

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ЧЕКОМАСОВА НАТАЛІЯ БОЛІСЛАВІВНА

УДК 342.951:351.778.5

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-
БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ**

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

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2019

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент

Дрозд Олексій Юрійович,

Національна академія внутрішніх справ,

начальник відділу докторантури та ад'юнктури

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Соболь Євген Юрійович,

Центральноукраїнський державний педагогічний університет

імені Володимира Винниченка,

завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права

кандидат юридичних наук

Савіцький Роман Євгенійович,

ДП «Закарпатський цеолітовий завод»,

директор

Захист відбудеться «17» липня 2019 р. о 11⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «14» червня 2019 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

К. М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування теми дослідження. Будівельна галузь є однією з найбільш важливих сфер суспільного життя, адже вона не лише визначає процес будівництва, а й гарантує надійність і безпечність експлуатації нового, реконструйованого, переоснащеного або реставрованого об'єкта будівництва. Висока якість будівельних робіт, відповідність їх встановленим вимогам і стандартам, правильно оформлені документи дозвільного характеру й інші аспекти будівельної діяльності є передумовою забезпечення конституційного права кожної людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Однак на сьогодні будівельній сфері притаманна низка негативних тенденцій, які ускладнюють або навіть унеможливають реалізацію якісної будівельної діяльності на території України. Передусім це зумовлено такими проблемами, як неупорядкованість нормативно-правових актів, наявність колізій і дублювання правових норм, відсутність загальнодержавної концепції розвитку будівельної галузі, неналежне забезпечення прозорих адміністративних процедур, наявність корупційних виявів під час видачі дозвільних документів, брак належного державного ринкового нагляду. Усунення окреслених недоліків є однією з нагальних проблем зазначеної сфери. Невід'ємним елементом будівельного процесу є державний архітектурно-будівельний контроль і нагляд. Ідеться про інструментарій, покликаний мінімізувати проблеми, характерні для будівельної сфери. Водночас наявність дієвого механізму державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також відповідного нормативно-правового регулювання в комплексі здатні належним чином покращити ситуацію, яка склалася у сфері будівництва.

З огляду на зазначене, дослідження адміністративно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду на сьогодні є актуальним і потребує ґрунтовного аналізу задля підвищення ефективності будівельної діяльності, оптимізації контрольних заходів у будівельній галузі.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали праці вчених-адміністративістів, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, О. І. Безпалової, А. С. Васильєва, В. М. Гаращука, В. В. Галунька, Ю. В. Гаруста, Є. А. Гетьмана, О. В. Джафарової, С. В. Ківалова, О. М. Ключова, Т. О. Коломоець, А. А. Манжули, С. В. Петкова, А. Й. Присяжнюка, Є. Ю. Соболя, В. П. Тимощука, К. І. Чижмарь, Т. І. Шапочки, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи, К. В. Шкарупи, С. О. Шатрави та інших. Державний архітектурно-будівельний контроль і нагляд слугував предметом аналізу в дослідженнях О. Ю. Дрозда, В. В. Євтушенко, О. В. Кудрявцева, А. В. Матвійчука, І. М. Миронець, К. Р. Резворович, В. О. Ромасько, О. В. Савицького, Б. М. Семенко та ін.

Серед наукових розробок у будівельній галузі, у межах яких висвітлено питання здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду, змістовністю вирізняються наукові праці О. В. Кудрявцева «Адміністративно-правове забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні» (2017), О. В. Стукаленко «Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади» (2016), В. О. Резніченка «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування» (2015), А. П. Хряпінського

«Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування» (2014) та ін.

Водночас, попри значний масив наукової літератури щодо проблем здійснення контролю та нагляду в будівельній сфері, нині бракує фундаментальних праць, присвячених адміністративно-правовим засадам державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду, що об'єктивно визначає актуальність цього дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII); Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015); плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на підставі критичного опрацювання наявних наукових розробок, чинного законодавства України та зарубіжних країн визначити сутність, правові засади й особливості здійснення процедур державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду, а також сформулювати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації з удосконалення національного законодавства, що регламентує процес здійснення будівельної діяльності, зокрема контрольно-наглядових заходів у будівельній сфері.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано виконати такі *завдання*:

- визначити поняття, зміст й особливості державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду як об'єкта адміністративно-правового дослідження;

- здійснити класифікацію видів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, визначити систему принципів, які мають стати вихідними для цього виду контрольно-наглядової діяльності;

- розкрити правові засади й систему суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

- систематизувати етапи здійснення адміністративних процедур проведення перевірки відповідності виконання підготовчих і будівельних робіт вимогам будівельних норм;

- узагальнити адміністративні процедури здійснення державного ринкового нагляду, дозвільної та реєстраційної діяльності;

- охарактеризувати підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності за порушення вимог будівельних норм, стандартів і правил;

- висвітлити позитивний зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду в будівельній галузі;

- визначити шляхи вдосконалення адміністративно-правових інструментів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час здійснення контролю та нагляду між контролюючим і підконтрольним суб'єктами в будівельній сфері.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Методи дослідження. З метою наукового й систематизованого викладу матеріалу в дослідженні використано загальнонаукові, загальнофілософські та спеціально-правові методи наукового пізнання. Загальнонаукові методи *аналізу* та *синтезу* застосовано під час розкриття елементної структури загальнодержавної будівельної політики й виокремлення в її складі державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду як об'єкта адміністративно-правового дослідження (підрозділ 1.1). Метод *системного аналізу* дав змогу дослідити систему суб'єктів, принципів, видів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (підрозділи 1.2, 1.3). За допомогою методу *конкретизації* визначено систему правового забезпечення здійснення державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду, окреслено колізії та перспективні напрями розвитку будівельного законодавства (підрозділ 1.3). *Логіко-сигматичний* метод наукового пізнання уможливив опрацювання емпіричної бази даних, виокремлення праць учених, які досліджували різні аспекти зазначеної проблематики (розділи 1–2). Загальнофілософський *діалектичний* метод дозволив визначити адміністративні процедури з реалізації державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (підрозділи 2.1, 2.2). З-поміж спеціально-правових методів використано *порівняльно-правовий*, який дав змогу виокремити позитивний зарубіжний досвід здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (підрозділ 3.1). Завдяки методу *правового моделювання* запропоновано напрями вдосконалення адміністративно-правових інструментів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (підрозділ 3.2).

Емпіричну базу дисертаційного дослідження становлять результати діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції (далі – ДАБІ) та контролюючих суб'єктів у будівельній галузі, судова практика, результати планових і позапланових перевірок.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших наукових досліджень, присвячених розгляду адміністративно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. У контексті дослідження визначено низку теоретичних і практичних пропозицій, які відображають наукову новизну проведеного дослідження, зокрема:

уперше:

– авторське бачення поняття державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду як діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за розроблення та реалізацію її структурних елементів шляхом визначення її мети, завдань, принципів, суб'єктів здійснення архітектурно-будівельного контролю та відповідного правового регулювання. Наведено особливості державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

– обґрунтовано необхідність запровадження права вибору суб'єктом містобудування контролюючого органу, зокрема між відділом контролю будівництва місцевої адміністрації та затвердженим інспектором (служба приватного сектору уповноважених інспекторів);

– надано авторське визначення поняття системи джерел права у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, якою визнано складну за структурою, динамічну, поліфункціональну, міжгалузеву складову системи права, що відображає

характер розвитку останньої, ефективно взаємодіє в межах національної правової системи з іншими джерелами права, розвивається на основі встановлених принципів та стандартів і становить правову основу контрольно-наглядової діяльності у сфері будівництва;

– запропоновано адміністративні процедури проведення перевірки відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм і стандартів поділяти на чотири послідовні етапи: правовстановлюючий, допідготовчий, підготовчий та будівничий;

– обґрунтовано необхідність прийняття постанови Кабінету Міністрів України, що визначатиме Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у межах якого буде визначено суб'єкти контрольно-наглядової діяльності, систематизовано контроль у дозвільній системі й окреслено види контрольно-наглядової діяльності з чітко визначеними формами та методами їх здійснення;

удосконалено:

– класифікацію системи основних принципів у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у межах якої виокремлено декілька блоків: загальноправові, міжнародно-правові, конституційні, міжгалузеві, галузеві й інституціональні;

– тлумачення поняття «державний архітектурно-будівельний контроль», яке визначено як явище (цілеспрямовану діяльність), що має системний характер, спрямоване на побудову відносин, які передбачають поєднання найкращих напрацьованих теорією та практикою стандартів з максимальним втіленням мети, принципів, завдань і функцій у діяльності уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, а також сукупність заходів, спрямованих на дотримання суб'єктами у сфері містобудівної діяльності вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт, заснованих на науково і практично обґрунтованих нормах і механізмах їх реалізації;

– положення, згідно з яким залежно від ініціативи суб'єкта, який подав заяву про отримання дозволу, підстави анулювання дозволу на виконання будівельних робіт можна класифікувати на добровільні та примусові;

– поняття дозвільної діяльності в будівельній галузі, якою слід вважати сукупність послідовних дій, регламентованих нормами адміністративного права, що визначають порядок видачі, зміни або анулювання документів дозвільного характеру компетентними суб'єктами контрольно-наглядової діяльності з метою забезпечення прав, свобод та інтересів держави й суспільства;

– поняття та ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог будівельних норм, стандартів і правил;

дістали подальшого розвитку:

– визначення поняття державної політики в будівельній галузі як узгодженої на законодавчому та стратегічному рівнях діяльності органів публічної адміністрації та громадських інституцій, спрямованої на її розроблення й реалізацію з урахуванням специфіки та етапів будівельного процесу, сфери поширення (будівництво, архітектура, містобудування, архітектурно-будівельний нагляд і контроль), напрямів її подальшого

розвитку;

– поняття галузевих та інституціональних принципів, які визначено як сукупність векторів розвитку, що є визначальними в межах контрольно-наглядової діяльності окремого відомства або щодо певного виду суспільних відносин, регулюються відповідними нормами галузі права або правового інституту та характеризуються значною інтегрованістю й динамічністю;

– тлумачення категорії «реєстраційна діяльність у будівельній галузі», яку визнано встановленим нормами адміністративного права порядком проведення уповноваженими суб'єктами заходів щодо фіксації конкретних фактів, процесів, об'єктів або явищ у спеціальному реєстрі (електронному, паперовому) з метою здійснення належного державного контролю, а також забезпечення прозорості й відкритості адміністративних процедур у будівельній сфері;

– класифікація підстав притягнення до юридичної відповідальності за порушення будівельного законодавства: 1) залежно від виду вчиненого правопорушення; 2) залежно від суб'єктів, які вчинили правопорушення; 3) залежно від етапу будівельного процесу.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що отримані результати дослідження становлять науково-теоретичний і практичний інтерес у:

– *науково-дослідній сфері* – у межах розроблення організаційно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ);

– *правотворчій сфері* – для подальшого реформування будівельного законодавства та порядку проведення державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду;

– *правозастосовній діяльності* – у контексті оптимізації системи структурних підрозділів Державної архітектурно-будівельної інспекції в напрямі розмежування контрольно-наглядових і публічно-сервісних повноважень шляхом створення Державної архітектурно-будівельної служби;

– *освітньому процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», підготовки відповідних навчальних і практичних посібників, методичних рекомендацій (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено й обговорено на конференціях: «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 2015 р.), «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 2016 р.), «Цінність права як найефективнішого регулятора суспільних відносин» (м. Харків, 2018 р.), «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 2018 р.), «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 2019 р.), «Пріоритетні напрями розвитку правової системи України» (м. Львів, 2019 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 239 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 210 найменувань на 22 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано вибір теми дослідження, визначено зв'язок роботи зі стратегіями, концепціями та державними програмами розвитку будівельної галузі, розкрито мету й завдання дослідження, наукову новизну та практичне значення отриманих результатів у відповідних сферах, наведено відомості щодо апробацію матеріалів дисертації на конференціях, окреслено структуру й обсяг дисертації.

Розділ 1 «Загальна характеристика державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» містить три підрозділи.

У підрозділі 1.1 *«Державна політика з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду як об'єкт адміністративно-правового дослідження»* встановлено сутність, зміст й особливості державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Охарактеризовано поняття державної політики на підставі аналізу наукових поглядів щодо її сутності, структури й різновидів. З'ясовано, що державна (публічна) політика – це діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та громадських інституцій, спрямована на вироблення стратегічного курсу розвитку певної сфери через її ініціювання, формування, ухвалення, реалізацію та оцінку задля розв'язання державних проблем від центрального до місцевого рівнів у відповідних сферах публічного управління.

Виокремлено два види державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: 1) загальна (спрямована на розроблення та реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду); 2) спеціальна, або контрольно-наглядова (стосується сфери архітектурно-будівельного контролю та нагляду).

Проаналізовано повноваження центральних органів виконавчої влади, відповідальних за формування та реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду.

Визначено, що адміністративні правовідносини в будівельній галузі – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які виникають на всіх стадіях будівельного процесу між суб'єктами будівельної діяльності (органами публічної адміністрації, фізичними та юридичними особами) щодо реалізації адміністративних процедур реєстраційного, атестаційного, ліцензійного, дозвільного, контрольного-наглядового спрямування в частині узгодження державних, громадських і приватних інтересів. Виокремлено адміністративні правовідносини в будівельній галузі, які запропоновано класифікувати залежно від: 1) напрямів будівельної діяльності; 2) стадій будівельного процесу.

Аналіз адміністративних правовідносин у будівельній галузі дає підстави виокремити їх особливості, пов'язані зі здійсненням архітектурно-будівельного контролю: 1) реалізуються на всіх стадіях будівельного процесу; 2) пов'язані зі здійсненням заходів архітектурно-будівельного контролю та нагляду за дотриманням суб'єктами містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт; 3) обов'язковими учасниками цих правовідносин є посадові особи органів державного архітектурно-будівельного контролю; 3) ініціативою їх реалізації можуть бути дії будь-якої сторони (суб'єкт містобудування чи посадова особа органів

державного архітектурно-будівельного контролю); 4) підставою їх виникнення є порушення будівельного законодавства, планова перевірка об'єкта містобудування, заява суб'єкта містобудування; 5) реалізуються в межах здійснення планових і позапланових перевірок; 6) взаємовідносини суб'єктів містобудування та посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю є відносинами влади-підпорядкування; 7) підставою їх зміни та припинення є адміністративний акт, складений за результатами перевірки; 8) спори між учасниками правовідносин можуть вирішуватися в позасудовому та судовому порядку.

У підрозділі 1.2 «Державний архітектурно-будівельний контроль: поняття, мета, функції, принципи та класифікація» здійснено аналіз понять «контроль», «нагляд», «державний контроль», «державний нагляд», «державний архітектурно-будівельний контроль», що дало змогу вдосконалити поняття державного архітектурно-будівельного контролю.

Констатовано, що основною метою контрольно-наглядової діяльності є побудова такого характеру відносин, за якого реалізується поєднання стандартів, напрацьованих теорією та практикою, з максимальним втіленням мети, завдань і функцій суб'єктів контролю та нагляду. Завдяки контролю суб'єкт управління одержує інформацію про результати діяльності, аналізує причини невиконання поставлених завдань або порушення технологічних процесів. Це дає змогу опрацювати й систематизувати отриману інформацію, оперативно відреагувати на неї з метою попередження загрози життю та здоров'ю громадян.

Принципи права у сфері архітектурно-будівельного контролю визначено як сукупність особливих варіантів закріплення загальноправових принципів, що передбачає наявність у них властивостей, притаманних принципам права загалом. Аналіз системи принципів у сфері державного контролю та нагляду дав змогу здійснити класифікацію системи основних принципів у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, зокрема розподілити їх на декілька блоків: 1) загальноправові; 2) міжнародно-правові; 3) конституційні; 4) міжгалузеві; 5) галузеві; 6) інституціональні.

Виокремлено основні принципи архітектурно-будівельного контролю та нагляду, зокрема: законності, об'єктивності та неупередженості, дієвості, гласності, систематичності, взаємної відповідальності суб'єкта й об'єкта контролю, доцільності, євроінтеграційної спрямованості у формуванні державної політики у сфері контролю.

Запропоновано класифікацію різновидів контролю на підставі таких функціональних критеріїв: 1) поліфункціональний; 2) міжгалузевий; 3) галузевий; 4) інституціональний.

Визначено основні функції державного архітектурно-будівельного контролю: 1) облік дотримання законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів та правил; 2) інформаційна; 3) виявлення порушень і застосування санкцій правових норм у разі порушення законодавства у сфері містобудівної діяльності; 4) консультативно-рекомендаційна; 5) додаткові (є передумовою для реалізації дозвільної та ліцензійної функції ДАБІ України).

У підрозділі 1.3 «Система суб'єктів і правові засади здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» визначено систему джерел права у

сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, розглянуто систему суб'єктів архітектурно-будівельного контролю.

Визначено характерні риси державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: 1) правове регулювання будівництва є складним міжгалузевим інститутом права, тенденції розвитку якого свідчать про поступове виокремлення в самостійну галузь права; 2) архітектурно-будівельний контроль є окремим підінститутом у межах інституту (галузі) будівельного права; 3) система суб'єктів контролю та нагляду в цій сфері є досить складною та потребує вдосконалення їх класифікації; 4) класифікацію суб'єктів будівельного контролю та нагляду наведено з урахуванням широкого підходу, який включає значний спектр державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських інституцій; 5) нормативно-правове регулювання ускладнене розмаїтістю джерел права як за юридичною силою, так і за джерелом формування права.

Зазначено, що законодавча база в будівельній галузі активно вдосконалюється під впливом євроінтеграційних процесів. Однак має йтися не про вдосконалення всього правового масиву, а про прийняття кодифікованого нормативно-правового акта, що стане вагомим чинником становлення галузі будівельного права.

Контрольно-наглядова діяльність у сфері будівництва здійснюється відповідно до чітко визначених правових норм, якими закріплено функції та компетенцію суб'єктів контролю й нагляду, процедурно-процесуального характеру такої діяльності, оскільки основною правовою формою діяльності цих суб'єктів є правозастосування.

Державна політика у сфері будівництва реалізується шляхом створення, прийняття та реалізації нормативних актів. Основним елементом провадження політики в цій сфері є реалізація контрольно-наглядової функції держави шляхом створення та функціонування системи державного контролю. Нормативно-правові акти в зазначеній сфері класифіковано залежно від обсягу функціонального призначення у сфері здійснення контролю: поліфункціональні, міжгалузеві, галузеві й інституціональні. Визначено особливості джерел права у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду: 1) є елементами системи формально-юридичних джерел конституційного, адміністративного, господарського, цивільного та інших галузей права; 2) структуровані, мають чітко визначений механізм прийняття та введення в дію (забезпечуються засобами юридичної техніки та процедурно-процесуальним характером їх формування); 3) класифікація нормативно-правових актів науково закріплена за різними критеріями (оскільки законодавчо закріпленої донині не напрацьовано); 4) суб'єктами нормотворення є фактично всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства; 5) у сучасних умовах спрямовані на гармонізацію з правом Європейського Союзу як елемент конвергенції правових систем; 6) потребує систематизації в межах кодифікації містобудівного права.

Розділ 2 «Особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності в будівельній галузі» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Адміністративні процедури проведення перевірки відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм» розглянуто етапи здійснення перевірки відповідності підготовчих і будівельних робіт встановленим вимогам. Доведено, що в межах першого етапу (правовстановлюючого) контрольні процедури полягають в об'єктивній перевірці уповноваженим суб'єктом

правовстановлюючих документів. Другий етап (допідготовчий) полягає в перевірці поданого замовником повідомлення щодо достовірності й об'єктивності викладених у такому повідомленні даних. Третій етап (підготовчий) передбачає здійснення контролю під час проведення підготовчих робіт. Четвертий етап (будівничий) характеризується цілим комплексом контрольних дій, спрямованих на встановлення факту, що конкретний будівельний процес, у тому числі й вся сукупність будівельних робіт, яка супроводжує цей будівельний процес на окремому об'єкті будівництва, відповідає вимогам державних та галузевих будівельних норм, стандартів і правил, а також положенням національного законодавства.

Механізм здійснення перевірки відповідності підготовчих і будівельних робіт встановленим вимогам на рівні законодавства чітко не врегульований та потребує вдосконалення, з огляду на що задля підвищення якості проведення перевірки відповідності підготовчих і будівельних робіт встановленим в Україні вимогам запропоновано: 1) визначити основні вимоги до адміністративних процедур на рівні законів, а не норм підзаконних нормативно-правових актів, зокрема закріпити чіткий перелік документів, потрібних для отримання права на проведення підготовчих або будівельних робіт; 2) закріпити на законодавчому рівні вичерпний перелік підготовчих робіт, що можуть проводитися на підставі повідомлення про початок підготовчих робіт; 3) запровадити дієвий реєстр 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 з оперативними пошуковими запитамі й оприлюдненою інформацією щодо змісту документів; 4) мінімізувати корупційні вияви шляхом запровадження прозорих процедур не лише на етапі перевірки відповідності підготовчих і будівельних робіт встановленим вимогам, а на всіх етапах здійснення контролю за будівельною діяльністю; 5) узагальнити процедури проведення перевірки щодо відповідності підготовчих та будівельних робіт будівельним нормам і стандартам, а також регламентувати їх у єдиному нормативно-правовому акті.

У підрозділі 2.2 «Адміністративні процедури здійснення державного ринкового нагляду, дозвільної та реєстраційної діяльності» проведено аналіз адміністративних процедур здійснення державного ринкового нагляду й адміністративних процедур провадження дозвільної та реєстраційної діяльності як двох елементів одного напрямку.

З'ясовано, що адміністративні процедури державного ринкового нагляду – це сукупність дій, визначених адміністративно-правовими нормами, які полягають у перевірці уповноваженим суб'єктом (органом державного ринкового нагляду) відповідності будівельних матеріалів та виробів технічним регламентам і встановленим вимогам, які провадять з метою забезпечення безпечного для життя та здоров'я довкілля. Проаналізовано проблемні питання здійснення державного ринкового нагляду та запропоновано шляхи їх вирішення.

Визначено основні ознаки дозвільної діяльності у сфері будівництва, а саме: 1) складається із сукупності послідовних дій, тобто здійснюється в певному порядку, що передбачає її поетапність і систематичність; 2) регламентована нормами адміністративного права, тобто порядок її здійснення законодавчо врегульований, а тому будь-які відхилення від чітко визначених дій можна вважати порушенням норм права, що передбачає притягнення винних до юридичної відповідальності; 3) є

двосторонньою (з одного боку, діє орган державного архітектурно-будівельного контролю, а з іншого – особа (фізична або юридична), яка отримує дозвіл); 4) спрямована на досягнення мети – забезпечення прав, свобод та інтересів держави й суспільства під час здійснення будівельної діяльності, а також подальшої експлуатації новоствореного об'єкта будівництва; 5) результатом її діяльності є юридичний факт, наслідки якого залежно від підстави здійснення дозвільної діяльності можуть бути правовстановлюючими, правозмінюючими або правоприміняючими.

Наголошено, що особливостями реєстраційної діяльності в будівельній сфері є те, що вона: 1) передбачає порядок здійснення дій, що свідчить про наявність етапів її здійснення; 2) регламентована нормами адміністративного права; 3) полягає у фактичній фіксації певної інформації в спеціальних реєстрах; 4) на сьогодні реєстри функціонують в електронному вигляді, що значно полегшує проведення контрольних заходів у будівельній сфері; 5) має дуалістичну мету, яка виявляється в тому, що вона, з одного боку, створює реальний потенціал для здійснення належного контролю в будівельній сфері, а з іншого – спрямована на забезпечення прозорих і відкритих процедур у зазначеній сфері; 6) метою є остаточне закріплення за суб'єктом будівельної діяльності певного кола юридичних прав та обов'язків.

Сформульовано висновок, згідно з яким у будівельній сфері дозвільна та реєстраційна діяльність є взаємозалежними та взаємодоповнювальними елементами дозвільної системи. Видача дозволів супроводжується відповідними реєстраційними діями, що уможливають видачу й оформлення дозвільної документації. Саме тому адміністративні процедури здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності розглядаються як єдине ціле, без диференціації на окремі складові.

Встановлено, що адміністративні процедури здійснення дозвільної діяльності складаються з трьох етапів, два з яких є обов'язковими, а третій – факультативним.

Наведено такі ознаки виокремлених адміністративних процедур: сукупність дій; систематичність; послідовність; регулювання нормами адміністративного права; реалізація компетентними суб'єктами. Зміст адміністративних процедур здійснення дозвільної діяльності полягає в дослідженні отриманої від замовника документації стосовно повноти, достовірності й відповідності встановленим вимогам. Результат таких процедур – видача, зміна або анулювання дозволу на виконання будівельних робіт.

З метою створення відкритого та прозорого середовища в будівельній сфері щодо отримання дозвільної документації, зокрема покращення системи контрольно-наглядових заходів під час здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності, на території України запропоновано: 1) узгодити між собою норми законодавства, що регулюють адміністративні процедури отримання дозволів на виконання будівельних робіт з нормами законодавства про культурну спадщину; 2) регламентувати на законодавчому рівні розширений перелік підстав відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт; 3) забезпечити реальну відкритість і прозорість дозвільних процедур у будівельній галузі на публічній онлайн-платформі «Прозора ДАБІ» з розміщенням відповідних гіперпосилань на прийнятті дозволу на виконання будівельних робіт; 4) узагальнити етапи здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності в єдиному нормативно-правовому акті.

Для врегулювання наявних проблем у сфері державного ринкового нагляду щодо будівельних виробів і матеріалів наголошено на необхідності створення на офіційному

веб-сайті ДАБІ Реєстру сертифікованої будівельної продукції, який має містити всю необхідну інформацію про конкретні будівельні матеріали та вироби. У ньому доцільно передбачити інструмент автоматичної перевірки документації про будівельні вироби та матеріали вже на етапі внесення їх до цього Реєстру.

У підрозділі 2.3 «Підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності за порушення вимог будівельних норм, стандартів і правил» розглянуто адміністративну відповідальність у будівельній сфері, а також виокремлено етапи притягнення особи до юридичної відповідальності.

Здійснено аналіз поглядів науковців щодо змісту категорій «юридична відповідальність», «адміністративна відповідальність» та «адміністративна відповідальність у будівельній сфері», на підставі яких виокремлено ознаки ретроспективної юридичної відповідальності, зокрема особливості адміністративної відповідальності, за порушення вимог будівельних норм, стандартів і правил. Ознаками адміністративної відповідальності в цьому контексті визнано такі: 1) регламентованість нормами адміністративного права; 2) передбачає вчинення активних або пасивних дій; 3) такі дії є протиправними та винними; 4) учинення цих дій завдає шкоди правомірній діяльності в будівельній сфері; 5) порушення може бути вчинене на будь-якому етапі здійснення будівельної діяльності; 6) полягає в порушенні встановлених вимог, правил і стандартів; 7) вимоги та правила мають бути закріплені в законодавстві, державних та галузевих будівельних нормах; 8) здійснюється уповноваженими суб'єктами; 9) полягає в застосуванні специфічних санкцій – адміністративних стягнень; 10) підставою для притягнення особи до відповідальності є вчинення нею адміністративного правопорушення (адміністративного проступку).

Розглянуто систему нормативно-правових актів, які регулюють підстави та порядок притягнення винних до юридичної відповідальності. Сформульовано висновок про те, що системі нормативно-правового забезпечення юридичної відповідальності в будівельній сфері притаманне дублювання правових положень, усунення якого підвищить якість системи нормативно-правових актів як цілісного та комплексного елементу будівельного процесу.

Визначено суб'єкти, уповноважені розглядати справи про правопорушення в будівельній сфері, та наголошено на тому, що процедура притягнення особи до юридичної відповідальності складається із шести послідовних етапів.

З метою вдосконалення процедур притягнення фізичних та юридичних осіб до юридичної відповідальності за порушення вимог будівельних норм, стандартів і правил запропоновано: чітко визначити на законодавчому рівні обов'язки ДАБІ, невиконання яких має стати підставою для притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності; передбачити можливість притягнення посадових осіб, уповноважених складати протокол про вчинення правопорушення у будівельній сфері, до юридичної відповідальності за виконанням покладених державою на них функцій щодо ведення та оформлення протоколів про вчинення правопорушення в зазначеній сфері; запровадити механізм притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю за здійснення діяльності, яка суперечить нормам будівельного законодавства, зокрема прийняття неправомірних рішень у межах дозвільної системи; закріпити відповідальність за порушення в будівельній сфері в окремому розділі Будівельного (містобудівного) кодексу України.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду в будівельній галузі», спираючись на проект Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності, проаналізовано ключові міжнародні акти в будівельній галузі, положення яких мають бути запроваджені в будівельне законодавство.

У зв'язку з наявними проблемами, притаманними будівельній галузі України, такими як неупорядкованість нормативно-правових актів, відсутність загальнодержавної концепції розвитку будівельної галузі, неналежне забезпечення прозорих адміністративних процедур, запропоновано шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду в будівельній галузі з урахуванням зарубіжного досвіду, зокрема: 1) обґрунтовано необхідність систематизації будівельного законодавства шляхом його кодифікації в частині прийняття Будівельного кодексу, у межах окремої глави якого слід чітко визначити контрольні-наглядові процедури (Німеччина, Велика Британія, Австрія, Франція, США); 2) запропоновано передбачити делегування окремих контрольних повноважень виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю приватним незалежним спеціалізованим установам чи експертам, що дасть змогу розвантажити суб'єктів архітектурно-будівельного контролю, а також сприятиме підвищенню якості отримання адміністративних послуг у будівельній галузі (Австрія, Норвегія, Швеція, Франція); 3) доведено потребу в розширенні повноважень працівників поліції в будівельній галузі щодо: виявлення об'єктів самочинного будівництва на початкових етапах будівельного процесу та інших правопорушень у будівельній галузі; інформування працівників Державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю в разі виявлення об'єктів самочинного будівництва та інших правопорушень у будівельній галузі; забезпечення безпеки працівників архітектурно-будівельного контролю та нагляду під час здійснення перевірки; вжиття заходів для визначення особи забудовника та встановлення місця його знаходження (Франція); 4) аргументовано необхідність створення відповідного дорадчо-консультативного, координаційного й контрольного органу в Україні – Консультативного комітету з питань будівельного законодавства й архітектурно-будівельного контролю та нагляду, до складу якого будуть входити провідні експерти в будівельній галузі з відповідною фаховою підготовкою, досвідом роботи. Основними повноваженнями цього Комітету можуть бути: розгляд проектів нормативно-правових актів з питань будівництва й архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також надання роз'яснень за ними; внесення пропозицій щодо поліпшення процедури здійснення архітектурно-будівельного контролю; узагальнення діяльності суб'єктів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; організація та проведення спільних нарад з органами публічної адміністрації та представниками громадськості з приводу державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду; моніторинг сучасного стану здійснення державного та громадського контролю в будівельній галузі; методична і роз'яснювальна робота стосовно застосування будівельного законодавства (досвід діяльності Консультативного комітету з питань

будівельних правил Великої Британії); 5) з метою уникнення корупційних ризиків у будівельній галузі у Великій Британії запроваджено право вибору контролюючого органу, яке надається суб'єкту містобудування в частині звернення для отримання дозволу на будівництво й подальшого контролю за будівельним процесом на об'єкті. Зазначені повноваження розподілені між відділом контролю будівництва місцевої адміністрації та затвердженим інспектором (служба приватного сектору уповноважених інспекторів). Повноваженнями зі здійснення будівельного контролю у Великій Британії наділені приватні суб'єкти: затвержені інспектори (служби приватного сектору уповноважених інспекторів), що легально впроваджує альтернативу здійснення контролю та нагляду з боку органів публічної адміністрації.

У підрозділі 3.2 «Напрями вдосконалення адміністративно-правових інструментів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» зазначено, що, попри певні позитивні зміни в будівельній галузі, пов'язані з децентралізацією архітектурно-будівельного контролю, переглядом дозвільних і реєстраційних процедур у бік їх спрощення, подальшою інформатизацією будівельної галузі, поліпшенням інвестиційного та фінансового середовища, питання архітектурно-будівельного контролю та нагляду залишаються не достатньо врегульованими.

Систематизовано ключові недоліки застосування адміністративно-правових інструментів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, зокрема виокремлено такі їх групи: 1) стратегічні, які полягають у відсутності чітко визначеної державної політики здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; 2) правові, пов'язані з відсутністю кодифікованого будівельного законодавства й чітко визначеного порядку здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду; 3) кадрові, що є наслідком неналежної кадрової підготовки кваліфікованих спеціалістів місцевих органів архітектурно-будівельного контролю, а також згрупування повноважень, пов'язаних з процедурою отримання дозволів (публічно-сервісних повноважень) та повноважень щодо здійснення архітектурно-будівельного контролю в межах ДАБІ; 4) інформаційні, пов'язані з неналежною систематизацією та накопиченням інформації в окремих реєстрах і кадастрах, відсутністю у відкритому доступі актів, протоколів перевірок та рішень інспекторів за результатами перевірки; 5) матеріально-технічні, що є наслідком низького рівня фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності системи архітектурно-будівельного контролю й нагляду; 6) координаційні, пов'язані з недоліками організаційно-правового забезпечення взаємодії між суб'єктами містобудування та громадськими інституціями; 7) адміністративно-деліктні, які полягають у відсутності чітко визначених підстав притягнення до відповідальності посадових осіб ДАБІ.

Запропоновано напрями вдосконалення адміністративно-правових інструментів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

ВИСНОВКИ

У висновках дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначення сутності адміністративно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, що дало змогу сформулювати низку

наукових положень і висновків:

1. Визначено авторське бачення поняття державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду як діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за розроблення та реалізацію її структурних елементів шляхом визначення її мети, завдань, принципів, суб'єктів здійснення архітектурно-будівельного контролю та відповідного правового регулювання.

Наведено особливості державної політики з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду: 1) є складовою загальнодержавної будівельної політики; 2) пов'язана з державною політикою у сфері будівництва, архітектури, містобудування; 3) пронизує всі стадії будівельного процесу; 4) має сформовану мету, систему принципів і відповідне правове регулювання; 5) розробляється профільним міністерством; 6) реалізується посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю.

2. Серед підстав класифікації різновидів контролю важливим є функціональний критерій. Залежно від рівня функціонального призначення виокремлюють такі види контролю: 1) поліфункціональний; 2) міжгалузевий; 3) галузевий; 4) інституціональний. Поліфункціональним контролем визнано такий обсяг компетенції контролюючого органу (посадової особи), за якого він зазвичай закріплений на найвищому юридичному рівні. Зазначений контроль може бути таких видів: парламентський, президентський, судовий та прокурорський. Більшість суб'єктів, що здійснюють вказаний контроль, наділені відповідними функціями на рівні Конституції України. Основними принципами системного підходу до організації поліфункціонального контролю у сфері державного управління є: цілісність, структурність, взаємозалежність системи. Ця система реалізується завдяки адекватному формулюванню мети контролю та визначенню параметрів порядку його організації. Міжгалузевий контроль зазвичай включає такий обсяг повноважень, який забезпечує реалізацію функцій державного управління в декількох галузях. Галузевий та інституціональний види контролю – це найбільш динамічні та близькі різновиди, оскільки вказують на організаційну підпорядкованість між контролюючим і підконтрольним суб'єктами.

Система основних принципів у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду складається з декількох блоків: загальноправові, міжнародно-правові, конституційні, міжгалузеві, галузеві та інституціональні.

3. Систему джерел права у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду визначено як складну за структурою, динамічну, поліфункціональну, міжгалузеву складову системи права, що відображає характер розвитку останньої, ефективно взаємодіє в межах національної правової системи з іншими джерелами права, розвивається на основі встановлених принципів та стандартів і становить правову основу контрольної-наглядової діяльності у сфері будівництва. Правовою основою архітектурно-будівельного контролю та нагляду є складна за структурою, динамічна, поліфункціональна міжгалузєва сукупність джерел права, яка відображає характер розвитку системи права, ефективно взаємодіє в межах національної правової системи з іншими джерелами права, розвивається на основі встановлених принципів і стандартів та слугує правовою основою контрольної-наглядової діяльності у сфері будівництва. Доведено, що систему суб'єктів архітектурно-будівельного контролю можна

розглядати в широкому та вузькому значенні. На нашу думку, широкий підхід більш органічно вписується в сучасну модель побудови відносин у цій сфері, оскільки охоплює не лише органи державної влади, а й громадські інституції.

4. Адміністративні процедури проведення перевірки відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм і стандартів – це сукупність послідовно здійснюваних дій уповноваженими контролюючими суб'єктами (зокрема органами, які здійснюють державно-будівельний контроль та нагляд), що полягають у поетапному аналізі всього масиву документації, необхідної для початку проведення підготовчих і будівельних робіт, визначених будівельними нормами, стандартами, правилами, шляхом проведення різних за формою та видами перевірок щодо відповідності підготовчих і будівельних робіт законодавчо регламентованим та визначеним на загальнодержавному рівні стандартам і вимогам.

Адміністративні процедури проведення перевірки відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм і стандартів передбачають чотири послідовні етапи: 1) правовстановлюючий; 2) допідготовчий; 3) підготовчий; 4) будівничий, на кожному з яких уповноважений контролюючий орган здійснює законодавчо регламентовані дії з метою отримання необхідної та достовірної інформації і документації.

5. Адміністративні процедури державного ринкового нагляду – це сукупність дій, визначених адміністративно-правовими нормами, які полягають у перевірці уповноваженим суб'єктом (органом державного ринкового нагляду) відповідності будівельних матеріалів та виробів технічним регламентам і встановленим вимогам, які провадять з метою забезпечення безпечного для життя та здоров'я довкілля. Адміністративні процедури здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності – це система визначених нормами адміністративного права послідовних дій, що здійснюються компетентними суб'єктами та полягають у дослідженні поданої інформації щодо повноти й достовірності, відповідності вимогам законодавства, стандартам та правилам, результатом яких є видача, зміна або анулювання документів дозвільного характеру на виконання будівельних робіт. Адміністративні процедури здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності поділяються на три послідовні стадії: перша – подача замовником заяви про отримання дозволу; друга – розгляд заяви уповноваженим контролюючим органом; третя – усунення недоліків, які стали підставою для відмови у видачі дозволу та повторне звернення до уповноваженого органу. Перші дві стадії є обов'язковими в механізмі здійснення дозвільно-реєстраційних процедур, третя – факультативною. З метою уніфікації всіх контрольних процедур у будівельній галузі варто розробити та прийняти Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, який має бути затверджений постановою Кабінету Міністрів України. Зазначений Порядок може мати таку структуру: I. Загальні положення; II. Суб'єкти контрольно-наглядової діяльності; III. Контроль у дозвільній системі; IV. Види контрольно-наглядової діяльності.

6. Юридична відповідальність у будівельній сфері поділяється на різні види, ключове місце серед яких посідає адміністративна відповідальність. Адміністративна відповідальність за порушення вимог будівельних норм, стандартів і правил – це протиправне винне діяння, що полягає в учиненні певних дій або утриманні від їх учинення, що завдає шкоди процесу здійснення правомірної будівельної діяльності на

етапах планування, проектування, підготовчих робіт, отримання документів дозвільного характеру або безпосередньо на об'єкті будівництва й полягає в порушенні встановлених законодавством, державними та галузевими будівельними нормами вимог, правил і стандартів, за що нормами адміністративного права передбачено застосування уповноваженим суб'єктом специфічних санкцій (адміністративних стягнень) до особи-правопорушника, яка вчинила адміністративне правопорушення (адміністративний проступок). Процедура притягнення особи до юридичної відповідальності передбачає шість послідовних етапів: 1) виявлення правопорушення; 2) фіксація факту вчинення правопорушення; 3) процедури встановлення факту правопорушення; 4) винесення рішення; 5) оскарження; 6) виконання постанови про накладення штрафу.

7. Визначено види здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду в зарубіжних країнах: 1) державний – здійснюється безпосередньо суб'єктами публічної адміністрації (органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування); 2) державно-приватний – здійснюється державними органами та приватними організаціями; 3) державно-страховий – передбачає контроль з боку державних органів та обов'язкове страхування, з попередньою перевіркою представника страхової компанії та незалежної приватної структури, уповноваженої на здійснення контролю в будівельній галузі. Проведене дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду в будівельній галузі дає змогу виокремити такі його особливості, які можуть бути впроваджені в Україні: 1) кодифікація будівельного законодавства; 2) делегування окремих контрольних повноважень виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю приватним незалежним спеціалізованим установам чи експертам; 3) розширення на законодавчому рівні повноважень працівників поліції в будівельній галузі; 4) створення відповідного дорадчо-консультативного, координаційного та контрольного органу в Україні; 5) запровадження права вибору контролюючого органу суб'єктом містобудування між відділом контролю будівництва місцевої адміністрації та затвердженим інспектором (служба приватного сектору уповноважених інспекторів).

8. Виокремлено напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: 1) стратегічний, у межах якого доцільно ухвалити Концепцію реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також розробити алгоритм реалізації її ключових положень у державній програмі; 2) правовий, що передбачатиме прийняття Будівельного кодексу України та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду»; 3) кадровий, у межах якого слід: визначити умови конкурсного відбору на посади органів державного архітектурно-будівельного контролю на місцях зі встановленням загальних (кваліфікаційних), спеціальних вимог і професійних знань будівельного законодавства; організувати курси підвищення кваліфікації для органів державного архітектурно-будівельного контролю на місцях за участю ЗВО та досвідчених практичних працівників; реорганізувати Державну архітектурно-будівельну інспекцію шляхом виділення з її складу окремо створеної Державної архітектурно-будівельної служби;

4) інформаційний, що передбачатиме під час надання адміністративних послуг у будівельній галузі обов'язкове оформлення протоколу ведення дозвільної документації, а також ведення на офіційному веб-сайті ДАБІ (<https://dabi.gov.ua>) рубрики актів, протоколів перевірок і рішень інспекторів за результатами перевірок суб'єктів містобудування, з визначенням відповідного обсягу інформації, строку її подачі та розміщення у відповідній рубриці; 5) матеріально-технічний, у межах якого доцільно створити Спеціальний будівельний фонд у державному та місцевих бюджетах; 6) координаційний, що передбачатиме ухвалення постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють контроль у будівельній галузі»; 7) адміністративно-деліктний, згідно з яким у ст. 41 «Державний архітектурно-будівельний контроль» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI окремим пунктом визначити обов'язки посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю, невиконання яких має стати підставою для притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Чекомасова Н. Б. Принципи державного архітектурно-будівельного контролю. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 6-2. Т. 3. С. 112–117. (Серія «Юридичні науки»).

2. Чекомасова Н. Б. Окремі аспекти притягнення до юридичної відповідальності за порушення вимог будівельних норм, стандартів та правил. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. № 40. Т. 3. С. 122–127. (Серія «Право»).

3. Чекомасова Н. Б. Державна політика у будівельній галузі: наукові погляди на поняття та елементну структуру. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 43. Т. 4. С. 84–89. (Серія «Право»).

4. Чекомасова Н. Б. Административные правоотношения в строительной отрасли, связанные с осуществлением государственного архитектурно-строительного контроля и надзора. *Право и закон*. 2018. № 3. С. 51–57. (Кыргызская Республика).

5. Чекомасова Н. Б. Адміністративні процедури здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності: поняття, етапи та проблемні аспекти. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 8. С. 167–171.

6. Чекомасова Н. Б. Зарубіжний досвід діяльності органів публічної адміністрації та приватних установ щодо здійснення контролю у будівельній галузі. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 1. С. 102–106.

7. Чекомасова Н. Б. Етапи здійснення адміністративних процедур проведення перевірки відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 2. Р. 181–188. (Словацька Республіка).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Чекомасова Н. Б. До питання визначення терміна «Адміністративні процедури проведення перевірки відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм та стандартів». *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.

(Одеса, 11–12 груд. 2015 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2015. С. 120–123.

9. Чекомасова Н. Б. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності за порушення вимог будівельних норм, стандартів та правил. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15–16 лип. 2016 р.). Харків : Асоціація аспірантів-юристів, 2016. С. 46–49.

10. Чекомасова Н. Б. Контрольно-наглядові правовідносини у будівельній галузі. *Цінність права як найефективнішого регулятора суспільних відносин* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 5–6 жовт. 2018 р.). Харків : Східноукр. наук. юрид. орг., 2018. С. 83–89.

11. Чекомасова Н. Б. Поняття та класифікація принципів державного архітектурно-будівельного контролю. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 груд. 2018 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2018. Ч. 2. С. 83–86.

12. Чекомасова Н. Б. До питання про адміністративні процедури здійснення державного ринкового нагляду у будівельній сфері. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 25–26 січ. 2019 р.). Запоріжжя : Істина, 2019. С. 95–99.

13. Чекомасова Н. Б. Кодифікація будівельного законодавства в окремих країнах світу з позиції здійснення контролю та нагляду у будівельній галузі. *Пріоритетні напрями розвитку правової системи України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 25–26 січ. 2019 р.). Львів : Центр правн. ініціатив, 2019. С. 75–78.

АНОТАЦІЯ

Чекомасова Н. Б. Адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. – *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». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2019.

Дисертаційне дослідження присвячено розгляду адміністративно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Наведено низку теоретичних і практичних пропозицій, які відображають наукову новизну здійсненого дослідження. Визначено поняття, зміст та особливості державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду як об'єкта адміністративно-правового дослідження. Здійснено класифікацію видів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Окреслено систему принципів, які мають стати вихідними для цього виду контрольно-наглядової діяльності. Розкрито правові засади й систему суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Систематизовано етапи здійснення адміністративних процедур проведення перевірки відповідності виконання підготовчих і будівельних робіт вимогам будівельних норм. Узагальнено адміністративні процедури здійснення державного ринкового нагляду, дозвільної та реєстраційної діяльності. Охарактеризовано підстави й порядок притягнення до юридичної відповідальності за порушення вимог будівельних норм, стандартів і правил. Розглянуто позитивний зарубіжний досвід адміністративно-

правового регулювання здійснення контролю та нагляду в будівельній галузі. Визначено напрями вдосконалення адміністративно-правових інструментів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Ключові слова: контроль, нагляд, будівельна галузь, архітектурно-будівельний контроль, архітектурно-будівельний нагляд, дозвільні процедури, ліцензійні процедури, суб'єкти публічної адміністрації, посадові особи, відповідальність, будівельний процес.

АННОТАЦИЯ

Чекомасова Н. Б. Административно-правовые основы государственного архитектурно-строительного контроля и надзора. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2019.

Диссертационное исследование посвящено рассмотрению административно-правовых основ государственного архитектурно-строительного контроля и надзора. В контексте исследования определен ряд теоретических и практических предложений, которые отражают научную новизну проведенного исследования. Определено понятие, содержание и особенности государственной политики по вопросам государственного архитектурно-строительного контроля и надзора как объекта административно-правового исследования. Выделены два вида государственной политики, касающейся строительной отрасли: 1) общая (предполагает разработку и реализацию государственной политики в сфере строительства, архитектуры и градостроительства); 2) специальная (контрольно-надзорная) (связанная со сферой архитектурно-строительного контроля и надзора). Определены категории «контроль», «надзор», «государственный контроль», «государственный архитектурно-строительный контроль», что позволило сформировать авторское видение базовой для нашего исследования категории. Классифицированы виды государственного архитектурно-строительного контроля и надзора. Раскрыта система принципов, которые должны стать исходными для данного вида контрольно-надзорной деятельности. Описаны правовые основы и система субъектов государственного архитектурно-строительного контроля и надзора. Освещены основные функции государственного архитектурно-строительного контроля. Систематизированы этапы осуществления административных процедур проведения проверки соответствия выполнения подготовительных и строительных работ требованиям строительных норм. Доказано, что в строительной сфере разрешительная и регистрационная деятельность взаимосвязаны и являются взаимодополняющими элементами разрешительной системы. Охарактеризованы основания и порядок привлечения к юридической ответственности за нарушение требований строительных норм, стандартов и правил. Охарактеризован положительный зарубежный опыт административно-правового регулирования осуществления контроля и надзора в строительной отрасли, который касается: 1) кодификации строительного законодательства; 2) делегирования отдельных контрольных полномочий исполнительных органов по вопросам государственного архитектурно-строительного контроля частным независимым специализированным учреждениям или экспертам;

3) расширения на законодательном уровне полномочий сотрудников полиции в строительной отрасли; 4) создания соответствующего совещательно-консультативного, координационного и контрольного органа в Украине.

Ключевые слова: контроль, надзор, строительная отрасль, архитектурно-строительный контроль, архитектурно-строительный надзор, разрешительные процедуры, лицензионные процедуры, субъекты публичной администрации, должностные лица, ответственность, строительный процесс.

SUMMARY

Chekomasova N. B. Administrative and legal framework for State architectural and construction control and supervision. – *Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.*

Thesis on the degree of Candidate of Juridical Science (PhD), specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2019.

The thesis is devoted to the consideration of the administrative and legal principles of State Architectural and Construction Control and Supervision. A number of theoretical and practical proposals, which reflect the scientific novelty of the research, have been presented within the context of the study. The concept, the content and the features of State policy on the issues of the State architectural and building control and supervision as the object of administrative-legal research have been determined. The classification of types of State architectural and construction control and supervision has been carried out and the system of principles, which should be basic for this type of control and supervision activity, has been defined. The legal basis and the system of subjects of State architectural and construction control and supervision have been revealed. The stages of the implementation of administrative procedures for carrying out the verification of conformity of preparatory and construction works with the requirements of construction norm have been systematized. Administrative procedures for the implementation of State market supervision, licensing and registration activities have been generalized. The grounds and the procedure for accountability for breach of building norms, standards and rules have been described. A positive foreign experience on administrative and legal regulation of control and supervision in the construction industry has been highlighted. The ways to improve administrative and legal instruments for the implementation of State architectural and construction control and supervision have been determined.

Key words: control, supervision, construction industry, architectural and building control, architectural and construction supervision, licensing procedures, licensing procedures, subjects of public administration, officials, responsibility, construction process.