

МИХАЙЛЮК Я. Б.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри публічного
та приватного права
(Київський університет
імені Бориса Грінченка)

УДК 351:69 (477)

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

У статті розглянуто питання реформування публічного управління у сфері містобудування в Україні. Окрему увагу приділено дослідженню проблематики децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю. Автором проведений аналіз співвідношення державного архітектурно-будівельного контролю та державного архітектурно-будівельного нагляду.

Ключові слова: децентралізація, містобудування, державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд, органи місцевого самоврядування, публічне управління.

В статье рассмотрены вопросы реформирования публичного управления в сфере градостроительства в Украине. Отдельное внимание уделено исследованию проблематики децентрализации полномочий в сфере архитектурно-строительного контроля. Автором проведен анализ соотношения государственного архитектурно-строительного контроля и государственного архитектурно-строительного надзора.

Ключевые слова: децентрализация, градостроительство, государственной архитектурно-строительный контроль и надзор, органы местного самоуправления, публичное управление.

The article examines the issues of public administration reform in the sphere of urban development in Ukraine. Detailed attention is devoted to the study of the issues of decentralization of powers in the field of architectural and construction control. The author carried out the correlation of state architectural and construction control and state architectural and construction supervision.

Key words: decentralization, urban development, state architectural and construction control and supervision, local government authorities, public administration.

Вступ. Децентралізація як пріоритетний напрям розвитку публічного управління в Україні стосується всіх сфер державного життя, зокрема сфери містобудування. Зміни правового регулювання в означеній сфері, що відбулися останнім часом, свідчать про надання органам місцевого самоврядування значного обсягу повноважень та у зв'язку із цим можливості самостійно вирішувати важливі питання розбудови населених пунктів і розвитку соціально-транспортної інфраструктури. Однак публічне управління у сфері містобудування перебуває в стані реформування та потребує додаткового науково-теоретичного обґрунтування з урахуванням сучасної європейської доктрини принципів адміністративного права. Окремого дослідження потребують питання співвідношення державного архітектурно-будівельного контролю та державного архітектурно-будівельного нагляду.



Постановка завдання. Метою статті є розгляд проблематики децентралізації публічного управління у сфері містобудування в Україні в контексті реформування державного архітектурно-будівельного контролю.

В українській юридичній літературі проблеми децентралізації публічного управління розглядаються в працях таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, А.А. Пухтецька, В.П. Тимошук, Ю.С. Шемшученко й інші. Окрема увага дослідженню проблем публічного управління у сфері містобудування присвячена в роботах Р.С. Мельника, І.О. Ізарової, Ю.О. Легези, Ю.М. Білоконя, М.М. Дьоміна, В.Ф. Макухіна, І.О. Фоміна та інших.

Результати дослідження. Децентралізація публічного управління достатньо глибоко вивчена в межах теорії державного управління, де «децентралізацію розглядають як принцип, метод, властивість державного управління. Серед форм децентралізації виділяють політичну, адміністративну, демократичну, ринкову, просторову, фінансово-бюджетну та децентралізацію надання громадських послуг» [1, с. 279].

Однак у доктрині адміністративного права децентралізація розглядається як принцип розподілу завдань і функцій публічної влади між органами влади різного організаційно-правового рівня. Такий підхід ґрунтується насамперед на положеннях ст. 132 Конституції України щодо поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади.

Децентралізація розглядається як «такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня» [2, с. 13].

У дослідженні програми SIGMA (з англ. – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту, далі – SIGMA), що є спільною ініціативою Європейського Союзу й Організації економічного співробітництва та розвитку, децентралізація розглядається як делегування повноважень, що здійснюється «на постійній основі і не може бути скасоване. Як правило, цей процес супроводжується апеляційними механізмами, які дозволяють урядовим або незалежним третім органам (як-от суди або трибунали) переглянути конкретне рішення та його скасувати, або, що застосовується рідше, встановити заборону органу, якому була делегована влада щодо реалізації рішення» [3, с. 25].

Під час дослідження європейських принципів адміністративного права А.А. Пухтецька зазначає: «Узагальнюючи наявні в європейських правових джерелах підходи до виокремлення та тлумачення інституційних принципів, можна виділити такі основні принципи, що впливають із конституційного принципу поділу державної влади: 1) принцип децентралізації; 2) принцип централізації; 3) принцип деконцентрації» [4, с. 109].

Сьогодні реформування публічного управління в Україні на засадах децентралізації широко впроваджується в усіх сферах суспільного життя, зокрема, освіти, охорони здоров'я, земельних відносин, а також великого значення набуває у сфері містобудування.

Серед функцій публічного управління у сфері містобудування важливе місце посідає архітектурно-будівельний контроль та нагляд. Децентралізація публічного управління у сфері містобудування найбільш відчутна саме в контексті контрольно-наглядових функцій.

Розвиток правового регулювання архітектурно-будівельного контролю в законодавстві незалежної України зазнавав значних змін у ключових підходах щодо співвідношення принципів централізації та децентралізації контрольно-наглядових функцій у сфері містобудування.

З моменту здобуття Україною незалежності та становлення власної правової системи і до 2007 р. здійснювалося формування системи архітектурно-будівельного контролю. Зокрема, у цей період ухвалені такі важливі нормативно-правові акти у сфері містобудування, як закони України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про планування і забудову територій» та ін. Архітектурно-будівельний контроль на цьому етапі здійснювався виконавчими органами місцевих рад, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, у разі делегування їм таких повноважень відповідними радами.



Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 16 травня 2007 р. № 1026–V запроваджена централізація архітектурно-будівельного контролю, а саме: повноваження щодо надання дозвільних документів на будівництво передані Державній архітектурно-будівельній інспекції та її територіальним органам із чіткою ієрархією в системі державного архітектурно-будівельного контролю. Державний архітектурно-будівельний контроль здійснювався суто на центральному рівні (Державною архітектурно-будівельною інспекцією України) та регіональному рівні (її територіальними органами в областях, містах Києві та Севастополі). Отже, органи місцевого самоврядування були позбавлені повноважень у цій сфері, що загалом негативно позначилося на стані будівельної галузі в Україні.

Централізація в системі державного архітектурно-будівельного контролю, що викликана кризовими явищами в будівельній галузі в зазначений період, досить обгрунтовано критикувалася, адже не відповідає європейським підходам до співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування й органів державної влади.

Наслідками централізації в системі державного архітектурно-будівельного контролю стали низький рівень врахування інтересів місцевих громад під час будівництва на території населених пунктів та підвищення корупційних ризиків.

Однак, згідно із приписами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 р. № 320–VIII, частину повноважень у сфері державного архітектурно-будівельного контролю фактично передано виконавчим органам сільських, селищних, міських рад та структурним підрозділам Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [5, с. 5], а також підвищено відповідальність за порушення містобудівного законодавства.

Істотно вплинуло на формування системи архітектурно-будівельного контролю ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 р. № 1817–VIII, яким запроваджено зміну класифікації об'єктів будівництва.

Однак повноваження у сфері державного архітектурно-будівельного контролю лише частково передані органам місцевого самоврядування. За центральним рівнем збереглося широке коло повноважень, особливо щодо об'єктів будівництва із значними наслідками.

Окремою новацією Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 р. № 320–VIII стало розмежування на законодавчому рівні функцій державного архітектурно-будівельного контролю та державного архітектурно-будівельного нагляду.

У науковій літературі наявні різні підходи щодо співвідношення контролю та нагляду як функцій управління. Зокрема, О.Ф. Андрійко зазначає: «Хоча в сучасній літературі та законодавстві чіткого розмежування між поняттями «контроль» та «нагляд» не існує, його можна провести. Воно полягає в різниці сфер охоплення, а також специфіці методів і форм впливу» [6, с. 92].

Також загальноприйнятою в юридичній літературі є «точка зору, що залежно від об'єкту контролю розрізняють власне контроль, у процесі якого перевіряється законність і доцільність діяльності, і нагляд, який обмежується тільки перевіркою законності, водночас втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим, тобто нагляд – діяльність лише щодо забезпечення законності» [7, с. 31].

У законодавстві поняття державного нагляду і контролю ототожнюються, підтвердженням чому є положення Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877–V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та інших нормативно-правових актів.



Співвідношення понять контролю та нагляду як функцій управління відображене в наукових дослідженнях, які стосуються сфери містобудування.

Зокрема, А.В. Матвійчук визначає державний контроль у галузі будівництва як «спостереження й перевірку стану галузі будівництва та її елементів за визначеними законодавством напрямками з метою встановлення відповідності між завданнями планування, проектування, здійснення забудови територій і будівництва об'єктів та досягнутими водночас результатами, а також попередження, припинення та виправлення помилок і неправомірних дій із боку суб'єктів господарювання, досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямів розвитку галузі будівництва» [8, с. 12].

Натомість О.В. Стукаленко зауважує, що «для суб'єктів будівельної діяльності контроль та нагляд – це майже те саме, тому що вони мають єдину мету, єдиний сенс та однакові форми здійснення» [9, с. 35].

Однак у зв'язку з децентралізацією у сфері містобудування розмежування функцій державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду набуло актуальності. Виконавчі органи місцевих рад отримали низку повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю, а Державна архітектурно-будівельна інспекція України здійснює як функції державного архітектурно-будівельного контролю, так і нагляду.

Аналіз співвідношення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду варто провести на основі таких критеріїв, як: суб'єкти здійснення, об'єкти, завдання і форми контролю та нагляду.

Суб'єктом державного архітектурно-будівельного нагляду є Держархбудінспекція через головних інспекторів будівельного нагляду, натомість суб'єктами державного архітектурно-будівельного контролю є уповноважені виконавчі органи сільських, селищних, міських рад та структурні підрозділи Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

До об'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду належать уповноважені органи містобудування й архітектури, органи державного архітектурно-будівельного контролю й інші органи, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, а об'єктами державного архітектурно-будівельного контролю є безпосередньо суб'єкти містобудівної діяльності (замовник, архітектор, інженер, генеральних підрядник та інші).

Відмінність між архітектурно-будівельним контролем та наглядом також полягає в їхніх завданнях, зокрема, завданням державного архітектурно-будівельного нагляду є виявлення, припинення та запобігання порушенню уповноваженими органами містобудування й архітектури, органами державного архітектурно-будівельного контролю вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності. Натомість завданням державного архітектурно-будівельного контролю є перевірка дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів, правил щодо об'єктів, розташованих у межах відповідних населених пунктів.

Спільними для державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є форми їх здійснення, зокрема через проведення різного роду перевірок відповідно до чинного законодавства.

Особливістю повноважень Держархбудінспекції є поєднання державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, тобто контрольні повноваження Держархбудінспекція здійснює під час видачі дозвільних документів для об'єктів містобудування зі значним класом наслідків, ліцензування суб'єктів господарської діяльності у сфері містобудування через проведення перевірок дотримання ними ліцензійних вимог і приписів містобудівного законодавства. Натомість державний архітектурно-будівельний нагляд Держархбудінспекція здійснює за уповноваженими органами містобудування й архітектури, а також органами державного архітектурно-будівельного контролю, водночас вона є органом державного архітектурно-будівельного контролю.

Висновки. З огляду на зазначене, процес децентралізації у сфері містобудування є незавершеним та має окремі недоліки, оскільки поєднання функцій державного архітектур-



но-будівельного контролю та нагляду в одному органі виконавчої влади – Держархбудінспекції є не виправданим та потребує розмежування.

Оптимальним поєднанням централізації та децентралізації у сфері містобудування здається надання повноважень у сфері державного архітектурно-будівельного нагляду органам на центральному рівні, тобто Держархбудінспекції, а повноважень щодо здійснення архітектурно-будівельного контролю – органам на місцевому рівні, тобто виконавчим органам місцевих рад і структурним підрозділам Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Список використаних джерел:

1. Тарасенко Т.М. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2(21). С. 277–286.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.; Центр політико-правових реформ. К.: О.М. Москаленко, 2012. 212 с.
3. Organising the central state administration: Policies & Instruments. Sigma Papers. 2007. № 43. 70 p. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kmc-en>.
4. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: моногр. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. 237 с.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320–VIII. Офіційний вісник України. 2015. № 39. С. 5.
6. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наук. думка, 2004. 300 с.
7. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду. Адміністративне право і процес. 2013. № 2(4). С. 30–37.
8. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2010. 19 с.
9. Стукаленко О.В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності. Правова держава. 2014. № 17. С. 32–38.

