам, стандартам, технічним умовам, проектним рішенням, а також тих, що підлягають обов'язковій сертифікації, але не пройшли її;

невиконанні законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю тощо [83].

Суб'єктами відповідальності, відповідно до КУпАП, є фізичні особи, до яких слід віднести посадових осіб органів архітектурно-будівельного контролю, замовника, підрядника, громадян, головного архітектора та головного інженера проекту, експерта, інших відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, які мають відповідний кваліфікаційний сертифікат, особу, яка здійснює технічний нагляд. Водночас Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» визначає також відповідальність юридичних осіб, зокрема, проектної та експертної організації за передачу замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті будівництва, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, державних стандартів і правил, у тому числі за нестворення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, незабезпечення приладами обліку води і теплової енергії, а також за зниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта будівництва [146].

На нашу думку, відповідальність юридичних осіб у галузі будівництва є важливою гарантією дієвості контрольних заходів ДАБІ, оскільки, як слушно зауважує Л. Іванов, винесення лише індивідуального покарання відносно порушника – члена спільноти – здійснює на юридичну особу недостатній превентивний вплив [79; с.90]. При цьому, на думку Д.М. Лук'янця, з поля зору випадає те, що на юридичну особу, яка отримує зиск від цього, не поширюється дія закону. Окрім того, зиск, який можуть при цьому отримувати юридичні особи, не можна порівняти із розміром індивідуального покарання, який, як правило, незначний і при його визначенні необхідно враховувати майнове становище особи [110; с.76].

Акцентуючи на необхідності закріплення у КУпАП відповідальності юридичних осіб за вчинення порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час проектування, підготовки до будівництва та будівництва об'єктів, слід зауважити на її особливості, яка полягає, насамперед, у визначенні вини юридичної особи. Не вдаючись до детального аналізу цього питання, наголосимо, що ми погоджуємося з тими науковцями, які розглядають вину юридичної особи з погляду на її суб'єктивно-об'єктивний характер, як «психічне ставлення фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи, до зв'язку між їх діями (бездіяльністю) та протиправними діями власне юридичної особи» [110; с.84]. На нашу думку, для визнання вини юридичної особи слід з'ясувати: чи було вчинене правопорушення, тобто чи передбачена відповідальність за дії, вчинені юридичною особою; в яких стосунках перебуває особа, що вчинила дії, які потягли за собою протиправне діяння з боку юридичної особи (посадова особа, керівник, працівник, який залучається до роботи за договором тощо); рівень усвідомлення особою зв'язку між власними діями та протиправною поведінкою юридичної особи. Отже, ми вважаємо, що про відповідальність юридичної особи слід говорити у разі позитивної відповіді на всі наведені позиції у їх сукупності.

Окрім того, зважаючи на серйозність наслідків, які можуть наставати через порушення вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, державних стандартів і правил, як для людини, так і для навколишнього середовища, ми вважаємо, що до стягнень стосовно юридичних осіб у досліджуваній галузі слід віднести не лише штрафи, а й такі стягнення, як анулювання дозволу чи ліцензії; зупинення певного виду діяльності або діяльності юридичної особи у цілому на певний строк; припинення юридичної особи.

Отже, характеризуючи адміністративну відповідальність як гарантію ефективності державного архітектурно-будівельного контролю, зауважимо, що законодавство, яке її регулює, зокрема КУпАП, потребує доповнення щодо визначення відповідальності юридичних осіб за вчинення порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час проектування, підготовки до будівництва та будівництва об'єктів, а також щодо стягнень стосовно юридичних осіб у досліджуваній галузі, до яких слід віднести також анулювання дозволу чи ліцензії; зупинення певного виду діяльності або діяльності юридичної особи у цілому на певний строк; припинення юридичної особи. Такі стягнення, на нашу думку, можна застосовувати до юридичних осіб за такі правопорушення, як: виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які підлягають обов'язковій сертифікації або показники безпеки яких наводяться в нормативних документах і підлягають підтвердженню відповідності шляхом сертифікації або декларування, але не пройшли їх; виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам [83], якщо вони вчиняються юридичними особами систематично (більше двох разів) протягом терміну, в який їх було притягнуто до відповідальності за такі ж порушення. Зміни, що стосуються санкцій, які застосовуються до юридичних осіб, пропонуємо внести й до Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [146]. Так, ч. 1 ст. 2 пропонуємо доповнити такою частиною: «Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені проектною чи експертною організацією, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою зупинення цього виду діяльності на один рік».

Ще одним питанням, пов'язаним із нормативно-правовим регулюванням адміністративної відповідальності у галузі містобудування, є

відповідність норм КУпАП та спеціального законодавства, а саме Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [146] у сенсі розміру передбачених ними санкцій.

Так, відповідно до КУпАП, за таке правопорушення, як «передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів, будівельних норм, стандартів і правил, у тому числі щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, передбачення приладів обліку води і теплової енергії, а також заниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта» відповідальність покладається на головного архітектора проекту, головного інженера проекту, експерта, інших відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, які мають відповідний кваліфікаційний сертифікат у вигляді накладення штрафу від двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Водночас, згідно із Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», відповідальність несе юридична особа – проектна організація – у розмірі дев'яноста прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Отже, за однакове правопорушення розмір штрафу буде різний, оскільки законодавець виходить в одному випадку з неоподатковованого мінімуму доходів громадян, в іншому – з прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Зрозуміло, що такі невідповідності норм різних правових актів щодо суб'єктів відповідальності, розмірів штрафних санкцій негативно впливають на їх застосування у практичній діяльності. Тому, на нашу думку, нагальним є усунення цієї невідповідності шляхом їх уніфікації. При цьому, ми розуміємо, що без закріплення відповідальності юридичних осіб у КУпАП відповідні норми спеціального законодавства будуть мати декларативний характер.

Аналізуючи проблему гарантій діяльності ДАБІ, слід акцентувати також на реалізації заходів, пов'язаних зі створенням умов, що сприяють скороченню антикорупційних ризиків у її роботі. У цьому сенсі слід говорити про спрощення процедури надання адміністративних послуг шляхом упровадження принципів «єдиного вікна», «мовчазної згоди», використання сучасних інформаційних технологій тощо, що дозволяє говорити про прозорість та відкритість цієї діяльності. На сьогодні вжито заходів щодо створення сучасної системи отримання таких електронних послуг, як повідомлення про початок виконання будівельних робіт для об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1) та які будуються на підставі будівельного паспорта; дозвіл на виконання будівельних робіт для об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3); декларація про готовність до експлуатації об'єкта для об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1) та які будуються на підставі будівельного паспорта. Починаючи з жовтня 2014 р., коли було запущено пілотні електронні адміністративні послуги у сфері будівництва, за даними сайту ДАБІ, було надано 2770 е-послуг та зекономлено 4155 год. [50].

Окрім того, заходи, визначені в Антикорупційній програмі ДАБІ на 2017 р., затвердженій наказом ДАБІ від 09.06.2017 № 884, передбачають удосконалення кадрової політики, формування доброчесності працівників органу, їх негативного ставлення до корупції; проведення аналізу проектів та чинних нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів, що регулюють діяльність ДАБІ, на предмет виявлення норм щодо здійснення дискреційних повноважень і норм, що призводять до вчинення корупційних дій; здійснення інтерв'ювання та анкетування працівників ДАБІ для отримання інформації, необхідної для ідентифікації та оцінки корупційних ризиків; отримання та проведення аналізу результатів перевірок, аудитів,

проведених контролюючими органами, а також внутрішніх перевірок та службових розслідувань в ДАБІ; здійснення аналізу публікацій в ЗМІ та соціальних мережах, звернень фізичних та юридичних осіб, що надійшли до ДАБІ [171].

Однак, повністю уникнути виникнення корупційних ризиків не можна за умови поєднання в діяльності ДАБІ функцій зі здійснення контролюючо-наглядової діяльності та функцій з надання адміністративних послуг. Така ситуація унеможлиблює об'єктивне виконання безпосередніх функцій інспекційного органу, оскільки посадова особа, яка порушила норми законодавства або будівельні стандарти, вимоги та правила під час видачі дозволу (ліцензії), та особа, яка інспектуватиме її діяльність, належать до одного органу. Водночас виявлення будь-яких порушень підриває авторитет такого органу, свідчить про прогалини в окремих напрямках його діяльності, що також не вигідно виносити на осуд громадськості. З огляду на викладене, акцентуємо на розмежуванні повноважень з контролюючо-наглядової та дозвільної діяльності, залишивши за ДАБІ лише функції здійснення контролю та нагляду.

Отже, аналіз питання про забезпечення юридичних гарантій діяльності ДАБІ дозволяє зробити такі висновки:

1. Провідну роль у забезпеченні юридичних гарантій діяльності ДАБІ відіграє чітке їх закріплення у законодавстві. При цьому поняття «юридичні гарантії» ми розуміємо, як закріплені у нормативно-правових актах засоби, способи та умови виконання контролюючо-наглядової діяльності, що спрямовані на здійснення ефективного контролю та нагляду за дотриманням законодавства, державних стандартів, будівельних норм і правил усіма суб'єктами містобудівної діяльності.

2. На сьогодні, зважаючи на прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII, удосконалено систему

гарантій, що стосуються діяльності ДАБІ. Вони полягають, насамперед, у посиленні контролю на всіх стадіях будівництва за дотриманням законодавства, будівельних стандартів, норм та правил. Однак, на сьогодні залишаються не вирішеними окремі питання, які пов'язані з:

- визначенням принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності ДАБІ та її територіальних органів;
- наданням права посадовій особі відмовитися від здійснення державного контролю (нагляду) щодо суб'єктів господарювання у разі виникнення у неї конфлікту інтересів;
- закріпленням адміністративної відповідальності юридичних осіб за вчинення порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час проектування, підготовки до будівництва та будівництва об'єктів;
- розширенням видів стягнень, що застосовуються до юридичних осіб, доповнивши їх такими, як анулювання дозволу чи ліцензії, зупинення певного виду діяльності або діяльності юридичної особи у цілому на певний строк, припинення юридичної особи у разі, якщо ці правопорушення вчиняються юридичними особами систематично (більше двох разів) протягом терміну, в який їх було притягнуто до відповідальності за такі ж порушення;
- уніфікацією розмірів штрафних санкцій, передбачених нормами КУпАП та спеціального законодавства за однакове правопорушення.

3. З цією метою слушним є доповнення КУпАП, законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», постанов КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України», «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю», «Про затвердження Порядку здійснення

державного архітектурно-будівельного нагляду» відповідними положеннями щодо визначення принципів згідно із законодавством.

3.2 Взаємодія Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю

Усі етапи будівництва будь-якого об'єкта передбачають участь у цьому процесі великої кількості суб'єктів містобудування, до яких слід віднести різні інспекції, проектні, будівельні, громадські організації тощо. Від характеру й рівня розвитку їх взаємодії залежить реалізація основних завдань щодо забезпечення надійності об'єктів будівництва, формування сприятливого життєвого середовища, розвитку територій з урахуванням інтересів держави, громадськості та окремих осіб.

Теоретичні аспекти питання взаємодії різних органів державного управління висвітлено у працях таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.Є. Кагановська, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, П.П. Михайленко, В.І. Олефір, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та інших.

Дослідження питання взаємодії суспільства та влади здійснили А. М. Михненко, С. О. Кравченко, І. В. Пантелейчук [225], влади та громадянського суспільства – М. А. Бойчук[36], Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька [33], місцевих органів влади та громадськості – А. Й. Серант [201], О.М. Крутій [93], В.С. Загорський, Л.М. Усаченко [75], органів внутрішніх справ та громадських організацій – О. М. Ключев [81], В. А. Завгородній [72], Ю.С. Назар [124] та інші науковці.

Однак на сьогодні питання взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю залишалося поза увагою вчених, що свідчить про необхідність його дослідження з метою аналізу нормативного врегулювання та практичної реалізації

На слушну думку А.М. Авер'янова, дослідження будь-якого об'єкта починається з виявлення його зв'язків з іншими об'єктами та суб'єктами, із

середовищем у цілому. У Словнику української мови поняття «взаємодія» тлумачиться як взаємний зв'язок між предметами у дії; погоджена дія між ким-, чим-небудь [207; с.346].

Слід зауважити, що ця дефініція аналізується з погляду різних галузей науки: філософії, управління, соціології, психології тощо. У філософії поняття взаємодії є базовою категорією, яка відображає особливий тип відношення між об'єктами, за якого кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, змінюючи їх, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, у свою чергу, зумовлює його зміну [236; с.77]. Тобто ця дефініція розглядається, насамперед, як процес впливу суб'єктів, що взаємозмінюють один одного. При цьому, характеризуючи взаємодію як філософську категорію, Л.О. Феценко виокремлює такі її ознаки: наявність двох і більше одночасно існуючих явищ; наявність у них схожих властивостей, наприклад, мети, засобів тощо; взаємозв'язок та взаємообумовленість об'єктів, що взаємодіють; здатність кожного з них бути водночас і причиною, і наслідком; універсальність форм взаємодії матерії [235; с.18].

Однак, як зауважує В.І. Шинкарук, погоджуючись з поглядом Г.В. Дворецької, це поняття є центральним не лише для філософії, а й для низки соціологічних теорій ХХ ст. У цьому сенсі соціальну взаємодію слід розуміти як «систему взаємозумовлених соціальних дій, пов'язаних циклічною причинною залежністю, за якої дії одного суб'єкта є водночас причиною та наслідком відповідних дій інших суб'єктів» [48; с. 132; 215; с. 118]. З погляду управління взаємодія характеризується як будь-яка узгоджена діяльність державних органів і громадських організацій щодо виконання спільних завдань [103; с. 44]. Отже, як в соціології, так і в науці адміністративного права поняття «взаємодія» аналізується перш за все за допомогою дефініції «діяльність». Окрім того, окремі науковці визначають її

як функцію, що спрямована на перетворення індивідуальної системи на спільну, яка узгоджується за місцем, часом і метою діяльності [112; с. 186].

При цьому у зазначених аспектах найчастіше виокремлюються такі ознаки, як: необхідність обов'язкового встановлення зв'язку між суб'єктами взаємодії; погодженість заходів відповідно до мети, місця, часу, методів; спільність виконання власних завдань та функцій суб'єктів взаємодії; наявність відповідного становища суб'єктів взаємодії в існуючій ієрархії влади; формування нормативної бази. Ж.В. Завальна акцентує, що перші чотири ознаки мають бути обов'язково відображені в нормативно-правових актах різного рівня, тому, насамперед, слід говорити «про правові форми встановлення зв'язків між відповідними суб'єктами взаємодії» [71; с. 177].

У праві дефініція «взаємодія» характеризується через таку ознаку, як урегульованість нормами права. Так, У.В. Рамазанова пропонує визначати взаємодію як урегульовану нормативно-правовими актами діяльність двох і більше суб'єктів, яка характеризується їх рівністю чи підпорядкованістю, узгодженістю за часом, місцем та цілями [190].

Отже, аналіз визначення поняття «взаємодія» у різних галузях науки свідчить, з одного боку, про універсальність та складність цього явища, а з іншого – дозволяє виокремити серед наведених характеристик ті, що притаманні взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю. Основними ознаками, притаманними цій взаємодії, є: урегульованість правовими нормами, що визначають повноваження як окремого органу, так і під час їх спільної діяльності; узгодженість та скоординованість дій, обумовлена спільністю цілей, завдань та функцій взаємодіючих органів; місце кожного суб'єкта взаємодії в ієрархії державної влади; реалізація публічних та приватних інтересів; взаємозв'язок між суб'єктами взаємодії; оформлення результатів взаємодії у процесуальних документах.

Виходячи з викладеного, взаємодію у досліджуваній сфері ми можемо визначити як нормативно закріплену, узгоджену та скоординовану за цілями, місцем, часом діяльність ДАБІ, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадськості щодо спільного вирішення питань, які належать до їх компетенції у галузі будівництва, з метою забезпечення дотримання законності, а також реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб.

Правову основу взаємодії у цілому, а також ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями становить система нормативно-правових актів, які регламентують її основні напрями, завдання, права та обов'язки суб'єктів взаємодії. Так, Закон України «Про основи містобудування» регламентує, що державне регулювання у сфері містобудування полягає у координації взаємодії суб'єктів містобудівної та архітектурної діяльності [177]. У цьому випадку йдеться не лише про констатацію факту взаємодії суб'єктів містобудівної та архітектурної діяльності, а й про її координацію з боку державних органів, тобто узгодження дій цих суб'єктів для досягнення спільної мети, як функції управління.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 №3038-VI. визначає: «Орган державного архітектурно-будівельного контролю у своїй діяльності взаємодіє з органами виконавчої влади, що здійснюють контроль за дотриманням природоохоронних, санітарно-гігієнічних, протипожежних вимог, вимог у сфері охорони праці, енергозбереження та інших вимог, передбачених законом, а також з органами державної статистики, Національної поліції, прокуратури та іншими правоохоронними і контролюючими органами» [182]. Така ж норма міститься і в Постанові КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України».

У Положенні про ДАБІ зазначається, що Держархбудінспекція під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями [162].

Зрозуміло, що будь-яка взаємодія передбачає механізм її реалізації. У цілому механізм розуміється як «внутрішня будова, система чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище»[208; 695]. Характеризуючи механізм правового регулювання, С.С. Алексєєв визначив цю дефініцію як сукупність юридичних засобів, які забезпечують правовий вплив на суспільні відносини[14; с. 24]. З погляду учених-адміністративістів, механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомоги яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права[220; с.64].

Аналізуючи механізм взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю слід виходити з виокремлених нами основних ознак їх взаємодії та характеризувати механізм з погляду узгодженості та скоординованості дій, що впливають із спільності цілей, завдань та функцій взаємодіючих органів, а також взаємозв'язку між суб'єктами взаємодії та їх взаємного впливу.

З огляду на викладене механізм взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю слід розуміти як нормативно визначену сукупність заходів їх спільної діяльності, спрямованих на співпрацю цих органів у вирішенні питань здійснення контрольно-наглядових повноважень у галузі будівництва, з метою

забезпечення дотримання законності, реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб.

Взаємодія зазначених органів можлива за умови встановлення стійких зв'язків між ними, в яких можна виокремити вертикальний та горизонтальний рівні. Останні мають відповідно свої особливості організації, що обумовлюються характером відносин між взаємодіючими органами. Так, вертикальна взаємодія характеризується підпорядкуванням взаємодіючих суб'єктів, які є елементами організаційної структури суб'єктів вищого рівня. Суб'єкти горизонтальної взаємодії є рівноправними за статусом партнери. Прикладом такої взаємодії є співпраця Мін'юсту та Мінрегіону щодо інформаційної взаємодії між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та Єдиним реєстром документів. Результатом цієї діяльності стало видання спільного наказу Мін'юсту та Мінрегіону «Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та Єдиним реєстром документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів», який визначає механізм інформаційної взаємодії між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та Єдиним реєстром документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів» від 27.02.2017 № 675/5/37 [168].

До суб'єктів горизонтальної взаємодії належать також Державна служба України з надзвичайних ситуацій щодо здійснення державного пожежного нагляду, Державна служба з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів щодо санітарного та епідемічного благополуччя населення та дотримання вимог санітарного законодавства,

Державна екологічна інспекція України щодо додержання екологічних нормативів з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, охорони природних ресурсів. Аналіз взаємодії цих органів свідчить про тенденцію до зменшення кількості дозвільних документів та погоджень, потрібних для будівництва.

Зауважимо, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» ліквідував монополію цих органів з питань підготовки проектів на будівництво об'єктів і споруд та введення їх в експлуатацію. Так, відповідно до змін, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища»[179] було вилучено ст. 28, яка регламентувала встановлення відповідності передпроектних, передпланових, проектних та інших рішень вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища; у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» – норми щодо затвердження проектної та нормативно-технічної документації на будівництво, реконструкцію, введення в експлуатацію нових і реконструйованих об'єктів виробничого, соціально-культурного та іншого призначення[158].

Водночас Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» містить норму, що передбачає право на проведення експертизи проектів будівництва в установленому КМУ порядку експертним організаціям незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, відомості про які внесені таким органом або на підставі делегованих повноважень саморегулювальною організацією у сфері архітектурної діяльності за відповідним напрямом підприємницької діяльності (у разі її утворення) до переліку експертних організацій. До проведення експертизи залучаються (у тому числі на підставі цивільно-правових договорів) експерти з питань санітарного та епідеміологічного

благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, які пройшли професійну атестацію, що проводилася із залученням представників відповідних центральних органів виконавчої влади, та отримали відповідний кваліфікаційний сертифікат [182].

Такі зміни, з погляду багатьох фахівців у галузі екології, створюють умови, за яких населенню може бути завдано непоправних незворотних втрат [186; с. 6]. З таким твердженням можна було погодитися на той момент, коли об'єкти будівництва поділялися не на класи наслідків (відповідальності) – незначний, середній і значний, а на категорії складності. При цьому об'єкти, що належать до середнього класу наслідків були штучно розділені на III та IV категорії складності. Об'єкти, віднесені до III категорії, було дозволено зводити за так званим декларативним принципом. У результаті 99% об'єктів середнього класу були віднесені до III категорії. Іншими словами, понад 80% багатоповерхівок отримували дозвіл на будівництво за так званим декларативним принципом, просто вказуючи дані в декларації та надсилаючи її до інспекції [76]. На сьогодні, коли відповідно до змін об'єкти, які належать до середнього (СС2) класу наслідків (відповідальності) підлягають обов'язковій експертизі, такий погляд не видається слушним.

Окрім того, такий крок, на наш погляд, є прогресивним, оскільки наділяє замовника правом обирати експертну організацію, що, у свою чергу, сприяє скороченню корупційних ризиків у галузі будівництва, оскільки саме ті органи, які поєднують у своїй діяльності повноваження з видачі дозволів (надання адміністративних послуг) та інспекційні повноваження вважаються підприємцями найбільш корумпованими дозвільними органами в Україні [20; с. 17].

У цьому сенсі важливою є взаємодія ДАБІ із саморегульованими організаціями у галузі будівництва, які відповідно до Закону України «Про

архітектурну діяльність» визначаються як неприбуткові добровільні об'єднання фізичних та юридичних осіб за відповідним напрямом підприємницької чи професійної діяльності, які в установленому порядку набули відповідного статусу [145]. Окрім зазначеного Закону, діяльність цих організацій регулюється також у Наказі Мінрегіону України «Про затвердження Порядку реєстрації саморегулівних організацій у сфері архітектурної діяльності» від 13.05.2014 № 137 [170].

На наш погляд, делегування повноважень з питань проведення фахової атестації спеціалістів у галузі будівництва є позитивним кроком з огляду, по-перше, на наближення України до світового досвіду щодо запровадження професійного самоврядування; по-друге, на унеможливлення корупційних ризиків, зважаючи на матеріальну відповідальність членів саморегулівних організацій (СРО) за виконання робіт або надання послуг неналежної якості; по-третє, на більшу об'єктивність та професіоналізм професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт у будівництві.

На сьогодні в Україні до державного реєстру саморегулівних організацій у сфері архітектурної діяльності внесено такі організації, як: Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури; Гільдія проектувальників у будівництві; Асоціація експертів будівельної галузі; Національна спілка архітекторів України. Відповідно до наказів Мінрегіону України від 16 червня 2015 року № 136 «Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації інженерів технічного нагляду саморегулівній організації у сфері архітектурної діяльності – Всеукраїнській громадській організації «Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури» [154], «Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації інженерів-проектувальників саморегулівній організації у сфері архітектурної діяльності – Всеукраїнській громадській організації «Гільдія проектувальників у будівництві» від 16 червня 2015 року № 137 [155], «Про

делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації експертів саморегульвній організації у сфері архітектурної діяльності – Всеукраїнській громадській організації «Асоціація експертів будівельної галузі» від 16 червня 2015 № 138 [156], СРО набули права щодо виконання делегованих повноважень з проведення професійної атестації архітекторів, інженерів технічного нагляду, інженерів-проектувальників, експертів та видачі відповідних кваліфікаційних сертифікатів. Відповідно до наказу Мінрегіону «Про внесення змін до деяких наказів Мінрегіону» від 14.07.2016 № 227 [149] ці повноваження продовжено ще на один рік, що свідчить про доцільність створення СРО та позитивний досвід їх роботи.

Згідно з Постановою КМУ «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» від 23.05.2011 № 554 всі відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів проходять професійну атестацію з таких видів робіт (послуг): розроблення містобудівної документації, архітектурне та інженерно-будівельне проектування, експертиза та обстеження у будівництві, технічний нагляд, інжинірингова діяльність у сфері будівництва. Професійна атестація проводиться у формі тестового (комп'ютерного або письмового) іспиту у порядку, встановленому Комісією за погодженням з Мінрегіоном [57].

Аналіз інформації, розміщеної на офіційних сайтах зазначених СРО, свідчить про недотримання вимоги щодо надання відомостей про проведення іспитів. На сайті Всеукраїнської громадської організації «Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури» така інформація відсутня взагалі, а натомість міститься загальна інформація для отримання сертифікату інженера технічного нагляду за будівництвом будівель і споруд [61]. На сайті Всеукраїнської громадської організації «Гільдія проектувальників у будівництві» така інформація на сьогодні відсутня і знаходиться у стані розробки [30].

Лише на сайті Асоціації експертів будівельної галузі містяться відомості про порядок проведення іспиту, затверджений рішенням Атестаційної архітектурно-будівельної комісії саморегульованої організації у сфері архітектурної діяльності Всеукраїнської громадської організації «Асоціація експертів будівельної галузі» (протокол № 1 від 18.08.2015) [141]. Відповідний Порядок проведення іспиту відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, які проходять професійну атестацію, затверджений на засіданні Атестаційної архітектурно-будівельної комісії (протокол № 1 від 25.11.2011), розміщено на сайті Національної спілки архітекторів України [142]. Однак, слід зауважити, що аналіз цих документів свідчить про відсутність єдиних вимог до проведення іспиту у частині кількості питань, часу його проведення. Так, наприклад, у Порядку, розробленому Асоціацією експертів будівельної галузі, визначена кількість питань першого та другого блоку (30-32), час проведення одного етапу – 90 хв., кількість запропонованих відповідей на кожне питання тесту (не більше п'яти) та кількість правильних відповідей (одна). Водночас Порядок, запропонований Національною спілкою архітекторів, взагалі не містить кількості питань, а час проведення іспиту становить 40 хв. загальний блок та по 20 хв. на кожен наступний блок.

Не зрозумілою є також визначена у наведених порядках можливість повторного складання іспиту, яка допускається лише один раз не раніше, ніж через місяць з дати попереднього іспиту, з огляду на те, що така вимога відсутня у Постанові КМУ від 23.05.2011 № 554. Наразі непідтвердження професійної спеціалізації, рівня кваліфікації та знань за результатами іспиту є, відповідно до п.11 зазначеної Постанови, підставою для відмови у видачі сертифікату. У цьому разі виконавець має право повторно подати заяву про проведення професійної атестації не раніше ніж через шість місяців після прийняття рішення про відмову у видачі кваліфікаційного сертифіката.

Зрозуміло, що ми погоджуємося з правом Атестаційних комісій вносити певні зміни до Порядку проведення іспиту, оскільки у будь-якому разі цей документ узгоджується з Мінрегіоном. Хоча зауважимо, що Порядок, представлений на сайті Асоціації експертів будівельної галузі не містить грифа затвердження. Однак, на наш погляд, у Постанові КМУ від 23.05.2011 № 554 необхідно визначити загальні вимоги, наприклад, до необхідності узгодження Порядку з Мінрегіоном, процедури проведення іспиту, конкретних вимог до рівня знань фахівців, що сприяло б уніфікації цієї діяльності у межах функціонування саморегулювальних організацій.

Отже, з одного боку, взаємодію ДАБІ із СРО слід розглядати як нову модель державно-суспільного партнерства на будівельному ринку України [224; с. 25], а з іншого – як процес, який потребує удосконалення з погляду його правового забезпечення.

Відповідно до Регламенту Державної архітектурно-будівельної інспекції, затверженому Наказом ДАБІ України від 28.09.2011 № 92, ДАБІ здійснює свої повноваження у відносинах з центральними та місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування шляхом участі у розробленні стратегічних цілей, пріоритетів і першочергових завдань щодо реалізації державної політики у сфері державного архітектурно-будівельного контролю; розробленні заходів, спрямованих на узгодження дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та об'єднання їх зусиль для виконання спільних завдань; розробленні та внесенні змін до проектів нормативно-правових актів з питань удосконалення політики у сфері державного архітектурно-будівельного контролю, погодженні їх із відповідними заінтересованими органами; наданні консультативно-методичної допомоги з питань державної регіональної політики та політики у сфері державного архітектурно-будівельного контролю; розгляду депутатських звернень, запитів та надання письмових відповідей [191].

На сьогодні взаємодію ДАБІ з місцевими органами влади спрямовано на децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю

Згідно із законами України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [176], «Про регулювання містобудівної діяльності» [182] сільські, селищні, міські ради як регуляторні органи загальної компетенції в галузі будівництва мають власні та делеговані повноваження.

З ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» набула нового змісту взаємодія ДАБІ з органами місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень щодо надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулюванні (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч) – щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), розташованих у межах відповідних населених пунктів; виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч, структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до

об'єктів з незначними (CC1) та середніми (CC2) наслідками, розташованих у межах відповідних населених пунктів [147].

Такими функціями сільські, селищні, міські ради наділяються у разі, якщо вони утворили виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю. На сьогодні вже 81 громада, з них 21 місто обласного значення, отримали нові повноваження.

Отже, з огляду на передачу частини повноважень ДАБІ на місцевий рівень, було створено нову систему органів державного архітектурно-будівельного контролю, повноваження яких регламентовано у Постанові КМУ «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» від 19.08.2015 № 671 [55]. У цьому сенсі слід говорити про удосконалення взаємодії ДАБІ з органами місцевого самоврядування шляхом зміни структури органів виконавчої влади з переходом від галузевого до функціонального принципу їх побудови, закріплення за ними, перш за все, контрольно-наглядових функцій [43; с. 329].

Однак, процес прийняття місцевими органами влади повноважень у сферах містобудування та держархбудконтролю на сьогодні відбувається дуже повільно, що обумовлено, насамперед, неготовністю багатьох територіальних громад взяти на себе зазначені вище повноваження. І це пов'язано не з їх небажанням або страхом відповідальності, як стверджують окремі урядовці. Дуже часто відмова від делегування повноважень ДАБІ обумовлена невирішеними питаннями організаційного-технічного, фінансового, кадрового забезпечення. Так, з огляду на розширення повноважень, що покладаються на працівників Інспекції, та більш сувору персональну відповідальність за їх неналежне виконання, існують високі вимоги до фахівців, які мають працювати в Інспекції: вища освіта відповідного професійного спрямування (будівельна, юридична) рівня спеціаліста чи магістра, досвід роботи за фахом на державній службі не

менше як три роки чи у сфері будівництва, містобудування та архітектури не менше як п'ять років. У зв'язку із цим основними видами взаємодії ДАБІ з органами місцевого самоврядування, спрямованої на забезпечення повноцінної роботи новоутворених органів держархбудконтролю, є організація різноманітних курсів, семінарів та інших форм навчання, проведення конференцій, круглих столів, надання консультацій у межах функціонування створеної при ДАБІ громадської приймальні тощо. Зрозуміло, що вся зазначена діяльність повинна була передувати процесу децентралізації з метою уникнення різного плану ускладнень організаційного характеру.

Окрім того, передача новоствореним органам функції здійснення державного архітектурно-будівельного контролю свідчить про поєднання контрольних повноважень та повноважень з надання адміністративних послуг і на місцевому рівні, що, на наш погляд, призводить до нівелювання, розмитості змісту діяльності цих органів.

Досліджуючи питання взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю, слід акцентувати на принципах гласності та прозорості у цій діяльності, що сприяє вирішенню багатьох проблем взаємодії. Так, однією з проблем взаємодії ДАБІ з органами місцевого самоврядування було отримання містобудівних умов та обмежень, які видаються відповідним уповноваженим органом містобудування та архітектури (структурним підрозділом районної державної адміністрації, виконавчого комітету міської ради). Відповідно до Закону, містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки (МОУ) – документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією.

Складність взаємодії з цього питання полягала, по-перше, у безпідставній відмові у наданні МОУ замовникові, а відтак у неможливості проектування об'єктів містобудування. По-друге, у закритості доступу до МОУ всіх об'єктів та їх обліку. Зазначені питання отримали своє вирішення у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності», яким регламентовано підстави для відмови у наданні містобудівних умов та обмежень: неподання визначених частиною третьою цієї статті документів, необхідних для прийняття рішення про надання містобудівних умов та обмежень; виявлення недостовірних відомостей у документах, що посвідчують право власності чи користування земельною ділянкою, або у документах, що посвідчують право власності на об'єкт нерухомого майна, розташований на земельній ділянці; невідповідність намірів забудови вимогам містобудівної документації на місцевому рівні. Окрім того, Закон передбачає, що відомості про надані містобудівні умови та обмеження підлягають внесенню до Реєстру містобудівних умов та обмежень, який веде відповідний уповноважений орган містобудування та архітектури [148]. На реалізацію цієї норми Закону наказом Мінрегіону від 31.05.2017 № 135 затверджено Порядок ведення реєстру містобудівних умов та обмежень, відповідно до якого внесенню в Реєстр підлягають всі, без винятку, надані містобудівні умови й обмеження, та інформація щодо внесення змін до них, скасування або зупинення, а також користувачам реєстру надається можливість пошуку, перегляду та роздрукування скан-копій примірників містобудівних умов та обмежень [164].

Зауважимо, що передача місцевим органам влади повноважень з оформлення документів на підготовчі роботи, початок будівництва та введення об'єктів в експлуатацію передбачає активне ставлення громади до цих питань. Урахуванню інтересів громадськості під час розробки проектів містобудівної документації й у підсумку – законності прийняття рішення

ДАБІ про надання дозволу на будівництво відповідного об'єкта сприяє проведення на місцевому рівні громадських слухань. Право громади проводити громадські слухання регламентовано у законах України «Про місцеве самоврядування»: територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування (ст. 13) [176]; «Про архітектурну діяльність»: громадяни та громадські організації, які не беруть безпосередньої участі у створенні об'єктів архітектури, мають право брати участь в обговоренні архітектурних рішень проектів у встановленому порядку; захищати свої інтереси під час проектування і будівництва нових та експлуатації існуючих об'єктів архітектури відповідно до законодавства (ст. 25) [145]; «Про регулювання містобудівної діяльності»: громадським слуханням підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій. Затвердження на місцевому рівні зазначеної містобудівної документації без проведення громадських слухань щодо проектів такої документації забороняється (ст. 21) [182]. Механізм проведення громадських слухань регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 № 555 [169].

Однак, незважаючи на таку кількість нормативних актів щодо регулювання зазначеної діяльності суттєві питання її здійснення залишаються нерегульованими. Найбільшою проблемою, на наш погляд, є закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування» права

територіальних громад у своїх статутах визначати порядок організації громадських слухань, що призводить в багатьох випадках до порушення норм законів. Насамперед, як свідчить аналіз статутів територіальних громад, йдеться про недотримання положення щодо ініціативи безпосередньо громадськості з організації громадських слухань. У статутах територіальних громад ініціаторами громадських слухань є: міський голова; міська рада; виконавчий комітет; міська громада [217]; окрім того, районні у місті ради, Таромська селищна рада, органи самоорганізації населення [216]; а також – громадські об'єднання і некомерційні організації (не менше, як 5); підприємства, установи й організації усіх форм власності, розташовані на території м. Миколаєва (не менше, як 5); постійні комісії міської ради, депутатські групи, фракції; міські осередки політичних партій (не менше, як 100 підписів) [218]. У статутах міст Києва, Кропивницького, Житомира, Тернополя, Хмельницького це питання взагалі не урегульовано.

Отже, включення до суб'єктів ініціативи проведення громадських слухань міського голови, голів районних у місті рад, міським, сільським радам та їх органам тощо нівелює саму ідею реалізації громадою свого права на ініціювання, передбаченого Законом України «Про місцеве самоврядування».

Окрім того, порушенням норм Закону є також закріплення порядку організації громадських слухань не в статутах територіальних громад, а в положеннях про громадські слухання, хоча вони є додатком до статуту. Майже всі територіальні громади закріплюють це питання і в статуті, і в положенні. Однак, не завжди норми цих документів збігаються. Так, як уже зазначалося, відповідно до Статуту територіальної громади м. Миколаєва, затвердженого рішенням міської ради від 03.09.2009 № 36/4 ініціаторами громадських слухань є члени територіальної громади м. Миколаєва, громадські об'єднання і некомерційні організації, підприємства, установи й організації усіх форм власності, розташовані на території м. Миколаєва,

постійні комісії міської ради, депутатські групи, фракції; міські осередки політичних партій. Водночас Положення про громадські слухання в місті Миколаєві, затверджене рішенням міської ради від 28.01.2016 № 2/8, до ініціаторів громадських слухань відносить міську раду, міського голову,

постійну комісію міської ради; групу депутатів міської ради кількістю не менше за мінімальний чисельний склад постійної комісії міської ради, виконавчий орган міської ради (у сфері компетенції цього органу), голову відповідної районної адміністрації або голів відповідних районних адміністрацій, на території яких ініціюються громадські слухання, орган самоорганізації населення – в межах території його діяльності, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку – з питань, що стосуються його діяльності, ініціативну групу членів міської громади або її частини (району, мікрорайону, кварталу, вулиці, будинку тощо) у кількості осіб, визначених Положенням, інститути громадянського суспільства [152]. Як бачимо, Положення було прийнято пізніше і, відповідно, не було внесено змін до Статуту територіальної громади. Наголосимо також на різниці необхідної мінімальної кількості членів територіальної громади для ініціювання громадських слухань: 250 осіб (м. Запоріжжя), 500 осіб (м. Суми), 1000 осіб (м. Рівне). Отже, це ще раз акцентує на недостатній нормативній врегульованості досліджуваного питання.

Однак, не менш важливим є питання про вплив підсумків громадських слухань на рішення органу місцевого самоврядування з питань, що ініціюються громадою. Так, для порівняння, відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування», місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом

територіальної громади[176]. Що ж стосується пропозицій, які вносяться за результатами громадських слухань, то вони лише підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Тобто не йдеться про винесення рішення відповідним органом місцевого самоврядування з питання, що ініціювалося громадою, і тим більше про його виконання. Автори видання «Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою» (серія «Бібліотека депутата місцевої ради»), що містить практичні рекомендації щодо нормативного регулювання місцевою радою механізмів участі громадян в управлінні громадою, також акцентують, що вплив механізмів участі на рішення органу місцевого самоврядування з питань, що порушуються громадою, є дуже різним і суттєво посилюється від громадських слухань до загальних зборів та далі, до місцевих ініціатив: висновки й пропозиції громадських слухань рада повинна розглянути, однак не зобов'язана їх враховувати та/чи ухвалювати у зв'язку з цим якісь рішення; рішення загальних зборів органи й посадові особи місцевого самоврядування повинні врахувати у своїй діяльності, однак способи врахування можуть бути різними і не обов'язково мають супроводжуватися ухваленням владних рішень; місцеву ініціативу орган місцевого самоврядування повинен обов'язково розглянути (причому на відкритому засіданні за участю ініціаторів) та ухвалити рішення по суті ініціативи [2; с.27].

У Постанові КМУ «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 № 555 зазначається: пропозиції громадськості підлягають реєстрації органом місцевого самоврядування та розглядаються розробником і замовником проектів містобудівної документації у місячний строк. За результатами розгляду пропозицій заявнику надається відповідь про їх врахування або обґрунтована відмова [169].

На наш погляд, уникнути всіх зазначених недоліків щодо правового регулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою та їх взаємодії з державними органами можна шляхом закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування» та Постанові КМУ «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» вимог до організації та проведення громадських слухань, а також механізму реалізації їх висновків та пропозицій – обов'язкове ухвалення рішення по суті питання, що було предметом громадського слухання. В іншому випадку вимога Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» щодо заборони затвердження на місцевому рівні проектів містобудівної документації: генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій без проведення громадських слухань залишатиметься декларативною.

Позитивним кроком на шляху до взаємодії ДАБІ з громадськістю стало відкриття громадської приймальні, метою діяльності якої є, насамперед, реалізація важливого принципу децентралізації – влади на відстані витягнутої руки. Робота громадської приймальні спрямована на отримання письмових та електронних звернень громадян; запитів на отримання публічної інформації; здійснення роз'яснень з питань функцій та послуг ДАБІ тощо. Функціонування цього органу сприяє створенню зручних умов для громадян щодо отримання в одному місці інформації з різних питань будівництва. Так, протягом 2016 року до ДАБІ надійшло понад 9 тис. звернень громадян, а також більше 7 тис. телефонних дзвінків та майже тисяча електронних звернень. При цьому 40% стосувалися надання контактної інформації щодо ЦНАПів та структурних підрозділів ДАБІ, 23% –

консультацій щодо дозвільних документів, 20% – запитів на отримання публічної інформації. Кількість повторних звернень склала 6,8% від загальної, і мінімізація цього показника є одним із пріоритетів у роботі ДАБІ [45].

З метою сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю ДАБІ, сприяння врахуванню громадської думки під час формування та реалізації державної політики з питань державного контролю та контролю у сфері житлово-комунального господарства створено постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган – Громадську раду при ДАБІ [153].

Відповідно до Положення, до її складу обираються представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку і провадять діяльність на території України, а також представники інститутів громадянського суспільства, які провадять свою діяльність у сфері, що пов'язана з діяльністю органу, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності. До компетенцій цього органу належить надання ДАБІ пропозицій щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи ДАБІ, проведення громадської експертизи діяльності ДАБІ та громадської антикорупційної експертизи відповідних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, здійснення громадського контролю за врахуванням ДАБІ пропозицій та зауважень громадськості, узагальнення та надання ДАБІ інформації про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення тощо [153].

Підсумком роботи Громадської ради є ухвалені рішення, які мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом. Таке рішення не пізніше, ніж у десятиденний строк після його прийняття, доводиться до відома членів громадської ради та громадськості шляхом його оприлюднення на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб.

Аналіз протоколів засідань Громадської ради при ДАБІ свідчить про розгляд багатьох важливих питань діяльності ДАБІ та її територіальних органів: про результати державного архітектурно-будівельного нагляду за новоствореними органами держархбудконтролю, про зміни у ліцензуванні будівельної діяльності, про критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт та визначається періодичність проведення планових заходів державного контролю (нагляду) органами державного архітектурно-будівельного контролю тощо. Рішення, ухвалені з цих та інших питань, містять конкретні пропозиції до відповідних органів і спрямовані на покращення контрольної-наглядової, організаційної, консультативної та інших напрямів діяльності ДАБІ.

Критерієм ефективності діяльності ради може бути інформація про виконання ухвалених нею рішень. Положення передбачає обов'язкове розміщення такої інформації на офіційному веб-сайті ДАБІ в рубриці «Громадська рада». Однак, жодного звіту про виконання плану роботи або будь-якої інформації про виконання рішень на сайті немає. Тому з метою оцінки ефективності діяльності Громадської ради при ДАБІ пропонуємо усунути цю прогалину.

Отже, аналіз взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю дає підстави зробити такі висновки:

1. Взаємодію ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю слід визначити як нормативно закріплену узгоджену та скоординовану за цілями, місцем, часом діяльність ДАБІ, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадськості щодо спільного вирішення питань, які належать до їх компетенції у галузі будівництва, з метою забезпечення дотримання законності, а також реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб.

2. Основними ознаками, притаманними взаємодії ДАБІ, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадськості, є: урегульованість правовими нормами, що визначають повноваження як окремого органу, так і під час їх спільної діяльності; узгодженість та скоординованість дій, обумовлена спільністю цілей, завдань та функцій взаємодіючих органів; місце кожного суб'єкта взаємодії в ієрархії державної влади; реалізація публічних та приватних інтересів; взаємозв'язок між суб'єктами взаємодії; оформлення результатів взаємодії у процесуальних документах.

3. Механізм взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю слід розуміти як нормативно визначену сукупність заходів їх спільної діяльності, спрямованих на співпрацю цих органів у вирішенні питань здійснення контрольно-наглядових повноважень у галузі будівництва, з метою забезпечення дотримання законності, реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб.

4. Взаємодія ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю можлива за умови встановлення стійких зв'язків між ними, які за характером відносин між взаємодіючими органами можна поділити на вертикальний рівень підпорядкування взаємодіючих суб'єктів, що є елементами організаційної структури суб'єктів вищого рівня, та горизонтальний – взаємодія рівноправних за статусом партнерів.

5. Горизонтальний рівень взаємодії (з Державною службою України з надзвичайних ситуацій щодо здійснення державного пожежного нагляду, Державною службою з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів щодо санітарного та епідемічного благополуччя населення та дотримання вимог санітарного законодавства, Державною екологічною інспекцією України щодо додержання екологічних нормативів з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, охорони природних ресурсів) характеризується тенденцією до скорочення їх повноважень з питань надання дозвільних документів та погоджень, потрібних для будівництва.

6. Водночас прослідковується становлення нової моделі державно-суспільного партнерства – між ДАБІ та саморегульованими організаціями (СРО) щодо професійної атестації фахівців. У цьому сенсі делегування повноважень з питань проведення фахової атестації спеціалістів у галузі будівництва є позитивним кроком з огляду, по-перше, на наближення України до світового досвіду щодо запровадження професійного самоврядування; по-друге, на унеможливлення корупційних ризиків, зважаючи на матеріальну відповідальність членів саморегульованих організацій (СРО) за виконання робіт або надання послуг неналежної якості; по-третє, на більшу об'єктивність та професіоналізм професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт у будівництві.

7. Аналіз взаємодії ДАБІ та органів місцевого самоврядування свідчить про наповнення її новим змістом, що обумовлено делегуванням повноважень ДАБІ, їх розширенням та створенням на місцях органів державно-архітектурного контролю. Така взаємодія є прикладом вертикальної взаємодії, що характеризується безпосереднім підпорядкуванням. У цьому випадку слід говорити про створення нової системи органів державного архітектурно-будівельного контролю. Однак, передача новоствореним органам функції здійснення державного архітектурно-будівельного контролю свідчить про

поєднання контрольних повноважень та повноважень з надання адміністративних послуг і на місцевому рівні, що, на наш погляд, призводить до нівелювання, розмитості змісту діяльності цих органів.

8. Взаємодія ДАБІ з громадськими організаціями здійснюється у формах громадських слухань, створення Громадської ради та Громадської приймальні при ДАБІ. На наш погляд, уникнути недоліків щодо правового регулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою та їх взаємодії з державними органами можна шляхом закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування» та Постанові КМУ «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» єдиних вимог до організації та проведення громадських слухань, а також механізму реалізації їх висновків та пропозицій – обов'язкове ухвалення рішення по суті питання, що було предметом громадського слухання.

9. З метою визначення результативності діяльності Громадської ради при ДАБІ слід реалізувати на практиці положення щодо розміщення на сайті ДАБІ звітів про її роботу з метою аналізу впливу її рішень на роботу ДАБІ.

3.3. Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні

На сьогодні об'єднані зусилля ДАБІ, її територіальних органів та новоутворених органів держархбудконтролю в регіонах спрямовуються на покращення бізнес-клімату, що сприяє виведенню будівельної галузі на абсолютно новий рівень розвитку, залученню фінансових потоків від

вітчизняних та іноземних інвесторів, забезпеченню сталого економічного зростання.

З цією метою здійснено основні кроки на шляху реформування галузі – децентралізація, спрощення дозвільно-погоджувальних процедур, що дозволяє сформуванню прозорі умови містобудування. Отже, необхідно закріпити досягнення, обумовлені останніми змінами законодавства, та визначити шляхи вдосконалення подальшої роботи ДАБІ. Акцентуємо на окремих напрямках цієї діяльності.

Кадрове забезпечення. Основне завдання – забезпечення новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК) кваліфікованими спеціалістами. Нагальна потреба їх підготовки обумовлюється, по-перше, розширенням повноважень щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у сфері містобудівної діяльності виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. По-друге, упровадженням адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення законодавства під час здійснення дозвільних процедур. Викладене вимагає від фахівців органів ДАБК бездоганного знання законодавчої бази, а також уміння поглиблено розглядати проектну документацію та всі матеріали, що подаються замовником.

Однак, як уже зазначалося, нагляд ДАБІ за законністю у роботі новостворених органів ДАБК свідчить про низький професійний рівень посадових осіб. На сьогодні основними шляхами вирішення глобальних проблемних питань, що виникають під час виконання нових містобудівних функцій є проведення ДАБІ консультацій, методичних семінарів, круглих столів з метою надання практичної та методичної допомоги новоствореним органам ДАБК з реалізації делегованих повноважень.

Окрім того, на нашу думку, законодавець, з огляду на низький рівень знання законодавства посадовими особами органів ДАБК, утворених при органах місцевого самоврядування, особливо в невеликих населених пунктах,

передбачив ще один шлях уникнення помилок в їх роботі. Йдеться про внесення змін до законодавства, які мають уточнювальний характер. Так, наприклад, згідно зі змінами до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23.05.2011 № 553 [166], п.1 доповнено посиланням на конкретні норми Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яких слід дотримуватися під час здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю – ст.1, ст. 3, ч. 1, 4, 6-8, ст. 7, ст.ст. 9, 10, 19, 20, 21, п. 3 ст. 22 «Прикінцеві положення» Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»[178].

Однак цих заходів недостатньо для вирішення кадрової проблеми. Зрозуміло, що починати роботу з підготовки відповідних кадрів треба було з моменту ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» 09.04.2015 № 320-VIII [147], а то й раніше. Тоді б, напевно, не склалася така ситуація, яку спостерігаємо сьогодні. Але, оскільки проблема підготовки кадрів для роботи в органах ДАБК залишається, спробуємо запропонувати шляхи її вирішення. Одним із них може бути цільове навчання у вузах. Переваги: навчання за рахунок працедавця, зарахування практично без конкурсу, обов'язкове відпрацювання після закінчення вузу. Недоліки: термін навчання, як правило 4-5 років, що може не влаштовувати працедавця, оскільки кадри потрібні негайно. Тому у ситуації, що склалася, на наш погляд, слід організувати на базі факультетів післядипломної освіти профільних вузів цільову підготовку спеціалістів за напрямом «державний архітектурно-будівельний контроль», які вже мають диплом про вищу освіту за спеціальністю «Міське будівництво та господарство». Така підготовка повинна тривати 1 рік за стаціонарною формою навчання та 2 роки – за заочною. Навчання повинно бути

безкоштовним за рахунок організації, яка направила особу на навчання. Така система навчання повинна поєднувати теоретичну та практичну підготовку, що дасть можливість особам, які навчаються, набути необхідних практичних навичок та підготувати кваліфікованих спеціалістів з державного архітектурно-будівельного контролю. Окрім того, навчальним планом повинна бути передбачена обов'язкова практика в ДАБІ та її територіальних органах.

Урегулювання питань контролю об'єктів, що будуються на підставі повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1). Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»[182], Постанови КМУ «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04. 2011 № 466, повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, та повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1) подається замовником (його уповноваженою особою) особисто або надсилається рекомендованим листом з описом вкладення чи через електронну систему здійснення декларативних та дозвільних процедур у будівництві до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю за місцезнаходженням об'єкта не пізніше ніж за один календарний день до початку виконання підготовчих або будівельних робіт [54]. У повідомленні зазначається інформація щодо найменування об'єкта будівництва, виду будівництва, документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, генерального підрядника (підрядника – у разі, коли будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) тощо. Окрім того, до інспекції ДАБК слід подати копію будівельного паспорта; копію особистих документів (паспорт та ППН); копію документів, що підтверджують право власності або

оренди на землю; копію проектної документації (не обов'язково, тільки якщо об'єкт будується за проектом). При цьому відповідальність за неправдиві або неповні дані несе замовник.

Водночас ця ж Постанова передбачає право відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю скасувати право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуте на підставі поданого повідомлення, у разі встановлення під час проведення перевірки порушень вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, невідповідності об'єкта будівництва проектній документації на будівництво такого об'єкта, вимогам будівельних норм, стандартів і правил, порушень містобудівного законодавства у разі невиконання вимог приписів посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю.

При цьому слід зупинитися на двох моментах. По-перше, щоб уникнути скасування права на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набутого на підставі поданого повідомлення через порушення вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, слід, на нашу думку, дати можливість посадовій особі, що виконує реєстрацію повідомлення, переконатися у відповідності вимогам законодавства наданих забудовником документів – копії будівельного паспорта, копії особистих документів (паспорт та ППН), копії документів, що підтверджують право власності або оренди на землю, копію проектної документації (якщо об'єкт будується за проектом). У цьому разі доцільною була б норма, яка б передбачала певний термін з дня подачі повідомлення до початку будівництва, необхідний на встановлення причин, які б забороняли початок підготовчих чи будівельних робіт. Особливо актуальною ця норма є за умови, що такі об'єкти складають понад 80% нових будівництв.

Аналогічна норма міститься, наприклад, у Законі Республіки Польщі «Про будівництво» арт. 30[161]. Пункт 3 цього артикулу передбачає вимоги до складання повідомлення про будівництво, визначає перелік документів, що додаються. Відповідно до пункту 5 арт. 30, визначається строк розгляду

заяви та винесення по ній рішення органу архітектурно-будівельної адміністрації. Такий строк становить 21 день з дня подання заяви, протягом якого орган архітектурно-будівельної адміністрації з'ясовує правильність змісту поданої документації, відповідність її змісту та оформлення вимогам закону тощо. У разі невідповідності змісту або ненаданні всіх необхідних документів орган архітектурно-будівельної адміністрації може винести рішення про відмову у задоволенні заяви. Якщо всі вимоги дотримано, то орган виносить рішення про відсутність підстав для відмови. Розпочати будівельні роботи можна після закінчення терміну, що становить 21 день з дня подачі заяви, за умови відсутності рішення про відмову.

За Будівельним кодексом Естонії, повідомлення на будівництво слід надавати за 10 днів до початку будівництва, протягом яких місцеве самоврядування (KOV) може реагувати і у випадках обґрунтованої необхідності втручатися [126]. При чому вимоги до об'єктів, які потребують повідомлення, відрізняються від національного законодавства. Так, за законодавством Естонії, повідомлення про будівництво має бути подане у разі зведення будівлі з площею під забудовою 20-60 кв.м і висотою до 5 м, що не має спрямованих на загальносуспільні потреби функцій, та у разі перебудови або розширення житлового будинку з площею під забудовою понад 60 кв.м. [198]. При цьому реалізується принцип «мовчазної згоди», тобто якщо уповноважена установа не сповістить після подачі повідомлення про будівництво про необхідність додаткового контролю даних, то можна починати будівництво. Однак, акцентуємо лише на необхідності надання терміну для органу місцевого самоврядування щодо з'ясування відповідності наданої документації вимогам нормативно-правових актів.

Отже, підхід, за якого контролюючий орган матиме певний термін для перевірки змісту наданих документів у сенсі їх відповідності вимогам законодавства, у подальшому не призводитиме до необхідності скасовувати право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт. Таким

чином, пропонуємо визначити певний термін для перевірки посадовою особою відповідності нормам закону доданих до заяви документів. Такий термін може становити 10 днів з дня подачі повідомлення про початок підготовчих та будівельних робіт.

Другий момент, на якому слід акцентувати увагу стосується обов'язку контролюючого органу скасувати право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуте на підставі поданого повідомлення, у разі встановлення під час проведення перевірки невідповідності об'єкта будівництва проектній документації на будівництво такого об'єкта, вимогам будівельних норм, стандартів і правил, порушень містобудівного законодавства у разі невиконання вимог приписів посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю. При цьому плановий контроль з боку відділів державного архітектурно-будівельного контролю об'єктів з незначними (СС1) наслідками практично не здійснюється. Як правило, такий контроль проводиться у формі позапланових перевірок за ініціативи фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог містобудівного законодавства. Так, відповідно до інформації начальника відділу державного архітектурно-будівельного контролю Луцької міської ради, з 31 грудня 2015 року до 13 травня 2016 року проведено 48 позапланових перевірок і дві планові перевірки таких об'єктів. З них, за виявленням факту самочинного будівництва об'єкта – 27 перевірок; у зв'язку із зверненням фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог містобудівного законодавства – 16 перевірок; перевірок виконання суб'єктом містобудівної діяльності вимог приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю – 1 перевірка; у зв'язку із поданням суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва – 1 перевірка; у зв'язку із вимогою правоохоронних органів про проведення перевірки – 1 перевірка; у

зв'язку із зверненням Управління ДАБІ у Волинській області – 1 перевірка [69].

Аналіз офіційних сайтів сільських (селищних), міських рад свідчить про відсутність інформації щодо планів перевірки об'єктів будівництва. Виняток становить лише Криворізька міська рада, на сайті якої розміщено додатки до наказу відділу з питань ДАБК виконкому Криворізької міської ради щодо планових перевірок об'єктів будівництва, замовниками яких є фізичні та юридичні особи.

Відповідно до законодавства контроль за відповідністю об'єкта будівництва проектній документації, дотриманням вимог будівельних норм, стандартів і правил, містобудівного законодавства здійснюється органами ДАБК на стадії прийняття об'єкту в експлуатацію. Фактично йдеться про свідоме ставлення забудовника до виконання ним своїх обов'язків щодо будівництва відповідного об'єкта. Однак, інформація органів ДАБК свідчить про численні порушення з боку забудовників. Так, відповідно до наведеної вище інформації, із загального числа проведених перевірок всього на двох об'єктах будівництва не були виявлені порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил. За результатами проведених позапланових перевірок було внесено 46 постанов про адміністративні правопорушення, 11 постанов про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [69].

Водночас усунення недоліків на стадії прийняття об'єкта в експлуатацію може бути досить проблематичним, з огляду на завершення будівництва. Отже, на нашу думку подання суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції повинно бути не бажанням суб'єкта, а його обов'язком. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміну до законодавства, що регулює діяльність органів ДАБК із здійснення контролю за об'єктами будівництва з незначними (СС1) наслідками, щодо проведення їх

обов'язкової планової перевірки. Такі перевірки можна здійснювати на етапі підготовчих робіт, у разі якщо їх проведення необхідне, а також на етапі будівництва з періодичністю відповідно до вимог законодавства.

Однак, найбільшою проблемою у діяльності ДАБІ, як уже зазначалося, є поєднання контрольної діяльності та надання адміністративних послуг. Слід зауважити, що в законодавстві багатьох країн такі повноваження розділені, органи контролю лише здійснюють контрольну та наглядову діяльність за законністю видачі дозволу на будівництво, ліцензуванням відповідної діяльності.

Для порівняння: відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [182], Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України», до завдань ДАБІ, окрім контролю, належить здійснення ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками; видача дозволів на виконання будівельних робіт, повідомлень про внесення змін до них, відмова у видачі таких дозволів, анулювання дозволів на виконання будівельних робіт; ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [162].

Водночас на державну архітектурно-будівельну інспекцію Республіки Казахстан покладається: моніторинг об'єктів, що будуються (реконструюються, розширюються, модернізуються, підлягають капітальному ремонту), і введених в експлуатацію; вжиття встановлених законодавством заходів щодо юридичних і посадових осіб, які допустили порушення, яке не можливо усунути, або не усунули допущені порушення у встановлені нормативні терміни; здійснення контролю за діяльністю технічного і авторського нагляду; здійснення контролю за організацією та

здійсненням замовником (власником) технічного та авторського нагляду при будівництві об'єктів [127].

Якщо брати до уваги законодавство Європейських країн, то відповідно до Закону Республіки Польща «Будівельне право» регламентує, що будівельний контроль покладається на орган будівельного надзору, який здійснює контроль за дотриманням та застосуванням будівельного права, за діяльністю архітектурно-будівельної адміністрації, розслідування причин будівельних катастроф, а також співпрацює з державними органами контролю.

Як бачимо, зазначені органи здійснення контролю (надзору) у галузі будівництва не поєднують контрольні та дозвільні функції. При цьому дозвільні функції виконують або відповідні органи місцевого самоврядування (Республіка Казахстан) або окремо утворений орган – архітектурно-будівельна адміністрація (Республіка Польща).

Отже, на наш погляд, розмежування компетенцій з надання адміністративних послуг та здійснення контролю повинно стати наступним кроком на шляху до вдосконалення роботи ДАБІ, оскільки їх поєднання призводить до ситуації, за якої ДАБІ виступає як «суддя у власній справі», що з часів римського права вважається неприпустимим [20; с. 16].

Аналіз міжнародного досвіду з досліджуваного питання свідчить, що шляхом вирішення цього питання є передача повноважень зі здійснення дозвільної та ліцензійної діяльності до іншого органу – новоствореної Державної адміністративно-будівельної служби.

Так, відповідно до Закону Республіки Польща «Про будівництво» [261], в адмініструванні будівництва функціонують два органи: архітектурно-будівельна адміністрація та архітектурно-будівельна інспекція. Існуючий поділ обумовлюється насамперед відокремленням функції адміністративно-правової від функції інспекційно-контрольної. Звідси, органи архітектурно-будівельної адміністрації компетентні у справах надання дозволів на

виконання будівельних робіт, а компетенція органів будівельного надзору полягає у контролі над здійсненням будівельних робіт.

До повноважень органу архітектурно-будівельної адміністрації належить: надання дозволу на будівництво, ведення реєстру заяв про видачу дозволів на будівництво; ведення реєстру повідомлень про початок підготовчих та будівельних робіт або про зміну способу використання об'єкта будівництва; ухвалення рішення про скасування права на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набутого на підставі поданого повідомлення; видача постанови про обов'язок внесення змін до заяви про дозвіл на будівництво у разі подання неправдивих даних; надання органів архітектурно-будівельного контролю копій рішень про дозвіл на будівництво, затвердження проектів будівництва разом з цим проектом, копії інших рішень, розпоряджень, повідомлень, прийнятих відповідно до будівельного законодавства; надання доступу органам архітектурно-будівельного контролю до будь-яких документів та інформації, пов'язаних з виконанням її діяльності тощо.

Повноваження архітектурно-будівельної інспекції полягають у контролі за дотриманням та виконанням норм будівельного законодавства; контролі за роботою органів архітектурно-будівельної адміністрації; аналізу причин виникнення аварій на будівництві; співпраці з іншими органами державного контролю; винесення рішень про прийняття об'єктів в експлуатацію та ведення реєстру цих рішень; ведення обліку повідомлень про перевірку об'єктів будівництва тощо

На сьогодні в структурі ДАБІ та її територіальних органів функціонують відділи дозвільних процедур та ліцензування, які виконують ті ж функції, що й органи архітектурно-будівельної адміністрації. Водночас ДАБІ та її територіальні органи здійснюють функції контролю, якими наділені органи архітектурно-будівельної інспекції.

Отже, на наш погляд, в Україні існують всі умови для розмежування контрольно-наглядових повноважень та адміністративно-дозвільної діяльності у галузі будівництва шляхом створення Державної архітектурно-будівельної служби (ДАБС). Створення цього органу може відбуватися за рахунок виокремлення із структури ДАБІ відділу дозвільних процедур та відділу ліцензування. Такі ж Служби повинні бути створені й на місцях. Тобто після реформування будемо мати при Мінрегіоні два органи з різними повноваженнями у галузі будівництва Державну архітектурно-будівельну службу та Державну архітектурно-будівельну інспекцію як центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику з питань надання адміністративних послуг та здійснення держархбудконтролю та нагляду, а також їх територіальні органи як структурні підрозділи на місцях. У світлі децентралізації органам місцевого самоврядування пропонуємо передати лише повноваження, пов'язані з наданням дозволів на будівництво, ведення їх реєстру та реєстру повідомлень про початок підготовчих та будівельних робіт тощо, крім повноважень щодо здійснення контролю.

За аналогією до діяльності ДАБІ, пропонуємо такий розподіл повноважень ДАБС: структурні підрозділи виконавчих органів сільських, селищних та міських рад (з чисельністю населення до 50 тис.) – СС1 на території відповідних населених пунктів; структурні підрозділи виконавчих органів міських рад (з чисельністю населення понад 50 тис.) – СС1 та СС2 на території відповідних населених пунктів; структурні підрозділи Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – СС1 та СС2 у межах міст Києва та Севастополя; Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань надання адміністративних послуг – СС1, СС2, СС3 за межами населених пунктів та на територіях кількох адміністративно – територіальних одиниць. У випадку не утворення структурних підрозділів на місцях, повноваження здійснюються ДАБС.

Таке реформування потребує обов'язкового правового урегулювання, яке полягає у внесенні змін до чинного законодавства, а також розробки нових нормативно-правових актів, зокрема Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну службу». Положення повинно містити: 1) загальні положення, що визначають мету утворення органу, зокрема здійснення дозвільно-реєстраційних процедур у галузі будівництва; нормативно-правову основу діяльності; 2) основні завдання діяльності ДАБС; 3) повноваження ДАБС відповідно до визначених завдань, зокрема здійснення ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками; отримання повідомлень про початок виконання підготовчих робіт, повідомлень про початок виконання будівельних робіт, здійснює внесення змін до них, а також скасування права на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуто на підставі поданого повідомлення; видання дозволів на виконання будівельних робіт, повідомлень про внесення змін до них, відмова у видачі таких дозволів, анулювання дозволів на виконання будівельних робіт; ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів; 4) права та обов'язки посадових осіб ДАБС; 5) взаємодія з ДАБІ, зокрема ведення Єдиного реєстру необхідність надання органів ДАБК копій рішень про дозвіл на будівництво, затвердження проектів будівництва разом з цим проектом, копії інших рішень, розпоряджень, повідомлень, прийнятих відповідно до будівельного законодавства; надання доступу органам ДАБК до будь-яких документів та інформації, пов'язаних з виконанням її діяльності тощо; 6) повноваження Голови ДАБС; 7) структура апарату ДАБС та вимоги до штатного розпису.

Відповідні зміни слід внести також до законів України, постанов КМУ, що на сьогодні регулюють діяльність ДАБІ. При цьому значну увагу слід приділити питанню взаємодії ДАБІ та ДАБС щодо ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів. Необхідно внести зміни до Наказу Мінрегіону від 24.06.2011 № 92, що регулює порядок ведення зазначеного реєстру, поклавши обов'язок його ведення також на посадових осіб новоствореної ДАБС.

Отже, аналіз питання щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні дає підстави зробити такі висновки:

1. Децентралізація галузі будівництва актуалізувала проблему підготовки кадрів для новостворених органів ДАБК, шляхом вирішення якої, на наш погляд, має стати цільова підготовка спеціалістів за напрямом «державний архітектурно-будівельний контроль», які вже мають диплом про вищу освіту за спеціальністю «Міське будівництво та господарство» на базі факультетів післядипломної освіти профільних вузів. Така підготовка повинна тривати 1 рік за стаціонарною формою навчання та 2 роки – за заочною. Навчання повинно бути безкоштовним за рахунок організації, яка направила особу на навчання. Така система навчання повинна поєднувати теоретичну та практичну підготовку, що дасть можливість особам, які навчаються, набути необхідних практичних навиків та підготувати кваліфікованих спеціалістів з державного архітектурно-будівельного контролю. Окрім того, навчальним планом повинна бути передбачена обов'язкова практика в ДАБІ та її територіальних органах.

2. Лібералізація будівельної галузі не повинна відбиватися на якості контролю у будівництві. Це стосується насамперед контролю за

будівництвом об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1). Пропонуємо виокремити два моменти, що впливають на поліпшення якості контролю щодо зазначених об'єктів. По-перше, йдеться про надання контролюючому органу терміну для перевірки змісту наданих документів у сенсі їх відповідності вимогам законодавства, що у подальшому не призводитиме до необхідності скасовувати право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт. У зв'язку із цим пропонуємо визначити певний термін для перевірки посадовою особою відповідності нормам закону доданих до заяви документів. Такий термін може становити 10 днів з дня подачі повідомлення про початок підготовчих та будівельних робіт.

По-друге, законодавство передбачає виконання забудовником своїх обов'язків щодо будівництва відповідного об'єкта, зокрема об'єкта, який за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єкта з незначними наслідками (СС1). Однак, інформація органів ДАБК свідчить про численні порушення з боку забудовників. Отже, пропонуємо зобов'язати суб'єкта містобудування до подання письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до законодавства, що регулює діяльність органів ДАБК із здійснення контролю за об'єктами будівництва з незначними (СС1) наслідками, щодо проведення їх обов'язкової планової перевірки.

3. З метою боротьби з корупцією та зменшення корупційних ризиків у роботі ДАБІ та її територіальних органів пропонуємо розділити повноваження з надання адміністративних послуг та зі здійснення контрольної-наглядової діяльності ДАБІ. Шляхом розподілу повноважень є створення Державної архітектурно-будівельної служби, що передбачає розробку нових нормативно-правових актів. Пропонуємо прийняти Постанову КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну службу». Положення повинно містити: 1) загальні положення, що

визначають мету утворення органу, зокрема здійснення дозвільно-реєстраційних процедур у галузі будівництва; нормативно-правову основу діяльності; 2) основні завдання діяльності ДАБС; 3) повноваження ДАБС відповідно до визначених завдань, зокрема здійснення ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками; отримання повідомлень про початок виконання підготовчих робіт, повідомлень про початок виконання будівельних робіт, здійснює внесення змін до них, а також скасування права на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуте на підставі поданого повідомлення; видання дозволів на виконання будівельних робіт, повідомлень про внесення змін до них, відмова у видачі таких дозволів, анулювання дозволів на виконання будівельних робіт; ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів; 4) права та обов'язки посадових осіб ДАБС; 5) взаємодія з ДАБІ, зокрема ведення Єдиного реєстру, необхідність надання органів ДАБК копій рішень про дозвіл на будівництво, затвердження проектів будівництва разом з цим проектом, копії інших рішень, розпоряджень, повідомлень, прийнятих відповідно до будівельного законодавства; надання доступу органам ДАБК до будь-яких документів та інформації, пов'язаних з виконанням її діяльності тощо; 6) повноваження Голови ДАБС; 7) структура апарату ДАБС та вимоги до штатного розпису. Відповідні зміни слід внести також до законів України, постанов КМУ, що на сьогодні регулюють діяльність ДАБІ.

Висновки до Розділу 3

Розглянувши питання про шляхи оптимізації адміністративно-правового регулювання організації та функціонування Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні, слід зробити такі висновки:

1. Шляхами оптимізації адміністративно-правового регулювання діяльності ДАБІ є юридичні гарантії, взаємодія ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю, відокремлення контрольно-наглядової діяльності та надання адміністративних послуг.

2. Юридичні гарантії діяльності ДАБІ – це закріплені у нормативно-правових актах засоби, способи та умови виконання контрольно-наглядової діяльності, що спрямовані на здійснення ефективного контролю та нагляду за дотриманням законодавства, державних стандартів, будівельних норм і правил усіма суб'єктами містобудівної діяльності.

3. Взаємодію ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю слід визначити як нормативно закріплену узгоджену та скоординовану за цілями, місцем, часом діяльність ДАБІ, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадськості щодо спільного вирішення питань, які належать до їх компетенції у галузі будівництва, з метою забезпечення дотримання законності, а також реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб.

4. Механізм взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю слід розуміти як нормативно визначену сукупність заходів їх спільної діяльності, спрямованих на співпрацю цих органів у вирішенні питань здійснення контрольно-наглядових повноважень у галузі будівництва, з метою забезпечення дотримання законності, реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб.

5. Взаємодія ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю можлива за умови встановлення стійких зв'язків між ними, які за характером відносин між взаємодіючими органами можна поділити на горизонтальний рівень – взаємодія рівноправних за статусом партнерів (з Державною службою України з надзвичайних ситуацій щодо здійснення державного пожежного нагляду, Державною службою з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів щодо санітарного та епідемічного благополуччя населення та дотримання вимог санітарного законодавства, Державною екологічною інспекцією України щодо додержання екологічних нормативів з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, охорони природних ресурсів). Така взаємодія характеризується тенденцією до скорочення їх повноважень з питань надання дозвільних документів та погоджень, потрібних для будівництва. Вертикальний рівень характеризується підпорядкуванням взаємодіючих суб'єктів, що є елементами організаційної структури суб'єктів вищого рівня – взаємодія з територіальними органами ДАБІ та новоствореними органами ДАБК у порядку делегування їм відповідних повноважень. При цьому слід говорити про створення нової системи органів ДАБК.

6. Водночас прослідковується становлення нової моделі державно-суспільного партнерства – між ДАБІ та саморегульованими організаціями (СРО) щодо професійної атестації фахівців. У цьому сенсі делегування повноважень з питань проведення фахової атестації спеціалістів у галузі будівництва є позитивним кроком з огляду, по-перше, на наближення України до світового досвіду щодо запровадження професійного самоврядування; по-друге, на унеможливлення корупційних ризиків, зважаючи на матеріальну відповідальність членів саморегульованих організацій (СРО) за виконання робіт або надання послуг неналежної якості; по-третє, на

більшу об'єктивність та професіоналізм професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт у будівництві.

7. Взаємодія ДАБІ з громадськими організаціями здійснюється у формах громадських слухань, створення Громадської ради та Громадської приймальні при ДАБІ. На наш погляд, уникнути недоліків щодо правового регулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою та їх взаємодії з державними органами можна шляхом закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування» та Постанові КМУ «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» єдиних вимог до організації та проведення громадських слухань, а також механізму реалізації їх висновків та пропозицій – обов'язкове ухвалення рішення по суті питання, що було предметом громадського слухання. Окрім того, з метою визначення результативності діяльності Громадської ради при ДАБІ слід реалізувати на практиці положення щодо розміщення на сайті ДАБІ звітів про її роботу з метою аналізу впливу її рішень на роботу ДАБІ.

8. Удосконалення системи гарантій, які стосуються діяльності ДАБІ, полягає насамперед у посиленні контролю на всіх стадіях будівництва за дотриманням законодавства, будівельних стандартів, норм та правил, що полягає у вирішенні окремих питань, пов'язаних із

- визначенням принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності ДАБІ та її територіальних органів;
- наданням права посадовій особі відмовитися від здійснення державного контролю (нагляду) щодо суб'єктів господарювання у разі виникнення у неї конфлікту інтересів;
- закріпленням адміністративної відповідальності юридичних осіб за вчинення порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і

правил під час проектування, підготовки до будівництва та будівництва об'єктів;

- розширенням видів стягнень, що застосовуються до юридичних осіб, доповнивши їх такими, як анулювання дозволу чи ліцензії, зупинення певного виду діяльності або діяльності юридичної особи у цілому на певний строк, припинення юридичної особи, у разі, якщо ці правопорушення вчиняються юридичними особами систематично (більше двох разів) протягом терміну, в який їх було притягнуто до відповідальності за такі ж порушення;

- уніфікацією розмірів штрафних санкцій, передбачених нормами КУпАП та спеціального законодавства за однакове розмежуванням повноважень з контрольно-наглядової та дозвільної діяльності, залишивши за ДАБІ лише функції здійснення контролю та нагляду. правопорушення.

9.3 метою удосконалення роботи ДАБІ необхідно забезпечити :

- підготовку кадрів для новостворених органів ДАБК. Шляхом вирішення цього питання, на наш погляд, має стати цільова підготовка спеціалістів за напрямом «державний архітектурно-будівельний контроль», які вже мають диплом про вищу освіту за спеціальністю «Міське будівництво та господарство» на базі факультетів післядипломної освіти профільних вузів. Така підготовка повинна тривати 1 рік за стаціонарною формою навчання та 2 роки – за заочною. Навчання повинно бути безкоштовним за рахунок організації, яка направила особу на навчання. Така система навчання повинна поєднувати теоретичну та практичну підготовку, що дасть можливість особам, які навчаються, набути необхідних практичних навичок та підготувати кваліфікованих спеціалістів з державного архітектурно-будівельного контролю. Окрім того, навчальним планом повинна бути передбачена обов'язкова практика в ДАБІ та її територіальних органах;

- покращення якості контролю за будівництвом об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із незначними наслідками (СС1). Пропонуємо виокремити два моменти, що впливають на поліпшення якості контролю щодо зазначених об'єктів. По-перше, йдеться про надання контролюючому органу терміну для перевірки змісту наданих документів у сенсі їх відповідності вимогам законодавства, що у подальшому не призводитиме до необхідності скасовувати право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт. У зв'язку із цим пропонуємо визначити певний термін для перевірки посадовою особою відповідності нормам закону доданих до заяви документів. Такий термін може становити 10 днів з дня подачі повідомлення про початок підготовчих та будівельних робіт. По-друге, законодавство передбачає виконання забудовником своїх обов'язків щодо будівництва відповідного об'єкта, зокрема об'єкта, який за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єкта з незначними наслідками (СС1). Однак, інформація органів ДАБК свідчить про численні порушення з боку забудовників. Отже, пропонуємо зобов'язати суб'єкта містобудування до подання письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до законодавства, що регулює діяльність органів ДАБК із здійснення контролю за об'єктами будівництва з незначними (СС1) наслідками, щодо проведення їх обов'язкової планової перевірки;

- розмежування повноважень з надання адміністративних послуг та зі здійснення контрольно-наглядової діяльності ДАБІ. Шляхом розподілу повноважень є створення Державної архітектурно-будівельної служби, що передбачає розробку нових нормативно-правових актів. Пропонуємо прийняти Постанову КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну службу». Положення повинно містити: 1) загальні положення, що визначають мету утворення органу, зокрема здійснення

дозвільно-реєстраційних процедур у галузі будівництва; нормативно-правову основу діяльності; 2) основні завдання діяльності ДАБС; 3) повноваження ДАБС відповідно до визначених завдань, зокрема здійснення ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками; отримання повідомлень про початок виконання підготовчих робіт, повідомлень про початок виконання будівельних робіт, здійснює внесення змін до них, а також скасування права на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуто на підставі поданого повідомлення; видання дозволів на виконання будівельних робіт, повідомлень про внесення змін до них, відмова у видачі таких дозволів, анулювання дозволів на виконання будівельних робіт; ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів; 4) права та обов'язки посадових осіб ДАБС; 5) взаємодія з ДАБІ, зокрема ведення Єдиного реєстру, необхідність надання органам ДАБК копій рішень про дозвіл на будівництво, затвердження проектів будівництва разом з цим проектом, копії інших рішень, розпоряджень, повідомлень, прийнятих відповідно до будівельного законодавства; надання доступу органам ДАБК до будь-яких документів та інформації, пов'язаних з виконанням її діяльності тощо; 6) повноваження Голови ДАБС; 7) структура апарату ДАБС та вимоги до штатного розпису.

Відповідні зміни слід внести також до законів України, постанов КМУ, що на сьогодні регулюють діяльність ДАБІ.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання, яке передбачає визначення адміністративно-правового забезпечення діяльності ДАБІ, а також напрямів подальшого його удосконалення. Основні з них такі.

1. ДАБІ є центральним органом виконавчої влади, утвореним з метою реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, змістом діяльності якого є виконання контрольно-наглядових повноважень, спрямованих на попередження та припинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності, а також на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому. Основними критеріями визначення місця ДАБІ в системі органів публічної адміністрації є: рівень органу в ієрархії органів публічної адміністрації; мета створення, завдання, функції; організаційна структура та територіальний масштаб діяльності органу; компетенція.

2. Правове регулювання діяльності ДАБІ слід розглядати як у широкому сенсі – здійснюваний державою за допомогою права та сукупності правових засобів вплив на суспільні відносини щодо здійснення контрольно-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ з метою їх нормативного закріплення, охорони та розвитку, так і у вузькому – упорядкування суспільних відносин щодо здійснення контрольно-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ виключно за допомогою нормативних юридичних засобів.

3. З'ясовано систему принципів ДАБІ, яку становлять загальні принципи – законність, об'єктивність, дієвість, гласність, відкритість та прозорість, а також принцип моніторингу діяльності ДАБІ, а також спеціальні, які у свою чергу поділяються на принципи контролю та принципи надання адміністративних послуг. Такий поділ обумовлений поєднанням на сьогоднішній день у діяльності одного органу контрольно-наглядових та реєстраційно-дозвільних функцій, що призводить до нерозрізнення у межах одного органу діяльності з проведення перевірок і надання адміністративних послуг. Така ситуація вимагає відокремлення інспекційних повноважень, як пріоритетних у діяльності ДАБІ, та таких, що відповідають меті її створення, від завдань, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. Останні необхідно передати новоствореному органу – Державній архітектурно-будівельній службі.

4. Виокремлено такі види діяльності, як: здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; надання дозвільних та реєстраційних послуг у сфері будівництва, ліцензування у визначених законодавством випадках; моніторинг дотримання законодавства у сфері будівельної діяльності; юрисдикційна діяльність.

5. Обґрунтовано, що дозвільна діяльність у галузі будівництва – це урегульована нормами адміністративного права діяльність ДАБІ чи її територіального органу, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи – забудовника (його уповноваженої особи) та спрямовується на забезпечення належної реалізації її права на здійснення будівництва, результатом якої є отримання документів дозвільного характеру щодо здійснення будівельної діяльності.

6. Ліцензування слід розглядати як засіб державного регулювання господарської діяльності у галузі будівництва, який має публічний та

процесуальний характер. Публічний характер виявляється у тому, що ліцензування є інститутом адміністративного права та спрямоване на захист і забезпечення інтересів усіх суб'єктів господарської діяльності, процесуальний – пов'язаний зі здійсненням визначених законодавством дій щодо видачі, переоформлення та анулювання ліцензії. Акцентовано, що зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII, сприяли виконанню головного завдання ліцензування – забезпечення реалізації прав суб'єктів господарчої діяльності у галузі будівництва, а також захист прав громадян, інтересів держави та суспільства в цілому.

7. Визначено, що контрольно-наглядова діяльність ДАБІ – це окремий вид юридичної діяльності щодо дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, експертними організаціями та посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, спрямований на попередження та припинення правопорушень у галузі будівництва, а також притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому.

З'ясовано особливості контрольно-наглядової діяльності ДАБІ на сучасному етапі, що полягають у: 1) створенні нормативних умов щодо посилення контрольної діяльності у будівельній галузі; 2) децентралізації сфери державного архітектурно-будівельного контролю; 3) запровадженні двоступеневої дозвільної системи (повідомлення про початок підготовчих та будівельних робіт, дозвіл на будівництво); 4) ефективності щодо об'єктів будівництва, які раніше відносилися до III - IV категорії складності (на сьогодні за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із

середнім (СС2) та значним (СС3) класом наслідків) на етапі підготовки; 5) введенні контролю за достовірністю даних під час реєстрації дозвільних документів; 6) посиленні відповідальності посадових осіб за порушення вимог будівельного законодавства, стандартів, правил та норм, затверджених проектних рішень під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

8. Юридичні гарантії діяльності ДАБІ – це закріплені у нормативно-правових актах засоби, способи та умови виконання контрольно-наглядової діяльності, спрямовані на здійснення ефективного контролю та нагляду за дотриманням законодавства, державних стандартів, будівельних норм і правил усіма суб'єктами містобудівної діяльності. Запропонована класифікація юридичних гарантій діяльності ДАБІ відповідно до здійснюваних нею функцій.

9. Взаємодію ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю слід визначити як нормативно закріплену, узгоджену та скоординовану за цілями, місцем та часом діяльність ДАБІ, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадськості щодо спільного вирішення питань, які належать до їх компетенції у галузі будівництва, з метою забезпечення дотримання законності, а також реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб. Взаємодія ДАБІ з державними інституціями, рівноправними за статусом, характеризується тенденцією до скорочення їх повноважень з питань надання дозвільних документів та погоджень, потрібних для будівництва. Вертикальний рівень характеризується підпорядкуванням взаємодіючих суб'єктів, що є елементами організаційної структури суб'єктів вищого рівня, – взаємодія з територіальними органами ДАБІ та новоствореними органами державного архітектурно-будівельного контролю у порядку делегування їм відповідних повноважень. При цьому слід говорити про створення нової системи органів ДАБК.

10. Взаємодія ДАБІ з громадськими організаціями здійснюється у формах громадських слухань, створення Громадської ради та Громадської приймальні при ДАБІ. На наш погляд, уникнути недоліків щодо правового регулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою та їх взаємодії з державними органами можна шляхом закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування» та постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» єдиних вимог щодо організації та проведення громадських слухань, а також механізму реалізації їх висновків та пропозицій, який передбачає обов'язкове ухвалення рішення по суті питання, що було предметом громадського слухання.

11. Пріоритетними напрямками удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності ДАБІ в Україні на сьогодні є:

- підготовка кадрів для новостворених органів ДАБК шляхом цільової підготовки спеціалістів за напрямом «державний архітектурно-будівельний контроль», які вже мають диплом про вищу освіту за спеціальністю «Міське будівництво та господарство» на базі факультетів післядипломної освіти профільних вищих навчальних закладів. Така підготовка повинна тривати 1 рік за денною формою навчання та 2 роки – за заочною. Навчання повинно бути безкоштовним за рахунок організації, яка направила особу на навчання. Така система навчання повинна поєднувати теоретичну та практичну підготовку, що дасть можливість особам, які навчаються, набути необхідних практичних навиків та підготувати кваліфікованих спеціалістів з державного архітектурно-будівельного контролю. Окрім того, навчальним планом повинна бути передбачена обов'язкова практика в ДАБІ та її територіальних органах;

- покращення якості контролю за будівництвом об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1). Пропонуємо виокремити два моменти, що впливають на поліпшення якості контролю щодо зазначених об'єктів. По-перше, йдеться про надання контролюючому органу терміну для перевірки змісту наданих документів у сенсі їх відповідності вимогам законодавства, що у подальшому не призводитиме до необхідності скасовувати право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт. У зв'язку із цим пропонуємо визначити певний термін для перевірки посадовою особою відповідності нормам закону доданих до заяви документів. Такий термін може становити 10 днів з дня подачі повідомлення про початок підготовчих та будівельних робіт. По-друге, законодавство передбачає виконання забудовником своїх обов'язків щодо будівництва відповідного об'єкта, зокрема об'єкта, який за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єкта з незначними наслідками (СС1). Однак, інформація органів ДАБК свідчить про численні порушення з боку забудовників. Отже, пропонуємо зобов'язати суб'єкта містобудування до подання письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до законодавства, що регулює діяльність органів ДАБК зі здійснення контролю за об'єктами будівництва з незначними (СС1) наслідками щодо проведення їх обов'язкової планової перевірки;

- розмежування повноважень з надання адміністративних послуг та зі здійснення контрольної-наглядової діяльності ДАБІ шляхом створення ДАБС, що передбачає розробку нових нормативно-правових актів. Пропонуємо прийняти постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну службу». Положення повинно містити: 1) загальні положення, що визначають мету створення органу, зокрема здійснення дозвільно-реєстраційних процедур у

галузі будівництва; нормативно-правову основу діяльності; 2) основні завдання діяльності ДАБС; 3) повноваження ДАБС відповідно до визначених завдань, зокрема, здійснення ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками; отримання повідомлень про початок виконання підготовчих робіт, повідомлень про початок виконання будівельних робіт, внесення змін до них, а також скасування права на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуте на підставі поданого повідомлення; видання дозволів на виконання будівельних робіт, повідомлень про внесення змін до них, відмова у видачі таких дозволів, анулювання дозволів на виконання будівельних робіт; ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів; 4) права та обов'язки посадових осіб ДАБС; 5) взаємодія з ДАБІ, зокрема ведення Єдиного реєстру, необхідність надання органам державного архітектурно-будівельного контролю копій рішень про дозвіл на будівництво, затвердження проектів будівництва разом з цим проектом, копій інших рішень, розпоряджень, повідомлень, прийнятих відповідно до будівельного законодавства; надання доступу органам ДАБК до будь-яких документів та інформації, пов'язаних із виконанням її діяльності тощо; 6) повноваження Голови ДАБС; 7) структура апарату ДАБС та вимоги до штатного розпису. Відповідні зміни слід внести також до законів України, постанов Кабінету Міністрів України, що на сьогодні регулюють діяльність ДАБІ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 22% дозволів на будівництво вже видає місцева влада, ДАБІ. LB.UA. 2016. URL: https://ukr.lb.ua/economics/2016/12/27/354614_22_dozvoliv_budivnitstvo_vzhe_vidaie.html
2. Абрам'юк І., Ткачук А. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою. Київ, 2011. 64 с.
3. Абрамович А. М. Организационно-правовые проблемы государственного управления строительством в СССР: автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1985. 49 с.
4. Абрамович А.М. Государственное управление строительством в СССР. Москва, 1982. 271 с.
5. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в країні. Київ, 1997. 48 с.
6. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев, 1979. 150 с.
7. Административное право України. / Ю. П. Битяк и др. Харьков, 2003. 576 с.
8. Адміністративна діяльність: навчальний посібник / За заг. ред. О.І.Остапенка. Львів, 2002. 252с.
9. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва, 2003. 608 с.
10. Адміністративне право України : підручник / Галуцько В. В. та ін. Херсон, 2013. Т.1. 393 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. / Авер'янов В. Б. та ін. Київ, 2007. Т. 1.- 592 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. / Авер'янов В. Б. та ін. Київ, 2004. Т. 2.- 584 с.

13. Адміністративне право України : підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. освіти / Ю. П. Битяк та ін. Харків, 2000. 520 с.
14. Алексеев С. С. Общая теория права. Москва, 1982. Т. 2. 360 с.
15. Алексеев С. С. Теория права. Москва, 1995. 320 с.
16. Алексеев С.С. Право и перестройка: вопросы, раздумья, прогнозы. Москва, 1983. 234 с.
17. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Київ, 2004. 300 с.
18. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 378 л.
19. Базарна О.В. Поняття, сутність, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2012. № 1 (172). Ч. 2. URL: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf.
20. Банчук О.А. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні. Київ, 2009. 272 с.
21. Барахтян Н. В. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 76-79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_3_18.
22. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов. Москва, 2002. 443 с.
23. Бевзенко В. М. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. *Адвокат*. 2009. № 2 (101). С. 13–17.
24. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2006. 17 с.

25. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
26. Боднар Т. В. Гарантія як вид забезпечення виконання зобов'язань за Цивільним кодексом України. *Вісник господарського судочинства*. 2003. № 2. С. 143-150.
27. Брагинский М.И. Совершенствование законодательства о капитальном строительстве. Москва, 1982. 144 с.
28. Братель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 269арк.
29. Ваньчук І. Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 32(1). С. 7-10.
30. Всеукраїнська громадська організація «Гільдія проєктувальників у будівництві». Офіційний інтернет-портал. URL: http://vugip.org.ua/legal_framework/order_2/
31. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ, 2007. 992 с.
32. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. В.Т. Бусел. – Київ, 2005. 1728 с.
33. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / Сурмін Ю. П. та ін. Київ, 2011. 388 с.
34. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 178 арк.
35. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2002. 668с.
36. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії / за ред. Бойчука М. А. Київ, 2007. 207 с.
37. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія. Київ, 2007. 680 с.

38. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ, 2003. 240 с.
39. Гавриков В. П. Теория государственно-правового регулирования: монография. Москва, 2016. 160 с.
40. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків, 2002. 176 с.
41. Гбур З. В. Вдосконалення моніторингу в системі державного управління: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Львів, 2007. 21 с.
42. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів. *Право України*. 2003. № 10. С. 86-89.
43. Гончарук Н. Т., Прокопенко Л. Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. С. 321-329.
44. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – Харків, 1999. – 17 с.
45. ДАБІ опрацювала понад 9 тис. звернень громадян. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249710296&cat_id=244277212
46. ДАБІ сформувала дисциплінарну комісію, яка розглядатиме подання на звільнення посадовців-порушників. ДАБІ: *Офіційний веб-сайт*. URL: <http://www.dabi.gov.ua/dabi-sformovala-dystsyplinarnu-komis/>
47. ДБН В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ». URL: <https://dwg.ru/dnl/6926>.
48. Дворецька Г.В. Соціологія. Навчальний посібник. К., 2002. 472 с.

49. Денисова Г. Д. Административная ответственность за правонарушения в области строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Санкт-Петербург, 2001. 24 с.
50. Державна архітектурно-будівельна інспекція України: Електронна система здійснення декларативних процедур у будівництві. ДАБІ: *Офіційний веб-сайт*. URL: <https://e-dabi.gov.ua/>
51. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.
52. Держархбудніспекція підвела підсумки діяльності підрозділів за I півріччя: у лідерах Київ, робота на Сумщині та Черкащині незадовільна. ДАБІ: *Офіційний веб-сайт*. URL: <http://www.dabi.gov.ua/d0-b4-d0-b5-d1-80-d0-b6->
53. Деркач А.Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки: дис....канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 213 арк.
54. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF>
55. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-%D0%BF>
56. 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 30.03.2016 № 256. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/256-2016-%D0%BF>.
57. Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-п>.

58. Джафарова О. В. Дозвільні правовідносини в Україні: стан і перспективи розвитку. *Право і безпека*. 2014. № 2. С. 25-30.
59. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Харків, 2015. 685 с.
60. Децентралізація державної політики – головне досягнення Асоціації міст України за чверть століття URL: <http://www.dabi.gov.ua/detsentralizatsiya-derzhavnoyi-polityky-golovne-dosyagnennya-asotsiatsiyi-mist-ukrayiny-za-chvert-stolittya/>
61. Для отримання сертифікату ІТН за будівництвом будівель і споруд. URL: <http://www.gitn.org.ua/pidgotovka-do-atestatsii/budivnitstvo-budivel-i-sporud/>
62. Сіверін В. І. Дозвільні послуги суб'єктів публічної адміністрації як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і Безпека*. 2010. № 1. С. 82-85.
63. ДСТУ-Н Б А.2.2-10:2012 «Настанова з організації проведення експертизи проектної документації на будівництво». Київ, 2012. 35 с.
64. Економічна енциклопедія. URL: <http://slovoedia.org.ua/38/53402/380899.html>
65. Ефективна публічна адміністрація: довідник для міністрів / упорядники І. Коліушко, В. Тимощук. К., 2006. 32 с.
66. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка: Толково-словообразовательный. Москва, 2000. Т. 1. 1213 с.
67. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: монографія / Бакуменко В.Д. та ін. Київ, 2005. 172 с.
68. Єсіпова Л. О. Гарантія у цивільному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2006. 20 с.
69. З початку року відділом державного архітектурно-будівельного контролю Луцької міської ради проведено 50 перевірок : Оперативна інформація. *Офіційний інтернет-портал Луцької міської ради*. URL:

<http://www.lutskrada.gov.ua/fast-news/z-pochatku-roku-viddilom-derzhavnogo-arhitekturno-budivelnogo-kontrolyu-luckoyi-miskoyi>

70. Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ, 2003. 212 с.

71. Завальна Ж. В. Щодо питання про врегулювання взаємодії органів публічної влади у договірних формах. *Право України*. 2010. № 7. С. 176-181.

72. Завгородній В. А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.

73. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: Дис... канд. юрид. наук. К., 2002.

74. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / Колодій А.М. та ін. Київ, 1999. 320 с.

75. Загорський В.С., Серант А.Й., Усаченко В.С. Взаємовідносини місцевих органів влади з громадськістю : навч. посібн. – Львів, 2010. – 192 с.

76. Закон 1817 – зброя проти будівельних афер. URL: <http://www.dabi.gov.ua/zakon-1817-zbroya-proty-budivelnyh-afer-blog-golovy-derzharhbudinspektsiyi-oleksiya-kudryavtseva-na-tsenzor-net/>

77. Захист персональних даних: Правове регулювання та практичні аспекти: науково-практичний посібник. / М. В. Бем та ін. Київ, 2015. 220 с.

78. Ибрагимов А. М. Понятие «гарантии» в праве: общее и особенное в научной трактовке. *Вестник Пермского университета. Серия «Юридические науки»* 2012. № 2. С. 18 – 22.

79. Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц. *Закон*. 1998. № 9. С.90-91.

80. Ізарова І.О. Деякі проблеми визначення правового статусу архітектора. *Віче*. 2010. № 2. С. 9-12.

81. Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : дис. ... доктора юридичних наук : 12.00.07. Харків, 2010. 422 с.
82. Ковбас І.В., Друцул Т.І. Особливості системи органів публічної адміністрації в контексті оновленого законодавства. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. Вип. 628. С. 104-109.
83. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.
84. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні. Київ, 2008. 336 с.
85. Коломоєць Т.О., П.Д. Матвієнко Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 31-42.
86. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Сер. «Управління»*. 2010. Вип. 3. С. 297–304.
87. Конституційне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищих закл. освіти / Погорілко В.Ф. та ін. Київ, 2000. С. 12.
88. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
89. В. М. Гаращук Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посібн. Харків, 1999. 55 с.
90. Костилов В. В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Харків, 2003. 20 с.

91. Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525. URL: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>
92. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/4667/1/Krupchan_47.pdf.
93. Крутий О.М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія. Харків, 2008. 302 с.
94. Кубко Е. Б., Пилипенко А. Я. Совершенствование хозяйственного механизма в капитальном строительстве (организационно-правовые вопросы). Киев, 1983. 206 с.
95. Кудрявцев О. Як змусити забудовників будувати чесно. URL: <http://www.dabi.gov.ua/yak-zmusyty-zabudovnykiv-buduvaty-chesno-avtorska-kolonka-golovy-derzharhbudinspektsiyi-oleksiya-kudryavtseva-na-ekonomichnij-pravdi/>
96. Кудрявцев О.В. Правове регулювання діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України. *Lex portus*. 2017. № 1. С. 107-123.
97. Кудрявцев О.В. Місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 2. С. 176-182.
98. Кудрявцев О.В. Дозвільно-реєстраційна діяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 11. С. 56-70.
99. Кудрявцев О.В. Принципи діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні. *European political and Law Discourse volume 4 issne 2 2017/ pg/ 239-245*.
100. Кудрявцев О.В. Визначення місця Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної влади з огляду на мету її діяльності / О.В. Кудрявцев //
101. Кудрявцев О.В. Функціональна відокремленість як критерій визначення Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів

публічної адміністрації. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави*: матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Одеса 30 березня 2017 року. Одеса, 2017. С. 70-72.

102. Кудрявцев О.В. Організаційно-правові засади діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції. *Актуальні проблеми національного законодавства*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, м. Кропивницький, 18 квітня 2017 року. Кропивницький, 2017. С. 136-139.

103. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков та ін. Київ, 2012. 808 с.

104. Лебідь Н.В. Загальна характеристика адміністративно-правового статусу державних інспекцій в Україні. *Вісник Львівського університету*. 2004. Вип. 39. С. 229-234.

105. Лебідь Н.В. Значення контролю державних інспекцій в забезпечення законності та правопорядку. *Актуальні питання держави і права*: збірник наукових праць Одеської національної юридичної академії. 2004. Вип. 21. С. 250-254 .

106. Ліцензія на будівництво. URL: <http://budex.org.ua/index.php/profesiina-atestatsiia-ua/poriadok-provedennia-ispytu>

107. Ліцензія на будівництво. URL: <https://pravdop.com/ua/poluchenie-stroitelnoy-licenzii/>

108. Ліцензія на будівельну діяльність. URL: <http://justicon.ua/ua/uslugi/lits/litsenzii/stroit/litsenziya-na-stroitelnuyu-deyatelnost.html>

109. Лоцихін О.М. Концептуальні засади публічної адміністрації: проблеми визначення дефініції, пинципи та функції. *Держава і право : юридичні і політичні науки*. 2012. Вип.55. С.204- 219.

110. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ, 2001. 220 с.
111. Лученко Д. В. Контрольне провадження : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 19 с.
112. Ляшук. Р.М. Визначення поняття взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 183-191.
113. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Київ, 2009. 608 с.
114. Матвійчук А. В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 21 с.
115. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 215 с.
116. Мацелик Т. О. Компетенція органів публічної адміністрації: поняття та структурні елементи. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 2. URL: <http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2010/Ur-2-2010/076-83.pdf>
117. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01. Ростовск. юридич. ин-т МВД России. Волгоград, 2000. 28 с.
118. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.
119. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб. Затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2016 року № 2. Київ, 2016. 40 с. URL: <http://www.dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2016/10/Metodychni-rekomendatsiyi-NAZK-konflikt-insteresiv.pdf>

120. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>
121. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 235 с.
122. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 22 с.
123. Мицкевич А. В. Субъекты советского права. Москва, 1962. 213 с.
124. Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – Львів, 2006. 210 с.
125. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Теоретичні аспекти державного управління: монографія. Чернівці, 2011. 248 с.
126. Новый строительный закон – успех или фиаско? Часть 3. URL: <http://www.domuskinnisvara.ee/blogi/ru/tag/%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80-ru>
127. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан : Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242-ІІ. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1024035#pos=0;0
128. Оболенський О.Ю., Мельник А.Ф. Державне управління: підручник. Київ, 2009. 582с.
129. Ожегов С.И, Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Москва, 1992. 944 с.

130. Олейник О. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности. *Закон*. 1994. № 6. С. 15–18.
131. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы / Бачило И.Л. и др. Москва, 1984. 237 с.
132. Омелехина Н.В. Организационно-правовые вопросы управления торговлей (По материалам Зап. Сибири) : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 : Томск, 1998 312 с.
133. Пастух І. Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 185 арк.
134. Пастух І. Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 19 с.
135. Патерило І.В. Проблеми виділення принципів діяльності публічної адміністрації у вітчизняній правовій доктрині. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*: 2014. Вип. 6-1. Т. №3. С. 18-21.
136. Петков С.В. Адміністративно-правова реформа в Україні: навч. посіб. Київ, 2012. 266 с.
137. Пивоваров К. В. Удосконалення державної політики в сфері житлового будівництва України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Миколаїв, 2011. 20 с.
138. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2006. 196 с.
139. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: Постанова КМУ від 13.04.2011 № 461. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF>
140. План перевірок додержання суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з будівництва

об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками на IV квартал 2017 року. ДАБІ: *Офіційний веб-сайт*. URL: http://www.dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2016/09/Plan-perevirok-LU-na-4-kv-_2017.pdf

141. Порядок проведення іспиту відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, які проходять професійну атестацію за напрямом експерт. Затверджено рішенням Атестаційної архітектурно-будівельної комісії саморегульованої організації у сфері архітектурної діяльності Всеукраїнська громадська організація «Асоціація експертів будівельної галузі» протокол № 1 від 18 серпня 2015 року. URL: <http://budex.org.ua/index.php/profesiina-atestatsiia-ua/poriadok-provedennia-ispytu>

142. Порядок проведення іспиту відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, які проходять професійну атестацію. Протокол № 1 від 25.11.2011 Атестаційної архітектурно-будівельної комісії. URL: <http://www.nsau.org/>

143. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: монографія / за ред. Ю.П.Битяка, О.Г.Данильяна. Харків, 2010. 384 с.

144. Про адміністративні послуги : Закон від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

145. Про архітектурну діяльність : Закон України : від 20.05.1999 № 687–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.

146. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 № 208/94-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80>

147. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.

148. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності : Закон України від 17.01.2017 № 1817-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1817-19/page>

149. Про внесення змін до деяких наказів Мінрегіону: наказ Мінрегіону України від 14.07.2016 № 227. URL: http://www.cct.com.ua/2016/14.07.2016_227.htm

150. Про внесення змін до наказу Держархбудінспекції від 10.06.2016 № 371: Наказ Держархбудінспекції від 12.10.2016 № 722. URL: <http://www.dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2016/09/NAKAZ-722-vid-12.10.2016.pdf>

151. Про внесення змін до наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 травня 2012 року № 240: Наказ Мінрегіону від 29.05.2017 № 133. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0707-17/paran9#n9>

152. Про громадські слухання в місті Миколаєві. Положення, затверджене рішенням міської ради від 28.01.2016 № 2/8. *Офіційний інтернет-портал* Миколаївської міської ради. URL: <http://zt-rada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1501491397.pdf>

153. Про Громадську раду при Державній архітектурно-будівельній інспекції України: Положення від 24.02.2016. ДАБІ: *Офіційний веб-сайт*. URL: <http://www.dabi.gov.ua/phocadownload/12345/noverpolojenya2016.pdf>

154. Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації інженерів технічного нагляду саморегульованій організації у сфері архітектурної діяльності – Всеукраїнській громадській організації Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури: Наказ Мінрегіону України від 16.06.2015 № 136. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN012537.html

155. Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації інженерів-проектувальників саморегульованій організації

у сфері архітектурної діяльності – Всеукраїнській громадській організації Гільдія проєктувальників у будівництві: Наказ Мінрегіону України від 16.06.2015 № 137. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=615041

156. Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації експертів саморегульованій організації у сфері архітектурної діяльності – Всеукраїнській громадській організації Асоціація експертів будівельної галузі: Наказ Мінрегіону України від 16.06.2015 № 137. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=61505

157. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>

158. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>

159. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>

160. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ Міністерства юстиції від 12.03.2016 № 672/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0391-16>

161. Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудування та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) органами державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова КМУ від 07.06.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/399-2017-%D0%BF>

162. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-п>.

163. Про затвердження Положення про ліцензійну комісію Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних органів : Наказ Мінрегіону від 28.10.2008 № 486. URL: http://www.uazakon.com/documents/date_3e/pg_gnwnof.htm

164. Про затвердження порядку ведення реєстру містобудівних умов та обмежень : Наказ Мінрегіону від 31.05.2017 № 135. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0714-17>

165. Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 11.05.2011 № 560. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/560-2011-%D0%BF>

166. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF>

167. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF>

168. Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та Єдиним реєстром документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів : Наказ Мін'юста та Мінрегіону від 27.02.2017 № 675/5/37135. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0270-17>

169. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні Постанові КМУ від 25.05.2011 № 555. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>

170. Про затвердження Порядку реєстрації саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності: Наказ Мінрегіону України від 13.05.2014 № 137. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0573-14>

171. Про затвердження у новій редакції Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Держархбудінспекції та Антикорупційної програми Держархбудінспекції на 2017 р. : Наказ Держархбудінспекції від 09.06.2017 № 884. URL: <http://www.dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2016/10/DOC005.pdf>

172. Про затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планової (позапланової) перевірки за додержанням суб'єктом господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками : Наказ Мінрегіону від 21.12.2016 № 331. – URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0073-17>

173. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297- VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>

174. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 23. Ст. 158.

175. Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1396-2007-%D0%BF>

176. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2?text=%E1%F3%E4%B3%E2%ED%E8%F6%F2%E2>

177. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780–XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2780-12?nreg=2780-12&find=1&text=%E4%EE%E7%E2%B3%EB&x=6&y=10>

178. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

179. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

180. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19.05.2011 № 3392-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3392-17>

181. Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» : Закон України від від 21.10.2010 № 2623-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>

182. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

183. Про результати державного архітектурно-будівельного нагляду за новоутвореними органами держархбудконтролю. За результатами розгляду на засіданні Громадської ради ДАБІ. *Вісник Держархбудінспекції України*. 2017. № 4. С.34-35.

184. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>

185. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

186. Проблеми забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення України в контексті нового містобудівного законодавства / Махнюк В.М. та ін. *Гігієна населених місць*. 2011. № 58. С. 3-8.

187. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. Москва, 1999. —240с.

188. Толстоухов А.В., Нижник Н.Р., Гончарук Н.Т. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія. Дніпропетровськ, 2010. 400 с.
189. Рабінович П., Панкевич І. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти). *Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина*. Серія І. Дослідження та реферати. 2001. Вип. 3. С. 13, 14.
190. Рамазанова У.В. Щодо поняття взаємодії громадських організацій з органами внутрішніх справ. *Науковий вісник Херсонського державного університету* 2015. Вип. 3-2. Т. 2. С. 144-147.
191. Регламент Державної архітектурно-будівельної інспекції України: Наказ ДАБІ України від 28.09.2011. URL: <http://old.dabi.gov.ua/kadri-ta-vakansiji/58-reglament-derzhavnoji-arkhitekturno-budivelnoji-inspektsiji-ukrajini>
192. Реєстр виданих ліцензій. ДАБІ: *Офіційний веб-сайт*. URL: <http://dabi.gov.ua/license/list.php?&&page=1>
193. Резніченко В.О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015.
194. Романенко А. В. Адміністративно-правове регулювання житлової та громадської забудови : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 20 с.
195. Ромасько В. О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 18 с.
196. Ромасько В. О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 196 с.
197. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період).

Право України. 1997. № 5. С. 29–33.

198. С июля - новшества в законах URL:
http://www.inforing.net/publications/infopress/vabariiginews.php?ELEMENT_ID=42850

199. Самагальська Ю.Я. Інспекційні повноваження та правові основи їх реалізації. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2012. Вип. 56. С. 209–214.

200. Семенко Б. М. Адміністративна відповідальність за правопорушення у галузі будівництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 16 с.

201. Серант А. Й. Зв'язки з громадськістю у системі місцевих органів влади : монографія. Львів, 2008. – 198 с.

202. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – Харків, 2010. – 193 с.

203. Сітніков А. В. Правопорушення у сфері містобудівної діяльності в Україні. Аналіз судової практики. URL:
http://protokol.com.ua/ua/pravoporushennya_u_sferi_mistobudivnoi_diyalnosti_v_ukraini_analiz_sudovoi_praktiki/

204. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. Харків, 2006. 776 с.

205. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. – Харків, 2001. 656 с.

206. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков, 2000. 704 с.

207. Словник української мови: в 11 тт. / за ред. І . К. Білодіда. Київ, 1970—1980. Т. 2. С. 29

208. Словник української мови: в 11 тт. / за ред. І . К. Білодіда. Київ, 1970—1980. Т. 4. С. 271.

209. Словник української мови: в 11 тт. / за ред. І . К. Білодіда. Київ, 1970—1980. Т. 5. С. 49.
210. Словник української мови: в 11 тт. / за ред. І . К. Білодіда. Київ, 1970—1980. Т. 9. С. 216.
211. Собакарь А.О. Характеристика адміністративного нагляду та державного контролю в системі публічного управління. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 270-272.
212. Солових В. П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 18–25. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2014_1_5.pdf
213. Соловійова О. М. Принципи надання адміністративних послуг. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2013. № 14. С. 87–91.
214. Социология: Энциклопедия / Грицанов А. А. и др. Минск, 2003. 1312 с.
215. Соціологія: підручник / Осипова Н. П. ін. Київ, 2003. 336 с.
216. Статут територіальної громади м. Дніпропетровська. *Офіційний інтернет-портал* Дніпропетровської міської ради. URL:: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista>
217. Статут територіальної громади м. Луцька. *Офіційний інтернет-портал* Луцької міської ради. URL: http://www.lutskrada.gov.ua/sites/default/files/u825/statut_lucka_0.pdf
218. Статут територіальної громади м. Миколаєва. *Офіційний інтернет-портал* Миколаївської міської ради. URL: <https://mkrada.gov.ua/content/statut-mista.html>
219. Стахура І.Б. Адміністративно-правові засади діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку щодо профілактики правопорушень : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2011. 190 с.

220. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ, 2008. 624 с.
221. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ, 2017. 376 с.
222. Стукаленко О. В. Державний контроль у сфері будівництва: сучасні реалії. *Вісник Одеського національного університету. Серія: Правознавство*. 2014. Т. 19. Вип. 2. С. 38-45.
223. Стукаленко О. В. Принципи контролю в сфері містобудівельної діяльності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2015. № 4. С. 90-99.
224. Суркова Ю. Самоврядні організації як модель державно-суспільного партнерства на будівельному ринку України. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2009. № 1. С. 25-35.
225. Суспільство та влада: механізми взаємодії : навч.-метод. матеріали для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії суспільства і влади» / Михненко А. М. та ін. Київ, 2013. 80 с.
226. Теорія держави та права : підручник / Гіда Є.О. та ін. Київ, 2011. 576 с.
227. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. / Одінцов Г. С. та ін. Київ, 2008. 288 с.
228. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник. Київ, 2012. 104 с.
229. Тимошук В. П., Коліушко І.Б. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ, 2003. 496 с.
230. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесса. Москва, 1998. 797 с.
231. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. Москва, 1935-1940. (4 т.).

232. Трофуненко Н. В. Сертифікація відповідальних виконавців у будівництві. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 97-103.

233. Український юридичний термінологічний словник. URL: <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?file=%CF%F0%E0%E2%EE%E2%B3%20%E3%E0%F0%E0%ED%F2%B3%BF.txt>

234. Участь громадськості в моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / Маматова Т. та ін. Київ, 2013. 120 с.

235. Фещенко Л. О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 217 арк.

236. Філософський енциклопедичний словник /В.І.Шинкарук та ін. Київ, 2002. 742 с.

237. Фахівці будівельної галузі України підвели підсумки 2016 р. та надали прогнози на майбутнє. URL: <https://press.unian.ua/press/1704067-fahivtsi-budivelnoji-galuzi-ukrajini-pidveli-pidsumki-2016-roku-ta-nadali-prognozi-na-maybutne.html>

238. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.

239. Хряпинський А. П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2014.

240. Ціленко В. А. Правове регулювання будівельної діяльності : склад будівельних правовідносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 2 (17). С. 225-235.

241. Цвігун Д.П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: дис... канд.

юрід. наук: 12.00.07; Національна академія внутрішніх справ України. К., 2002. 169 с.

242. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимощук В.П., Шиманке Д.] За заг. ред. Тимощука В.П. Київ, СПД Москаленко О.М., 2010. 440 с.

243. Чиркин В. Е. Контрольная власть. *Государство и право*. 1993. № 4. С. 10-18.

244. Шапочка Т. І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001. 212 с.

245. Шатрава С. О. Правове регулювання процедури надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: питання законодавчого закріплення. *Право і суспільство*. 2015. № 6.2(2). С. 152-158.

246. Шестак, Валентин Сергійович. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Харків, 2002. 18 с.

247. Шляхи удосконалення надання публічних послуг громадянам у контексті децентралізації владних повноважень. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juni/8.htm>

248. Шпомер А.І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2006. 19 с.

249. Щодо посилення контролю за використанням матеріалів при будівництві. URL: <http://www.dabi.gov.ua/dabi-roz-yasnyuye/>

250. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : Лист Міністерства юстиції України 26.12.2008 № 758-0-2-08-19. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>

251. Щодо створення місцевих органів держархбудконтролю :
Настанова Держархбудінспекції України. URL: <http://dv.kr-admin.gov.ua/inspec/1431-nastanova-schodo-stvorennya-miscevyh-organiv-derzharhbudkontrolyu.html>

252. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Шемшученко Ю.С. та ін. Київ, 2002. Т. 4: Н - П. 720 с.

253. Юридичні терміни. Тлумачний словник / Гончаренко В.Г. та ін. Київ, 2004. 320 с.

254. Юрченко Є. О. Удосконалення системи державного контролю в будівництві. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 330-337.

255. Яцкевич І. І. Класифікація юридичних гарантій реалізації особою права на працю. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2014. Т. 155. С. 97-100.

256. Якимчук С. Управлінські рішення в діяльності органів місцевого самоврядування: зміст, особливості та сутність. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2009. № 1. С. 153–159.

257. E. Ochendowski, Prawo administracyjne..., op. cit., s. 21.

258. H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna..., op. cit., s. 93.
Por. J. Radwanowicz, Administracja publiczna..., op. cit., s. 13.

259. J. Lang, Zagadnienia..., op. cit., [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, s. 15.

260. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19600300168

261. Prawo budowlane: Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - . Dziennik Ustaw 1994 Nr 89 Poz. 414. <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1994/s/89/414>

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Кудрявцев О. В. Правове регулювання діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України. *Lex portus*. 2017. № 1. С. 107-123.
2. Кудрявцев О. В. Місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 2. С. 176-182.
3. Кудрявцев О. В. Дозвільно-реєстраційна діяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правих наук України*. 2017. № 11. С. 56-70.
4. Кудрявцев О. В. Принципи діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні. *European political and Law Discourse. Volume 4. Issue 2*. 2017. Pg. 239-245.
5. Кудрявцев О. В. Ліцензійна діяльність державної архітектурно-будівельної інспекції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 201-206.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Кудрявцев О. В. Визначення місця Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації з огляду на мету її діяльності. *Актуальні проблеми національного законодавства: збірник матеріалів всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю (м. Кропивницький, 18 жовтня 2016 р.)*. Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2016. С. 119-122.
7. Кудрявцев О.В. Функціональна відокремленість як критерій визначення Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів

публічної адміністрації. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави*: матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 30 березня 2017 р.). Одеса: ОДУВС, 2017. С. 70-72.

8. Кудрявцев О.В. Організаційно-правові засади діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції. *Актуальні проблеми національного законодавства*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 18 квітня 2017 р.). Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2017. С. 136-139.