

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ЛАВРЕНІКОВА ОЛЕНА СЕРГІЇВНА

УДК 342.951:69(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

_____ О.С. Лавренікова

Науковий керівник **Оксінь Віталій Юрійович**, кандидат юридичних наук

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Лавренікова О.С. Публічне адміністрування будівництва в Україні.

– Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081–Право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

У дисертаційному дослідженні автором комплексно проаналізовано засади, інструментарій та напрямки оптимізації публічного адміністрування будівництва в Україні.

У першому розділі зосереджено наукові пошуки на теоретико-правовому аспекті піднятої проблематики, де виявлено, що на законодавчому рівні термін «будівництво» можна знайти в текстах багатьох нормативно-правових актів, а його трактування варіюється широким або вузьким розумінням нормотворця. Аналіз таких актів дозволив автору вважати, що поняття «будівництво» слід розглядати як сукупність певних варіаційних активних дій щодо реалізації основних будівельних робіт загалом і як галузь матеріального виробництва, що забезпечує комунально-побутове, соціально-культурне, житлове та технічне облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення, зокрема. Із розумінням соціального, економічного й секторального значення будівництва в цілях цього дослідження означені складові в єдності іменовано будівельною сферою.

Сформовано, що публічне адміністрування будівництва в Україні – це комплексна юридична категорія правознавства, яка характеризує розпорядчу, публічно-сервісну та виконавчу адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації із забезпечення адміністративно-правового впливу (як позитивним шляхом – надання адміністративних послуг, так і негативним – накладення адміністративних санкцій) на суб'єктів будівництва на всіх етапах – планування, зведення, введення в експлуатацію та знесення об'єкта будівництва.

Механізм публічного адміністрування будівництва в Україні прийнято розкривати через категорії засад й інструментарію. Класифікацію джерел адміністративного права публічного адміністрування сфери будівництва об'єктивовано в такому вигляді: 1) міжнародні стандарти будівництва; 2) міжнародні стратегічні документи; 3) угоди й меморандуми про співробітництво України із зарубіжними партнерами; 4) угоди між вітчизняними суб'єктами публічного адміністрування; 5) адміністративні норми – основи містобудування; 6) адміністративні норми, що визначають особливості відповідальності за правопорушення у сфері містобудування; 7) адміністративні норми, що визначають особливості розвитку будівельної галузі та промисловості будівельних матеріалів; 8) адміністративні норми, що визначають процедуру здійснення нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та будівництві; 9) адміністративні норми, що регулюють процедури надання адміністративних послуг; 10) адміністративні норми, що встановлюють порядок охорони природи, зокрема під час здійснення будівельних робіт на земельних ділянках для житлових, житлово-будівельних, гаражно-будівельних і дачно-будівельних кооперативів та індивідуального житлового будівництва; 11) адміністративні норми, що уповноважують суб'єктів публічної адміністрації обов'язками та правами щодо публічного адміністрування сфери будівництва.

Визначено, що публічне адміністрування будівництва України визначається такими складовими: 1) сукупність нормативних правил, що опосередковують соціальні цінності з пріоритетом забезпечення якісного земельного поліпшення різнорідного призначення; 2) керівні вимоги до діяльності публічної адміністрації та адміністрації будівельного утворення; 3) засади здійснення такої діяльності; 4) розвиток і функціонування комунікативної взаємодії в цій сфері.

До основоположних принципів реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні віднесено такі:

– зовнішні (ті, що безпосередньо стосуються публічного адміністрування уповноваженими на те суб'єктивними утвореннями): плановості та стратегійності адміністративної діяльності; стимулювання розвитку антикорупційних чинників у сфері будівництва; прозорості адміністративних процедур і механізмів; ієрархічної підпорядкованості; гарантування якості та безпечності будівництва; функціональності дозвільної системи (режимності); моніторингу законності тендерних процедур закупівлі послуг; регулювання ціноутворення та запобігання монополізму; стимулювання будівельних робіт соціального спрямування та інші;

– внутрішні (ті, що безпосередньо перебувають в основі адміністрування конкретного будівельного утворення його керівним складом): екологічності; ефективності; пріоритету збереження основних компонентів природного середовища; своєчасності виконання будівельних робіт, гарантування їх якості; соціального захисту виконавців будівельних робіт; законності забудови та дотримання дозвільних режимів; прозорості інвестиційних операцій; виконання договірних умов та інші.

Доведено, що інструментарій діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва як категорія не є сталим, адже конкретного переліку зовнішнього виразу дій суб'єктів публічної адміністрації на законодавчому рівні не визначено, що дозволяє сформувати їх розгалужену взаємопов'язану систему, центральне місце в якій займають форми й методи адміністративної діяльності Кабінету Міністрів України, Міністерства розвитку громад та територій України, Державної архітектурно-будівельної інспекції України та місцевих органів влади.

Класифікацію адміністративних послуг в аналізованій сфері, окрім наочних та он-лайн, запропоновано групувати за суб'єктами їх надання: 1) ліцензійні, реєстраційно-дозвільні, погоджувальні – послуги, що надаються Державною архітектурно-будівельною інспекцією України (надалі – реорганізованими на її основі органами) та місцевою владою; 2) культурно-археологічні – послуги, що надаються Міністерством культури та

інформаційної політики України; 3) організаційні – послуги, що надаються Міністерством розвитку громад та територій України; 4) фінансові – послуги, що надаються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Напрямки вдосконалення публічного адміністрування будівництва в Україні сформовано на основі аналізу європейських стандартів і зарубіжної практики реалізації цього процесу, а також ґрунтуючись на проблемних питаннях нормативної та практичної його реалізації в Україні.

У ході вивчення цього питання з'ясовано, що Україна, проголосивши намір бути повноцінним членом ЄС, згодилася на те, що Європейська Комісія є авторитетом для вітчизняних суб'єктів державотворчих процесів, а її рішення, що мають рекомендаційний характер, мають уважатись орієнтиром для діяльності з поступового входження до цивілізованого європейського простору як такі, що мають обов'язкову юридичну силу.

Доведено, що єврокоди мають дуалістичну природу за характером свого впливу: з одного боку – це не нормативний інструмент врегулювання відносин у сфері регулювання будівельної сфери, а більше довідковий. Однак з іншого – це сукупність адміністративних норм, що мають набути статусу національних стандартів для країн-учасниць ЄС. Сукупно всі документи ЄС переслідують такі цілі, як забезпечення інвестиційної привабливості регіону, створення нових робочих місць, збалансоване ресурсовикористання, а також регулювання будівельного ринку.

Для того, щоб з'ясувати, які модернізації публічного адміністрування були б актуальними для впровадження в Україні, проаналізовано зарубіжний позитивний досвід, у межах якого з'ясовано таке:

1) Данія є прикладом максимально зручної країни для ведення будівельного бізнесу як вітчизняними суб'єктами підприємництва, так і іноземними, оскільки має низку переваг над іншими країнами в зазначеному аспекті, зокрема швидкі, достатньо прості й економічно вигідні процедури як для відкриття бізнесу, так і для реалізації будівельних робіт для приватних

потреб; можливість електронного адміністрування (реєстрація, отримання потрібних документів); відсутність нотаріального посвідчення; максимально наближене законодавство до вимог ЄС; доступну систему оподаткування;

2) досвід Французької Республіки репрезентує можливість дуалістичного підходу до публічного адміністрування будівництва: з одного боку – існування максимально жорстких правил з охорони здоров'я, безпеки експлуатації та функціонування будівель, з іншого – послаблення процедурних і технологічних вимог до суб'єктів будівельної діяльності та об'єктів будівництва за умови доведення відсутності технологічних ризиків. Політика «шокового спрощення» окремих чинних законодавчих норм полегшує адміністративні формальності для бізнесу та забезпечує більшу зручність для громадян. Однак слід розуміти, що реалізація такої політики передбачає плановість і стратегійність підходів до її формування, а також далекоглядність щодо позитивних перспектив;

3) одним із головних позитивних аспектів публічного адміністрування будівництва у Федеративній Республіці Німеччині є наявність профільних підприємницьких будівельних організацій, які на основі саморегулювання органічно доповнюють публічне адміністрування будівництва, забезпечуючи при цьому якість, доступність та екологічність як будівельних матеріалів, так і будівельних робіт.

Доведено, що публічне адміністрування будівництва має бути оптимізовано через покладення в комплекс концепційно-сутнісних характеристик концепції розвитку громадянського суспільства, де всі дії та рішення публічної адміністрації, по-перше, обговорені з громадою; по-друге, реалізуються з її залученням; по-третє, мають на меті досягнення сталих результатів, підкріплених стратегійним плануванням їх підтримання в такому стані. Задля досягнення зазначеного в Україні має бути сформовано й закінчено проведення низки адміністративних реформ, спрямованих на: 1) удосконалення механізмів інституту громадського контролю; 2) створення механізмів залучення максимального кола учасників до процедур ухвалення

рішень і моніторингу їх належного виконання; 3) розроблення й удосконалення вже наявних процедур покращення житлових умов; 4) запровадження дієвих інструментів публічного адміністрування експлуатації житловим фондом; 5) удосконалення інвестиційної політики будівництва та регіональної політики кластеризації будівельної сфери та інші.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративні послуги в будівельній сфері, будівництво, єврокоди, імплементація європейських стандартів, Містобудівний кодекс України, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

SUMMARY

Lavrenikova O.S. “Construction Administration in Ukraine”. –
Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Doctor of Philosophy degree, specialty 081–Law. Scientific Institute of Public Law, Law. Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The dissertation comprehensively analyzes the principles, tools and areas of construction administration in Ukraine.

The first section focuses on the theoretical and legal basis of the issues raised. It is found that at the legislative level the term "construction" can be found in many regulations. Having analyzed the texts, the author came to the conclusion that "construction" is a set of certain variation active actions for the implementation of major construction works in general, and separately as a branch of material production that provides utilities, socio-cultural, housing and technical development of land improvements of different purposes. These components in unity are called the construction industry.

Construction administration in Ukraine is a complex legal category of jurisprudence, which characterizes the administrative, public service and executive administrative activities of public administration – executive authorities, local governments, other entities that perform delegated state executive functions in the field of construction, to ensure the administrative and legal impact on the subjects of construction at all stages of planning, construction, commissioning and demolition of the construction object.

The classification of sources of administrative law of public administration in the field of construction is objectified as follows: 1) international construction standards; 2) international strategic documents; 3) agreements and memoranda on cooperation of Ukraine with foreign partners; 4) agreements between domestic subjects of public administration among themselves; 5) administrative norms that are the basis of urban planning; 6) administrative norms that determine the features of liability for offenses in the field of urban planning; 7) administrative norms that

determine the peculiarities of the development of the construction industry and the building materials industry; 8) administrative norms that determine the procedure for supervising the safe conduct of work in industry and construction; 9) administrative norms governing the procedures for providing administrative services; 10) administrative norms establishing the procedure for nature protection, including during construction works on land plots for residential, housing-construction, garage-building and country-building cooperatives and individual housing construction; 11) administrative norms authorizing public administration entities with responsibilities and rights regarding public administration in the field of construction.

It is determined that the principles of construction administration in Ukraine are: 1) a set of regulations that mediate social values with the priority of ensuring quality land improvement of diverse purposes; 2) guiding requirements for the activities of public administration and construction administration; 3) the principles of such activities; 4) the basis for the development and functioning of communicative interaction in this area. Among the basic principles of construction administration in Ukraine are the following:

- external – those that are directly related to the public administration of the sphere of authorized subjective entities, in particular: planning and strategic administrative activities; stimulating the development of anti-corruption factors in the field of construction; transparency of administrative procedures and mechanisms; hierarchical subordination; guaranteeing the quality and safety of construction; monitoring the legality of tender procedures for the procurement of services; regulation of pricing and prevention of monopoly; stimulating the implementation of social construction works, and others;

- internal – those that are directly at the heart of the administration of a particular construction entity by its management, in particular: environmental friendliness; efficiency; the priority of preserving the main components of the natural environment; timeliness of construction works, guaranteeing their quality; social protection of construction contractors; legality of construction and

observance of permit regimes; transparency of investment operations; fulfillment of contractual terms, and others.

It is proved that the toolkit of public administration in the field of construction as a category is not constant, because a specific list of external expression of actions of public administration at the legislative level is not defined, which allows to form their branched interconnected system, the central place in which are the forms and methods of administrative activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine, The Ministry of Communities and Territories Development of Ukraine, the State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine and local authorities.

The classification of administrative services in the analyzed area, except for face-to-face and online, is proposed to be defined as follows: 1) licensing, registration and permitting, conciliation – services provided by the State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine 2) cultural and archaeological – services provided by the Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine; 3) organizational – services provided by the Ministry of Communities and Territories Development of Ukraine; 4) fiscal – services provided by the National Commission for State Regulation of Financial Services Markets.

Areas of improvement of construction administration in Ukraine are formed on the basis of analysis of European standards and foreign practice of this process, as well as on problematic issues of regulatory and practical implementation in Ukraine.

In the course of studying this issue, it became clear that European Commission is an authority for domestic actors in state-building processes, and its decisions of a recommendatory nature should be considered as a guideline for the activities of gradual entry into the civilized European space.

It is determined that the eurocodes have a dualistic nature with regard to their influence. On the one hand, it is not a normative tool in the field of regulation of the construction sector. However, on the other hand, it is a set of administrative norms that should acquire the status of national standards for EU member states.

Taken together, all EU documents pursue such objectives as ensuring the investment attractiveness of the region, creating new jobs, balanced resource use, and regulating the construction market.

In order to find out which modernizations of public administration would be relevant for implementation in Ukraine, the foreign positive experience of European countries was analyzed. The following is found out within it:

1) Denmark is an example of the most convenient country for construction business, both domestic and foreign businesses, as it has a number of advantages over other countries in this aspect, in particular: fast, fairly simple and cost-effective procedures for opening both business and implementation of construction works for private needs; possibility of electronic administration (registration, receipt of necessary documents); lack of notarization; the most approximate legislation of the country to EU requirements; affordable taxation system, etc .;

2) the experience of France represents the possibility of a dualistic approach to construction administration – on the one hand the maximalism of strict rules of health, safety and operation of buildings in general, and on the other – the weakening of procedural and technological requirements for construction entities, construction projects under the conditions of proving the absence of technological risks. The policy of "shock simplification" of certain existing legal norms facilitates administrative formalities for business and provides greater convenience for citizens. However, it should be understood that the implementation of such a policy requires a planned and strategic approach to its formation, as well as foresight of positive prospects;

3) one of the main positive aspects of public administration of construction in the Federal Republic of Germany is the presence of specialized business construction organizations, which organically complement construction administration while ensuring quality, accessibility and environmental friendliness of construction materials and construction works.

It is defined that construction administration should be optimized by basing it on the conceptual and essential characteristics of the concept of civil society

development, where all actions and decisions of public administration are discussed with the community, implemented with their involvement and aim to achieve sustainable results. In order to achieve this, a number of administrative reforms aimed at: 1) improving the mechanisms of the institution of public control should be carried out and completed in Ukraine; 2) creation of mechanisms for involving the maximum number of participants in decision-making procedures and monitoring of their proper implementation; 3) development and improvement of already existing procedures for the availability of improved housing conditions; 4) introduction of effective tools for public administration of housing operations; 5) improvement of construction investment policy and regional clustering policy of the construction sector, and others.

Key words: *administrative activity, administrative services in the construction sphere, construction, eurocodes, implementation of European standards, Urban Planning Code of Ukraine, public administration.*

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Лавренікова О.С. Методи реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 100-104.
2. Лавренікова О.С. Форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 1. Том 4. С. 137-142.
3. Лавренікова О.С. Засади публічного адміністрування будівництва в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 144-148.
4. Лавреникова Е.С. Публичное администрирование строительства в Украине: толкование дефиниций. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 128-133. (Кыргызская Республика).
5. Лавренікова О.С. Завдання, цілі та функції публічного адміністрування будівництва в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 131-135.
6. Лавреникова Е.С. Административные услуги в сфере строительства. *Право и Закон*. 2019. № 3. С. 132–138. (Кыргызская Республика).
7. Лавренікова О.С. Публічна адміністрація сфери будівництва в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2019. №11. С. 117-122.
8. Лавренікова О.С. Зарубіжна практика публічного адміністрування будівництва. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6/2. Р. 179-185. (Словацька Республіка)

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Лавренікова О.С. Щодо тлумачення дефініції «Будівництво». *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи: міжнародна науково-практична конференція* (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 71-74.

10. Лавренікова О.С. Принципи публічного адміністрування будівництва в Україні: поняття та види. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 44–48.

11. Лавренікова О.С. Процес публічного адміністрування будівництва в Україні: форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 14–15 лютого 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 51–54.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ	25
1.1. Категорійно-понятійний зміст публічного адміністрування будівництва в Україні	25
1.2. Сутність публічного адміністрування будівництва в Україні	43
Висновки до розділу 1	61
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ	67
2.1. Нормативні засади реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні	67
2.2. Інструментарій діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва.....	84
2.3. Публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні.....	105
Висновки до розділу 2.....	123
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ	129
3.1. Європейські стандарти та зарубіжна практика публічного адміністрування будівництва	129
3.2. Напрямки оптимізації публічного адміністрування будівництва в Україні	151
Висновки до розділу 3.....	167
ВИСНОВКИ.....	173
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	176
ДОДАТКИ	200

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. З того часу як на планеті Земля з'явилась Людина розумна, вона відразу почала вдосконалювати природою надані ресурси для пристосування їх для свого безпечного й комфортного проживання. Поява в житті людей держави призвела до утвердження норм права, які зокрема встановлюють і правила здійснення будівельної діяльності. Причому практично одразу будівельні норми почали мати не тільки приватний, але й публічний характер. Наприклад, усі сім стародавніх чудес світу були архітектурними спорудами, які будувалися в результаті складної публічної організації праці.

Сьогодні будівництво є однією з найширших і найважливіших сфер, що забезпечує функціональність держави як економічним, так і соціальним балансом. Водночас і вплив будівельної галузі на навколишнє природне середовище серед усіх галузей промисловості є одним із найбільших – забруднення будівельним сміттям, охоплення все більшої зони будівельними майданчиками, масове вирублення лісів, зменшення якісних характеристик ґрунтового покриву, втрата сільськогосподарських угідь, масове використання невідновлюваних джерел енергії тощо. Тобто реалізація основних будівельних робіт є діяльністю з підвищеною небезпекою, що вимагає встановлення чітких процедурних (поетапних) правил здійснення земельних поліпшень, які убезпечать людей, флору та фауну від імовірного негативного впливу за наслідками таких дій.

Для України це питання є пріоритетним, адже наразі будівельна діяльність урегульована декількома законами України та понад 120 підзаконними нормативно-правовими актами, що призводить до плутанини у використанні положень законодавства, зростання кількості судових справ та

фінансових і часових витрат¹. Це також ускладнює реалізацію запланованих інфраструктурних реформ в Україні, про які, на жаль, за даними Всеукраїнського дослідження громадської думки Київського міжнародного інституту соціології, 70% респондентів не обізнані² взагалі. Такі результати більшою мірою корелюються з отриманими даними в ході проведення власного соціологічного опитування громадян щодо стану розвитку будівельного сектору України, де більшість опитуваних відзначили потребу реалізації масштабних інфраструктурних поліпшень у країні (87% респондентів), а також відсутність інформаційного забезпечення реалізації такої діяльності у громадському осередку (68% респондентів не знають про плани, строки й масштаби проведення в їх регіоні будівельних і реконструкційних робіт).

Усе це в поєднанні із загальною низькою довірою громадян до публічної влади вимагає проведення якісної будівельної реформи, яка має здійснюватися через зменшення державного адміністративного тиску на суб'єктів будівельних відносин; ліквідацію інституту державного інспектування та запровадження публічного будівельного сервісу на місцях, що має охоплювати весь життєвий цикл містобудівного об'єкта – від планування до знесення; забезпечення практично дієвого переходу у сфері будівництва на стандарти ЄС.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Будівництво як об'єкт наукового вивчення описано в межах комплексних праць ученими різних наукових напрямків і галузей права (технічних, економічних, юридичних). Учені-адміністративісти окрему увагу присвячують питанням реалізації публічного адміністрування громадянського контролю в галузі

¹ Розвиток будівельної галузі та детінізація ринку праці у будівництві. Міністерство розвитку громад та територій. 2020. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/rozvitok-budivelnoyi-galuzi-ta-detinizatsiya-rinku-pratsi-u-budivnitstvi/>

² Прес-релізи та звіти національна програма «велике будівництво»: результати соціологічного опитування, серпень 2020 року. КМІС. 2020. URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=965&page=1>

містобудування в Україні (О. Сергієнко³, 2020), сутності адміністративно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (Н. Чекомасова⁴, 2019), розвитку засад та адміністративного інструментарію у сфері адміністративно-правового регулювання будівництва (П. Кривошеїн⁵, 2017), характерним особливостям адміністративно-правових відносин у галузі будівництва й сутності та підстав адміністративної відповідальності за порушення в галузі будівництва (Б. Семенко⁶, 2011); сутності правових засад здійснення державного контролю у сфері будівництва (В. Ромасько⁷, 2010); особливостям приватизації державного майна як об'єкта адміністративно-правового регулювання й значущості об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва у приватизаційних відносинах (Н. Савенко⁸, 2009); характеристиці правового регулювання фінансування будівництва житла в Україні (О. Сударенко⁹, 2006) та ін.

Окремі питання аналізованої сфери відображені в наукових працях таких учених, як В. Авер'янов, В. Галуцько, В. Гаращук, Г. Гриценко, О. Делінський, О. Джафарова, Ю. Діхтієвський, А. Іванищук, О. Кузьменко, А. Манжула, Р. Мельник, Л. Миськів, В. Оксін, І. Орловська, Л. Радченко, С. Сеник, В. Січевлюк, О. Соколов, О. Соколовська, Л. Сорока, К. Чижмарь, В. Шатіло, К. Шкарупа, Д. Яценко та ін. Проте ці вчені заклали фундамент для подальшого вивчення проблем публічного адміністрування будівництва в Україні, досліджуючи загальні, суміжні чи окремі аспекти його реалізації.

³ Сергієнко О.В. Публічне адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; НДІПП. К, 2020. 301 с.

⁴ Чекомасова Н. Б. Адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; НДІПП. К, 2019. 239 с.

⁵ Кривошеїн П. П. Адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; НДІПП. К, 2017. 218 с.

⁶ Семенко Б. М. Адміністративна відповідальність за правопорушення у галузі будівництва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2011. 16 с.

⁷ Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2010. 18 с.

⁸ Савенко Н.В. Адміністративно-правові засади набуття права власності на об'єкти незавершеного та законсервованого будівництва в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2009. 16 с.

⁹ Сударенко О.В. Правове регулювання фінансування житлового будівництва в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. К., 2006. 20 с.

Отже, визнаючи провідну роль будівництва в суспільному житті, ураховуючи незадоволеність громадян рівнем його адміністрування та наявність у цій сфері значних законодавчих невідповідностей, є сенс стверджувати про обґрунтованість актуальності проведення цього дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження узгоджується з основними положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Програми Президента України «Велике будівництво», передбаченої бюджетною програмою 3131090 у 2020 році, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333, Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року, схваленої Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.07.2010 № 1436-р., Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної 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 основі комплексного аналізу розкрити засади, інструментарій та напрямки оптимізації публічного адміністрування будівництва в Україні з урахуванням проголошеного вектору українським народом бути частиною цивілізаційного європейського простору.

Для досягнення поставленої мети в дисертації потрібно вирішити такі *завдання*:

- розкрити категорійно-понятійний зміст публічного адміністрування будівництва в Україні;
- виявити й узагальнити сутність публічного адміністрування будівництва в Україні;
- з’ясувати наукову природу нормативних засад реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні;
- визначити та описати інструментарій діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва в Україні;
- розкрити публічно-сервісну діяльність публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні;
- виявити й узагальнити європейські стандарти та здійснити компаративістичну характеристику зарубіжної практики публічного адміністрування будівництва;
- сформулювати напрямки та конкретні пропозиції щодо змін і доповнень до законодавства стосовно публічного адміністрування будівництва в Україні.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері публічного адміністрування будівництва в Україні.

Предмет дослідження – публічне адміністрування будівництва в Україні.

Методи дослідження. Дисертаційне дослідження узгоджується з правилами побудови та здійснення комплексних наукових пошуків, вироблених методологічною наукою, та стандартами оформлення отриманих результатів у ході його проведення. Загальнонаукові та спеціальні методи використано в дуалістичній єдності через їх суміщення.

Зовнішні ознаки досліджуваних явищ, процесів і правових феноменів виявлено за допомогою методу *спостереження*, а метод *порівняння* забезпечив опис їх подібності, суміжності та відмінностей (розділи 1, 2, 3).

Метод сходження від абстрактного до конкретного надав можливість сформулювати визначення поняття публічного адміністрування

досліджуваної сфери з поступовим описом його змістовно-сутнісного боку (підрозділи 1.1, 1.2).

Огляд нормативних засад, їх фіксації та практичного втілення здійснено за допомогою методу *формалізації* (підрозділ 2.1), а *аксіоматичний* метод став у нагоді під час виявлення обов'язків публічної адміністрації перед суб'єктами будівельної діяльності та громадянами загалом (підрозділ 2.3).

Метод *абстрагування* забезпечив розгляд проблематики в певному вибіркового аспекті, де науковий акцент пошуку зосереджено на головних, вихідних питаннях, а за допомогою методів *аналізу* та *синтезу* вдалося розглянути їх ознаки як окремі складові одного цілого (розділи 1, 2, 3).

Аналогію як науковий метод застосовано під час формулювання ймовірнісних висновків щодо інструментальних наборів діяльності публічної адміністрації сфери будівництва, де провідними є форми й методи (підрозділ 2.2), за допомогою методів *індукції* й *дедукції* вдалося сформувати логічні розумові викладки щодо природи аналізованих об'єктів дослідження (розділи 1, 2).

Використання методу *моделювання* забезпечило розгляд пізнання явищ за певним зразком, а *системний* метод допоміг у відображенні результатів у комплексному вимірі (підрозділи 1.2, 2.3, 3.2).

Метод *класифікації* використано під час формування системи нормативних джерел публічного адміністрування будівництва в Україні (підрозділ 2.1), а *гіпотетичний* метод дозволив висунути обґрунтовані припущення щодо потреби оптимізації публічного адміністрування досліджуваної сфери (підрозділ 3.2).

Пошук дієвих позитивних практик реалізації публічного адміністрування будівництва іншими країнами здійснено на основі *компаративістичного* методу (підрозділ 3.1), а під час формулювання напрямків оптимізації публічного адміністрування будівництва в Україні

використано методи *правового прогнозування* і *юридичної правотворчості* (підрозділ 3.2).

Метод *опрацювання даних* застосовано під час підбиття підсумків результатів власного соціологічного опитування думки громадян щодо стану розвитку будівельного сектору в Україні (додаток Б), а їх інтерпретацію здійснено на основі методу *аналізу даних*.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним відображенням вирішення наукового завдання щодо формування нових підходів до врегулювання будівельної сфери, які ґрунтуються на ресурсоефективних, екологічно заснованих принципах раціонального співіснування усього живого на планеті. За результатами проведеного аналізу сформульовано наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем. Основні з них такі:

уперше:

– розкрито юридичну природу публічного адміністрування будівництва в Україні як розпорядчої, публічно-сервісної та виконавчої адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що забезпечують адміністративно-правовий вплив на суб'єктів будівництва від планування до знесення об'єкта будівництва;

– виявлено й узагальнено сутність публічного адміністрування будівництва в Україні як системи об'єктивно існуючих чинників, які встановлюють розумні пропорції між свободою підприємницької та некомерційної діяльності суб'єктів будівництва дозвільними провадженнями та адміністративними послугами, що надаються представниками публічної адміністрації;

удосконалено:

– наукові положення щодо нормативних засад публічного адміністрування будівництва в Україні, які включають сукупність адміністративно-правових норм загальнообов'язкового характеру,

об'єктивованих у вигляді нормативно-правових актів, та систему керівних ідей і правил щодо правового регулювання будівництва;

– наукове розуміння інструментарію адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва як єдності зовнішньо оформлених дій, що вчиняються нею в межах повноважень і задля забезпечення індивідуального чи публічного інтересу, репрезентуючи практичний вияв конкретного різновиду характеру владного чи сервісного впливу на адміністративно-правові відносини, що існують (а також мають потенційну можливість до виникнення) у сфері будівництва в Україні;

– наукові положення щодо публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації як різновиду реалізації позитивних повноважень через надання адміністративних послуг зацікавленим особам у сфері будівництва;

отримали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо європейських стандартів і зарубіжної практики публічного адміністрування будівництва через використання їх в Україні, зокрема ухвалення кодифікованого будівельного кодексу, посилення ролі громадянського суспільства, упровадження механізмів дуалістичного адміністрування будівельної сфери;

– напрямки вдосконалення законодавства й діяльності публічної адміністрації стосовно публічного адміністрування будівництва в Україні в аспектах оптимізації публічного контролю, посилення в цій сфері ролі суб'єктів громадянського суспільства, забезпечення дієвості експлуатації житлового фонду та загалом інвестиційної політики будівництва й регіональної політики кластеризації будівельної сфери.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані та аргументовані в дисертаційному дослідженні висновки, теоретичні положення та конкретні пропозиції використовуються й можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого наукового вивчення проблем публічного адміністрування будівництва в Україні (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – для вдосконалення чинного законодавства щодо обов’язкового залучення профільних громадських організацій (зокрема саморегулювних у сфері будівництва) до процедур контрольно-наглядових проваджень (додаток В до дисертації);

– *освітньому процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *практичній діяльності* – для оптимізації діяльності суб’єктів будівництва (акт упровадження ТОВ «ВДС ІНВЕСТ»).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки оприлюднено на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації» (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.), «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.), «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 14–15 лютого 2020 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 206 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 230 найменувань на 24 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

1.1 Категорійно-понятійний зміст публічного адміністрування будівництва в Україні

У будь-яку епоху вчені прагнули до систематизації знань, заснованих на пояснювальних доводах, які можна перевірити. Наука включає значний масив доказів, зібраних у результаті неодноразових спостережень і експериментів. Хоч її мета полягає в тому, щоб максимально наблизитися до «істини», дослідники не претендують на остаточні висновки, адже наука змінюється й розвивається. Саме тому вчені працюють у межах певної системи, яка забезпечує збагачення науки новими знаннями. Задля цього кожен науковець під час обрання тематики дослідження має орієнтуватися в глибині своїх знань про неї.

За таких умов є сенс розпочати наше наукове дослідження з опису теоретико-правових основ публічного адміністрування будівництва в Україні, першочергово зосередивши увагу на категорійно-понятійному змісті предмета дослідження.

Беззаперечно, проблема забезпечення фізичних і юридичних осіб якісними й безпечними будівлями завжди була й залишається актуальною. Переважна більшість українського народу проводить своє життя, перебуваючи у приміщеннях будівель або в безпосередній близькості до них [93, с. 41].

Примітним є те, що будівельна галузь в Україні останніми роками отримала значний поштовх до розвитку. У багатьох містах нашої держави зводять десятки комплексів із сотнями будинків [198]. Це пов'язано насамперед із поліпшенням фінансового стану провідних промислових і

комерційних підприємств, із розвитком інфраструктури та зростанням інвестиційної привабливості [75].

Власне тому галузь будівництва останнім часом привертає все більший науковий інтерес – численні будівельні майданчики, самочинне будівництво, судові позови та різноманітні конфлікти в цій сфері є об'єктами наукових пошуків учених економічних, правових, технічних спеціальностей.

Загалом можна стверджувати, що будівництво є одним із тих критеріїв, які свідчать про стабільність та економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва, особливо його житлового фонду, – гарантією соціального захисту громадян [165, с. 128]. Водночас не тільки соціальна значущість є основним чинником розвитку будівництва, а й можливість його використання як потужного інструмента безінфляційного розширення споживчого попиту на товар тривалого користування – житло, а також підвищення на основі цього темпів економічного зростання в суміжних галузях української економіки. Житлове будівництво є додатковим драйвером економічного зростання, зниження інфляції, скорочення дефіциту державного бюджету, зниження рівня безробіття, стабілізації грошового обігу, зміцнення гривні [57].

Із розумінням соціального, економічного та секторального значення будівництва з'ясуємо, що ж це за діяльність та як держава має її врегульовувати.

Розпочнемо з того, що базовою для нашого дослідження є категорія «будівництво». Згідно із Британською Енциклопедією будівництво – це зведення або монтаж великогабаритних конструкцій. Термін «будівництво» значною мірою є синонімом до «будувати», але в загальному вжитку він найчастіше застосовується до робіт із великим обсягом виробництва, таких як спорудження будівель, суден, літаків і здійснення публічних робіт щодо будівництва доріг, дамб і мостів [213]. Тлумачний словник української мови визначає, що «будівництво» – це те ж саме, що будування, спорудження будинків, створення парків, скверів, озеленення вулиць, місце, де

здійснюється будівництва, а також споруджувана будівля; установа або організація, яка будує, споруджує що-небудь, а термін «будувати» означає споруджувати, зводити яку-небудь будівлю (будівлі), створювати, організовувати що-небудь, ґрунтуватися на чому-небудь, формувати на якійсь основі, креслити на підставі зроблених розрахунків [189]. Іншими словами, розуміння категорії «будівництво» в західній і вітчизняній науковій думці є схожим, разом із тим у першому разі під будівництвом розуміється щось глобальне з великим обсягом роботи, а в другому – усі будівельні роботи, практично незалежно від їхнього обсягу. З другого боку, у вітчизняній науці термін «будівництво» охоплює тільки будівництво так званих будівель (нерухомості), а в західній воно ширше: сюди відносять промислове виробництво великих рухомих об'єктів (наприклад, літаків і водяних суден) [93, с. 25-26].

На законодавчому рівні термін «будівництво» можна знайти в тексті багатьох нормативно-правових актів, а його трактування варіюється широким або вузьким розумінням нормотворця. Зокрема, будівництво – це [98, с. 129]:

1) нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт (Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 року, № 687-XIV);

2) спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добудова, реставрація й ремонт об'єктів, виконання монтажних робіт (Наказ Міністерства фінансів «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти» від 28 квітня 2001 року, № 205);

3) а) будівельні роботи, серед них – земляні роботи й спорудження, конструктивні зміни, реставраційні роботи, капітальний і поточний ремонт (куди входять чистка й пофарбування) та знесення всіх видів будинків чи будівель; б) цивільне будівництво, куди входять земляні роботи й спорудження, конструктивні зміни, капітальний і поточний ремонт та

знесення – наприклад, аеропортів, доків, гаваней, внутрішніх водяних шляхів, гребель, захисних споруд на берегах річок і морів та поблизу зон обвалів, автомобільних доріг і шосе, залізниць, мостів, тунелів, віадуків та об'єктів, пов'язаних з наданням послуг, таких як комунікації, дренаж, каналізація, водопостачання й енергопостачання; в) монтаж та демонтаж будов і конструкцій з елементів заводського виробництва, а також виробництво збірних елементів на будівельному майданчику (Конвенція про безпеку та гігієну праці у будівництві від 20.06.1988 року, № 167);

4) загальні та спеціалізовані роботи з будівництва будівель і споруд. Ця діяльність включає нове будівництво, ремонтні роботи, розширення та реконструкцію, зведення будівель зі збірних конструкцій на місці ведення робіт, а також будівництво тимчасових об'єктів. Загальне будівництво включає будівництво цілісних житлових комплексів, офісних будівель, магазинів та інших громадських, комунальних або сільськогосподарських будівель тощо, інженерних споруд, таких як автомобільні дороги, вулиці, мости, тунелі, залізниці, аеродроми, порти й інші водні об'єкти, іригаційні системи, каналізація, промислові об'єкти, трубопроводи, лінії електропередач, спортивні комплекси тощо (КВЕД-2005 і КВЕД-2010);

5) нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт будинків, споруд та інших об'єктів, технічне переоснащення підприємств (Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України (з 2005 року) «Про затвердження Інструкції з організації роботи органів державного пожежного нагляду» від 06.02.2006 року, № 59. Втрата чинності від 20.07.2012 року);

6) нове будівництво, реконструкція, технічне переоснащення, реставрація та капітальний ремонт об'єктів будівництва (Наказ Міністерства розвитку громад і територій України «Про затвердження Порядку розроблення проєктної документації на будівництво об'єктів» від 16.05.2011 року, № 45. Перша редакція);

7) нове будівництво, реконструкція, технічне переоснащення чинних підприємств, реставрація та капітальний ремонт об'єктів будівництва (Наказ

Міністерства розвитку громад і територій України «Про затвердження Порядку розроблення проєктної документації на будівництво об'єктів» від 16.05.2011 року, № 45. Редакція від 13.06.2017 року).

Додамо, що під будівлею, у розумінні Податкового кодексу України, розуміються земельні поліпшення, що складаються з несучих та огорожувальних або сполучених (несуче-огорожувальних) конструкцій, які утворюють наземні або підземні приміщення, призначені для проживання або перебування людей, розміщення майна, тварин, рослин, збереження інших матеріальних цінностей, провадження економічної діяльності [138]. У той час як будівельні роботи визначаються як роботи з нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту (Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 року, № 466. Редакція від 28.04.2018 року), а також технічного переоснащення (редакція від 10.06.2017 року).

З вищенаведеного можна зробити висновок, що «будівництво» слід розглядати як сукупність певних варіаційних активних дій щодо реалізації основних будівельних робіт загалом та як галузь матеріального виробництва, що забезпечує комунально-побутове, соціально-культурне, житлове й технічне облаштування земельних поліпшень різноманітного призначення, зокрема [107, с. 74]. У цілях нашого дослідження означені складові в єдності будемо іменувати будівельною сферою, яка охоплює:

- спорудження будівель – як, по-перше, будівельний процес;
- будівельний майданчик як спеціальну земельну ділянку, на якій здійснюється будівництво;
- організаційно-правову діяльність відповідної будівельної організації;
- наукову, проєктну та дозвільну діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо ліцензування й контролю будівництва [93, с. 26].

Переходячи до розгляду питання про врегулювання цієї сфери з боку держави зазначимо, що така потреба є об'єктивно зумовленою, адже роль будівельної галузі в національній економіці є провідною, а реалізація

основних будівельних робіт є діяльністю підвищеної небезпеки. При цьому предметом адміністративно-правового регулювання будівництва постають не просто будівельні роботи та послуги, але й взаємодія між суб'єктами адміністративного права – учасниками будівельного процесу [110, с. 74] та суб'єктами публічного адміністрування.

Відповідно реалізація комплексу заходів, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону) [79, с. 139], надання адміністративних послуг, здійснення контрольно-наглядових проваджень та встановлення чітких процедурних (поетапних) правил здійснення земельних поліпшень, які убезпечать людей, флору та фауну від імовірного негативного впливу за наслідками таких дій – прерогатива адміністративної діяльності суб'єктів, наділених владними повноваженнями (або делегованих державою представників таких функцій). Це власне ті відповідальні особи, які забезпечують реалізацію основоположних функцій демократичної, соціально орієнтованої держави. Однак реалізація таких дій має певну форму, і ми долучаємось до думки О. Рябця, який стверджує, що такою формою є публічне адміністрування [167, с. 39].

Слід уточнити, що категорія «адміністрування» в тлумачних словниках української мови відзначається негативним відтінком минулої епохи, однак із неї можна вивести, що в основі власне адміністрування лежать методи переконання, ідейного впливу, виховання [6; 96, с. 31].

У словнику ООН подано переклад категорії «public administration» шістьма мовами. Російською це позначено як «государственное управление». «Public» (публічний): публічне право; публічна політика; публічне управління; публічний сектор; публічний договір (угода); публічний розгляд справи та ін. В оригіналі слово «public» перекладається як те, що відбувається у присутності публіки, людей, прилюдно, відкрито, непривотно. Такі роз'яснення здебільшого зустрічаються у тлумачних словниках і довідниках [56, с. 11].

Англомовні словники трактують адміністрування як процес або діяльність із ведення бізнесу, організації тощо. Синонімами до адміністрування є «управління», «керівництво», «командування», «контроль», «звинувачення», «поведінка», «проведення», «експлуатація», «регулювання», «нагляд», «контроль», «режим», «підкування». Синонімами до слова «адміністратор» є «уряд», «кабінет міністрів», «міністерство», «виконавча влада», «дирекція», «рада», «керівник» [96, с. 16; 210].

Фактично адміністрування – бюрократичний метод управління завдяки командуванню; діяльність щодо керівництва дорученою ділянкою завдяки застосуванню адміністративних методів управління [197, с. 31].

На думку деяких учених, публічне адміністрування полягає в централізованій організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу. Інші фахівці в галузі державного управління визначають, що публічне адміністрування пов'язане з утіленням у життя законів та інших норм, ухвалених законодавчими органами держави. Ще інші стверджують, що публічне адміністрування використовується в управлінській, політичній та правовій теорії і є процедурою виконання дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з метою здійснення державного регулювання та надання послуг населенню [80, с. 42].

Окремо наголосимо, що більшість авторів, які досліджують проблеми публічного адміністрування, визначають той факт, що воно є складовою управління. Публічне адміністрування як аспект управлінської діяльності існує стільки, скільки функціонують політичні системи та скільки вони намагаються досягти мети програм, поставлених політиками. Безперечно, публічне адміністрування є одним з аспектів більш широкого поняття – управління, зміст якого визначається як певна дія для досягнення конкретної мети [56, с. 13].

Таким чином, публічне адміністрування будівництва в Україні можна схарактеризувати як сукупність владно-розпорядчої, регулювальної, організаційної та сервісної діяльності публічної адміністрації в цій сфері.

До речі, серед багатьох представників адміністративного права, які зверталися до проблематики регулювання будівельної діяльності, особливе місце належить О. Стукаленко. У працях цієї авторки відображені ключові аспекти адміністративно-правового регулювання будівельних відносин в Україні та світі – його витоки, генеза, сучасний стан, актуальні проблеми, закономірності й перспективи розвитку. Узагальнене відображення наукові ідеї О. Стукаленко знайшли в монографії «Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретично-правові засади». Ця праця стала першим комплексним науковим дослідженням будівельної галузі, тенденцій і напрямків удосконалення адміністративно-правового забезпечення здійснення будівельної діяльності з урахуванням міжнародних стандартів, передусім держав-членів ЄС. Слід відзначити, що саме в цій монографії було вперше сформульовано поняття будівельної галузі як підгалузі адміністративного права, що регулює суспільні відносини управлінського й публічно-сервісного спрямування, які формуються у процесі публічного адміністрування в будівельній галузі та спрямовані на створення повноцінного середовища життєдіяльності людини [43, с. 16; 184, с. 38].

Тенденцію до вивчення регулівного впливу держави на сферу будівництва в Україні продовжив П. Кривошеїн, сформувавши поняття адміністративно-правового регулювання будівництва як цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів (принципів, форм і методів діяльності публічної адміністрації та адміністративної відповідальності) прав фізичних і юридичних осіб безперешкодно, відповідно до норм чинного законодавства здійснювати будівництво, жити, працювати й відпочивати в доступних, безпечних, якісних і комфортних приміщеннях [92, с. 4].

Не менш ґрунтовною є праця А. Матвійчука, який вивчав особливості контрольних проваджень у галузі будівництва, стверджуючи, що об'єктом державного контролю в галузі будівництва є система юридичних і фізичних

осіб, які реалізують діяльність щодо створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, що включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування та спорудження об'єктів містобудування та інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури, а також осіб, які стежать за дотриманням чинних будівельних норм і правил під час будівництва [116, с. 11].

До фундаментальних праць із досліджуваної проблематики слід також віднести ті, що присвячені питанням реалізації публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні (О. Сергієнко, 2020), сутності адміністративно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (Н. Чекомасова, 2019), характерним особливостям адміністративно-правових відносин у галузі будівництва й сутності та підстав адміністративної відповідальності за порушення в галузі будівництва (Б. Семенко, 2011); сутності правових засад здійснення державного контролю у сфері будівництва (В. Ромасько, 2010); особливостям приватизації державного майна як об'єкта адміністративно-правового регулювання й значущості об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва у приватизаційних відносинах (Н. Савенко, 2009); характеристиці правового регулювання фінансування будівництва житла в Україні (О. Сударенко, 2006) тощо.

Відповідно є сенс стверджувати, що питання діяльності публічної адміністрації, яка реалізовує публічне адміністрування будівництва в Україні, з часом не втрачають своєї актуалізації, адже предметне поле для вивчення є значним, а проблемних питань у його межах – ще більше. Підтвердженням означеного є нещодавні законодавчі запровадження нових підходів держави до регулювання будівельної сфери, зокрема щодо створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва;

реформування контрольно-наглядової системи; введення «ідентифікатора» об'єкта будівництва як основного елемента нерухомості; новий статус ДБН та зміни в Закон України «Про будівельні норми» № 1055 (запровадження параметричного методу та розпорядчого методу нормування); введення нових ДБН; запровадження нового порядку присвоєння будівельних і поштових адрес; здійснення експертизи в будівництві за новим порядком; особливостей авторського й технічного нагляду; участі ліцензованих і сертифікованих виконавців у будівельних роботах; діяльності інспекції на місцях як адміністративних працівників від місцевої влади [26] тощо. Зазначені модернізації вимагають від публічної адміністрації адаптування своєї адміністративної діяльності під реалії сьогодення.

Спеціалізовано деталізуючи твердження про публічну адміністрацію будівництва в Україні, потрібно уточнити, що термін «публічна адміністрація» вперше було використано у праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація» – у вузькому та широкому сенсі [44].

У вузькому сенсі – це «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Виходячи з того, що до «публічної адміністрації» належать органи публічної влади, додамо, що саме у праві ЄС розуміється під цими органами. Це «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формального погляду не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але їх структура та завдання визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)» [44]. Отже, можна зробити висновок, що у вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміється система органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства [22, с. 13].

У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації» крім органів публічної влади відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [85]. Водночас, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності [220], під «публічною владою» (або органами публічної влади) слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні й місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів. Таким чином, ми долучаємось до думки, що в широкому сенсі до «публічної адміністрації» крім органів публічної влади, органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, належать незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів [22, с. 13].

Підтвердженням тлумачення терміна «публічна адміністрація» у широкому та вузькому сенсі є також праці європейських учених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [160]. Так, М. Беньо під терміном «публічна адміністрація» розуміє сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та в межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [17; 22, с.13].

Таким чином, публічна адміністрація в сфері будівництва України – це сукупність виконавчих і місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулювальний і організаційний вплив на суспільні відносини та надають адміністративні послуги у сфері реалізації основних складових будівельних робіт для забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різноманітного призначення.

Розглядаючи відносини в цій сфері як предмет регулювання правових норм, потрібно відзначити їх неоднорідність. Тож вони й регулюються нормами різних галузей права – цивільного (підрядні та субпідрядні відносини, постачання та транспортування будматеріалів тощо); адміністративного (отримання дозвільних документів на проведення будівельних робіт, погодження проєктної документації тощо); фінансового (фінансування та інвестування будівництва); земельного (виділення земельних ділянок під будівництво); трудового (праця будівельників, архітекторів та інших спеціалістів); кримінального (відповідальність за злочини у сфері будівництва); екологічного (врахування впливу на навколишнє середовище) тощо [118, с. 18].

Однак саме адміністративне законодавство є основою діяльності публічної адміністрації, а також джерелом процедурних норм, на основі яких реалізується публічне адміністрування, зокрема й у сфері будівництва, в Україні [105, с. 317].

Додамо, що за нашим баченням, будівництво є частиною містобудування, а тому основоположними актами, які безпосередньо закріплюють перелік суб'єктних утворень публічної адміністрації в цій сфері, є закони України «Про основи містобудування» (2780-12), «Про регулювання містобудівної діяльності» (3038-17), «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (208/94-ВР), «Про архітектурну діяльність» (687-XIV) та деякі інші.

Так, у нормах Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 року, № 2780-XII передбачається, що державне регулювання у сфері містобудування здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у

сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю (структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад), іншими органами в порядку, установленому законодавством [155].

У свою чергу Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 року, № 687-XIV уповноважує на здійснення державного архітектурно-будівельного контролю органи державного архітектурно-будівельного контролю, визначені статтею 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, органами державного архітектурно-будівельного контролю, іншими уповноваженими органами містобудування та архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування) [156], а державного архітектурно-будівельного нагляду – центральний орган 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 [148].

Відтак, відповідно до визначених напрямків управління у сфері містобудівної діяльності здійснюють Верховна Рада України як законодавчий орган, Кабінет Міністрів України, що ухвалює підзаконні акти на виконання

законодавчих норм і очолює систему виконавчих органів [170, с. 61], та безпосередньо виконавчі органи влади й делеговані ними представники.

Найвищим органом зі спеціально уповноважених органів містобудування та архітектури є Міністерство розвитку громад і територій України. Згідно з положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 року № 197, це Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва.

Не менш важливе значення також має центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини – Міністерство культури та інформаційної політики України, яке надає конкретні адміністративні послуги в аналізованій сфері, а також Державна архітектурно-будівельна інспекція України, що є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду щодо надання (отримання, реєстрації), відмови у виданні чи анулювання (скасування) документів, які дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [150]. Державна архітектурно-будівельна інспекція України здійснює свою роботу у кількох магістральних напрямках, кожен з яких є стратегічно важливим для будівельної галузі в Україні: архітектурно-будівельний контроль; дозвільні та реєстраційні функції, ліцензування [9].

Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) затверджують місцеві містобудівні програми, генеральні плани забудови, іншу містобудівну документацію, сприяють розширенню житлового будівництва, а також сприяють створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Повноваження органів місцевого самоврядування встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97- ВР [162, с. 72].

Окремо слід вказати про ті публічні утворення, які є дотичними до публічного адміністрування сфері будівництва. Зокрема це Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру і її територіальні органи, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та деякі інші.

Узагальнюючи зазначене, можемо стверджувати, що публічну адміністрацію сфери будівництва в Україні складають: Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України (реорганізовані на її основі органи), Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, сільські, селищні, міські ради та деякі інші суб'єкти.

При цьому в наведеному вище переліку присутні як органи загальної, так і спеціальної й дотичної компетенції щодо врегулювання суспільних взаємовідношень будівельної сфери України. Не вимагає обґрунтування теза про те, що їхній адміністративно-правовий статус є різним.

Уточнимо, що адміністративно-правовий статус публічної адміністрації – це сукупність статичних юридичних елементів, які визначають місце й роль посадових осіб та публічних органів, зокрема обсяг і глибину їх правосуб'єктності, компетенцію (обов'язки і права) та відповідальність [70, с. 8] за належне виконання конкретних функцій держави.

Наприклад, адміністративно-правовий статус Міністерства розвитку громад і територій України – це сукупність його завдань і компетенції щодо реалізації політики у сфері будівництва з метою насамперед спрямування й координування адміністративної діяльності Державної архітектурно-

будівельної інспекції України; адміністративно-правовий статус Державної архітектурно-будівельної інспекції України – це сукупність їх завдань щодо контролю та нагляду за будівництвом, адміністративних обов’язків щодо прозорого і вчасного надання дозволів на будівництво та прийняття будівель в експлуатацію, адміністративних прав з метою забезпечення якості та безпечності будівель та адміністративної відповідальності у цій сфері; адміністративно-правових статус органів місцевого самоврядування, які здійснюють делеговані державні повноваження щодо державного архітектурно-будівельного контролю, – це сукупність додатково отриманих органами місцевого самоврядування делегованих державних повноважень щодо реєстрації документів, які дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт; приймання в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів через видання сертифікатів, реєстрації декларації про готовність об’єкта до експлуатації або відмови в таких діях у разі порушення будівельних норм і правил, які складаються із системи обов’язків, адміністративних прав та адміністративної відповідальності за порушення прав і законних інтересів забудовників й інших учасників будівельного процесу [93, с. 56-57]. Тобто, як бачимо, держава наділила їх різними повноваженнями, компетенцією та сферою відповідальності.

Узагальнено можна визначити, що адміністративно-правовий статус публічної адміністрації будівництва в Україні – це система адміністративних компетенцій уповноважених суб’єктів, яка в єдності забезпечує досягнення мети публічного адміністрування будівництва в Україні.

Таким чином, сформулюємо такі висновки щодо визначення поняття публічного адміністрування будівництва в Україні:

– на законодавчому рівні термін «будівництво» можна знайти в тексті багатьох нормативно-правових актів, а його трактування варіюється за широким або вузьким розумінням нормотворця. Їх аналіз дозволяє стверджувати, що «будівництво» слід розглядати як сукупність певних варіаційних активних дій щодо реалізації основних будівельних робіт

загалом та як галузь матеріального виробництва, що забезпечує комунально-побутове, соціально-культурне, житлове та технічне облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення, зокрема. Із розумінням соціального, економічного та секторального значення будівництва в цілях нашого дослідження означені складові в єдності іменовано будівельною сферою;

– потреба державного регулювання аналізованої сфери є об'єктивно зумовленою, адже: 1) роль будівельної галузі в національній економіці є провідною; 2) реалізація основних будівельних робіт є діяльністю підвищеної небезпеки, що вимагає встановлення чітких процедурних (поетапних) правил здійснення земельних поліпшень, які убезпечать людей, флору та фауну від ймовірного негативного впливу за наслідками таких дій; 3) суб'єкти адміністративного права за власною ініціативою (надання адміністративних послуг) чи у примусовому порядку (здійснення контролю та нагляду) вступають в адміністративно-правові відносини, що мають бути забезпечені, захищені, охоронювані адміністративною нормою. Означене реалізується у формі публічного адміністрування будівництва та характеризується сукупністю владно-розпорядчої, регулювальної, організаційної та сервісної діяльності публічної адміністрації в цій сфері;

– питання діяльності публічної адміністрації, яка реалізовує публічне адміністрування будівництва в Україні з часом не втрачають своєї актуалізації, адже предметне поле для вивчення є значним, а проблемних питань у його межах стає ще більше. Підтвердженням означеного є нещодавні законодавчі запровадження нових підходів держави до регулювання будівельної сфери;

– публічна адміністрація в сфері будівництва України – це сукупність виконавчих і місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулювальний і організаційний вплив на суспільні відносини та надають адміністративні послуги у сфері реалізації основних складових будівельних робіт для забезпечення комунально-

побутового, соціально-культурного, житлового й технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення. Публічну адміністрацію сфери будівництва в Україні складають Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України (реорганізовані на її основі органи), Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, сільські, селищні, міські ради та деякі інші суб'єкти;

– адміністративне законодавство є основою діяльності публічної адміністрації, а також джерелом процедурних норм, на основі яких реалізується публічне адміністрування, зокрема і в сфері будівництва в Україні.

Отже, публічне адміністрування будівництва в Україні – це комплексна юридична категорія правознавства, яка характеризує розпорядчу, публічно-сервісну та виконавчу адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації – органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які виконують делеговані державно-виконавчі функції у сфері будівництва, із забезпечення адміністративно-правового впливу (як позитивним шляхом – надання адміністративних послуг, так і негативним – накладення адміністративних санкцій) на суб'єктів будівництва на всіх етапах – планування, будівництва, введення в експлуатацію та знесення об'єкта будівництва.

1.2 Сутність публічного адміністрування будівництва в Україні

Як з'ясовано нами попередньо, публічне адміністрування будівництва в Україні – досить складний феномен, з одного боку, та не менш складна юридична категорія правознавства як спосіб виконання публічною адміністрацією своєї компетенції – з іншого.

Відразу слід уточнити, що категорії «зміст» і «сутність» є взаємозалежними. У словнику української мови термін «зміст» визначається як те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується (у книзі, статті і т. ін.); сутність, внутрішня особливість чого-небудь; певні властивості, характерні риси, які відрізняють певне явище, предмет від подібних явищ, предметів і т. ін.; розумна основа, мета, призначення чого-небудь; перелік розділів, частин, оповідань і т. ін. книги, збірки, рукопису тощо [21]. З філософського погляду, зміст – це сукупність елементів, процесів, зв'язків, які становлять певний предмет чи явище. Ця визначеність майже ідентична поняттю «сутність» і тісно пов'язана з ним. Проте сутність абстрактніша, ширша за категорію «зміст». Нею визначають головний, вирішальний, глибинніший внутрішній зв'язок предметів, які становлять його основу. Поняття «зміст» дещо вужче. Воно також відбиває внутрішній і вирішальний зв'язок, проте не в його найзагальнішому вигляді, а в такому, що реалізується в кожному окремому предметі (групі предметів) на певному етапі розвитку, за певних умов [206, с. 218]. Фактично зміст є подальшою конкретизацією сутності та явища [51, с. 170; 167, с. 44-45].

Водночас сутністю вважається «найголовніше, основне, істотне в кому, чому-небудь. У філософії це щось головне, визначальне в предметі, що зумовлене глибинними зв'язками й тенденціями розвитку та пізнається на рівні теоретичного мислення [189].

У науковій доктрині адміністративного права означені категорії перебувають поряд, однак кожен науковець відповідно до філософської чи правової аргументації вкладає власне бачення їх понятійної структури. Так,

М. Вишневський, вивчаючи питання адміністративно-правового регулювання діяльності апарату суду в Україні, визначає, що зміст означеного є фактичним (внутрішні та зовнішні способи впливу на професійну, службову та посадову діяльність працівників апарату суду) та нормативним (сукупність адміністративних норм, що встановлюють порядок, процедури та механізм реалізації діяльності апарату суду), а його сутність розкриває особливості системи керівного суб'єктного впливу, яка складається з двох рівнів [33, с.4].

Зміст правового забезпечення, на думку О. Безпалої, полягає у формуванні потрібної правової бази, яка б створювала необхідні умови для функціонування всієї системи конкретного діяння чи явища, усебічно регламентувала б особливості розподілу функцій між окремими органами та підрозділами, а також специфіку виконання ними покладених обов'язків [15, с. 111].

Водночас А. Замрига вважає, що зміст адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні може бути юридичним і фактичним. Зокрема це фактичний зміст – перелік офіційно встановлених і регламентованих необхідних адміністративних дій уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо конкретної сфери господарства країни. У свою чергу юридичний зміст передбачає: 1) способи та засоби впливу публічної адміністрації на господарську сферу країни – інструментарій адміністративної діяльності; 2) засади, зокрема гарантії адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні – сукупність принципів та основоположних концепцій щодо дотування, інших видів підтримки господарської діяльності в Україні, захисту, охорони і т. ін.; 3) адміністративно-правові механізми реалізації адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні – процедури реалізації владного впливу, а також особливості надання адміністративних послуг в аналізованій сфері. Відповідно зміст адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, на думку означеного науковця, – це сукупність гарантій, засад, способів, засобів і механізмів

втручання публічної адміністрації у процес забезпечення державних і суспільних потреб суб'єктом господарювання чи господарським комплексом матеріального чи нематеріального спрямування на основі виготовлення, реалізації продукції або через надання інших суспільно корисних послуг [67, с. 64-65].

Як бачимо, означені категорії застосовуються до різних правових явищ, феноменів і процесів. Узагальнено сутність – це внутрішній зміст предмета, який виражається в єдності всіх його багатоманітних властивостей і відносин, це є сенсом явища; позаяк зміст – певна сторона цілого, сукупність частин (елементів) предмета. Зміст у найзагальнішому вигляді – це розвинута в конкретну цілісність сутність об'єкта [176].

Відповідно зміст публічного адміністрування будівництва в Україні охоплює низку концептуально засадничих елементів, що формують його будову, – об'єкт, предмет та учасників (об'єкти та суб'єкти адміністрування); сутність публічного адміністрування будівництва в Україні розкриває його цілі, завдання та функції, що окреслюють коло суспільних та адміністративних взаємозв'язків у зазначеній сфері та дають загальне уявлення про процес його реалізації, будучи фундаментальною основою та нормативним підґрунтям адміністративної діяльності публічної адміністрації, що займається безпосередньою його реалізацією.

Із зазначеного логічним буде твердження, що зміст публічного адміністрування будівництва в Україні вже описано в межах попереднього етапу нашого наукового дослідження, де виявлено таке:

1) об'єктами публічного адміністрування будівництва є адміністративно-правові відносини, що виникають між фізичними та юридичними особами та публічною адміністрацією щодо організаційних, дозвільних, погоджувальних, контрольно-наглядових та інших аспектів, безпосередньо пов'язаних із початком, перебігом чи закінченням реалізації первинного спорудження земельних поліпшень різнорідного призначення,

реконструкції, реставрації або капітального ремонту вже наявних будівель як щодо одиничних потреб, так і суспільного й економічного інтересу загалом;

2) предметом публічного адміністрування будівництва в Україні, з одного боку, є будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси та частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури (винятками є нафтові й газові свердловини та об'єкти їх облаштування [156]), з іншого – діяльність, пов'язана з їх спорудженням;

3) учасниками публічного адміністрування будівництва в Україні є фізичні та юридичні особи й публічна адміністрація.

Окремо зазначимо, що, на наш погляд, у змістовно-сутнісну структуру публічного адміністрування будівництва в Україні слід включати також концепції його реалізації. Що це означає? Передусім уточнимо, що концепція – це (від лат. *conceptio* – «осягати, сприймати») система поглядів, понять про певні явища або процеси, спосіб їхнього розуміння, тлумачення; основна ідея будь-якої теорії, головний задум; ідея чи план нового, оригінального розуміння; конструктивний принцип художньої, технічної та інших видів діяльності [163].

Тобто концепцією публічного адміністрування будівництва є головна ідея, закладена в його основу, яка підкріплена сукупним механізмом її реалізації (фактично моделлю управління із відповідними притаманними ознаками).

В окресленій сфері існує щонайменше три концептуальні моделі публічного адміністрування.

1. Дозвільна/тотальна/імперативна – основним принципом якої є «легалізуй потім будуй». За цієї концепції управління встановлюються дозвільні режими будівництва, забезпечується реєстраційно-ліцензійні процедури з встановленими вимогами, а також санкційні впливи за порушення встановлених вимог.

Вплив у такому разі здійснюється виключно «згори» – від державних органів до підпорядкованих їм суб'єктів [13, с. 12] (об'єктів).

2. Дерегулятивна/спрощена – діяльність публічних інституцій у межах спрощення дозвільних і погоджувальних систем у сфері реалізації будівельних робіт. Фактично це лібералізована модель попередньої, з соціальним чинником в основі, основне правило якої – помірковане застосування дозвільних процедур [1].

3. Ліберальна – «будуй, а потім легалізуй». Основна її мета зводиться до формальної легалізації вже наявних об'єктів будівництва з диспозитивним чинником в основі адміністрування та передбачає вільну саморегуляцію суб'єктами їхньої поведінки на основі принципів права, установлених меж і процедур такої саморегуляції [137].

Однак ми переконані, що в сучасних умовах провідною концепцією публічного адміністрування аналізованої сфери є так звана концепція сталого розвитку будівельної сфери, сутність якої передбачає формування економіки будівельної галузі, яка б володіла динамічним потенціалом, здатним забезпечувати зростання рівня добробуту населення і стандарти помешкання, ефективно відтворювання й модернізацію виробничого апарату як на рівні комплексу, так і на рівні області загалом, зміцнення конкурентоспроможності, й на цій основі зростання якісних показників та структурних характеристик комплексу і, зрештою, зміцнення внутрішньої та зовнішньої безпеки країни [60].

Увесь цивілізований світ уже досить тривай час обговорює перспективи сталого розвитку, адже його переваги є безспірними. Вплив будівельної галузі на навколишнє природне середовище серед усіх галузей промисловості є одним із найбільших – забруднення будівельним сміттям, охоплення все більшої зони будівельними майданчиками, масове вирублення лісів, зменшення якісних характеристик ґрунтового покриву, втрата сільськогосподарських угідь, масове використання невідновлюваних джерел енергії тощо.

Усе це вимагає створення нових підходів до врегулювання будівельної сфери, що ґрунтуються на ресурсоефективних, екологічно заснованих принципах раціонального співіснування всього живого на планеті.

Тобто концепція сталого розвитку будівництва передбачає поєднання відповідального ставлення до природи з максимальною раціональною вигодою для людини та держави.

Як означене має практично реалізовувати держава (в особі уповноважених органів влади), здійснимо спробу з'ясувати на наступних етапах нашого наукового дослідження, а зараз зосередимо увагу на теоретичних аспектах піднятої тематики.

Зокрема, публічне адміністрування задля реалізації ідеї сталого розвитку будівництва має активно співпрацювати з бізнесом, який в умовах сучасності перетворюється в окрему ланку державного управління, представлену так званою саморегуляцією сфери.

Для повноти розуміння зазначеного уточнимо, що «саморегуляція» використовується сьогодні в різних значеннях: як функція систем різного типу, зокрема біологічних і соціальних; як життєві сили організму, що впливають на його функціонування та розвиток; як синонім до термінів «самоорганізація», «управління» тощо. Така розмаїтість у тлумаченнях запозичена передусім із синергетики [169, с. 19].

Здебільшого саморегуляція діяльності розглядається в декількох аспектах: 1) соціальний аспект саморегуляції – здатність індивіда знайти своє місце в суспільстві, відповідно до своїх здібностей, можливостей і уподобань; 2) психологічний аспект саморегуляції розкриває механізми формування її через взаємодію свідомості й підсвідомості, рефлексії, мислення; 3) педагогічний аспект саморегуляції – створення таких методик і дидактичних умов, які сприяли б формуванню як окремих компонентів саморегуляції, так і їх системи [46, с. 160-161]; 4) філософський аспект – саморегулювання означає, що система упорядковується автономно відповідно до притаманних їй внутрішніх закономірностей розвитку, вона є

самодостатньою в інформаційному значенні, тобто в неї є все потрібне для того, щоб підтримувати себе та успішно розвиватися [112]. Окремо відзначимо, що з економічного погляду – це встановлення локальних правил провадження діяльності на деталізованих законодавчих засадах внутрішніми документами суб'єктів господарювання, а також self-regulation, тобто ринкове регулювання діяльності означених суб'єктів [167, с. 105].

Умови переходу до саморегулювання в будівництві спеціалізовано вивчали Т. Сердюк та І. Лавровська, які вважають, що для створення саморегулювальних об'єднань саме в будівельній галузі окремого проєкту наразі не передбачено, проте саме в контексті подолання стагнації будівельної галузі реформування взаємовідносин органів державного управління з будівельним бізнесом набуває стратегічного значення. Так, стаття 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», яка набрала чинності 17.05.2011 року, визначає можливість створення неприбуткових об'єднань фізичних та юридичних осіб у формі саморегулювальних організацій у сфері архітектурної діяльності [156; 174].

Тут слід розуміти, що головне, щоб саморегулювні організації не стали квазірегуляторними органами, що наділені всіма повноваженнями з допуску на ринок, проте їх рішення не можна оскаржити в адміністративному порядку – наприклад, у Державній регуляторній службі [25].

До основних причин запровадження саморегулювання в будівельній галузі слід віднести: 1) надмірність і низьку ефективність заходів державного регулювання будівельної галузі в питаннях забезпечення прав споживачів, наявність адміністративних бар'єрів; 2) відсутність відповідальності контрольних і наглядових органів та їх посадових осіб за допущені порушення; 3) відсутність механізмів матеріальної відповідальності наглядових органів і суб'єктів господарювання за якість будівельної продукції; 4) низькі темпи розроблення галузевих стандартів; 5) потреба приведення механізмів регулювання економіки відповідно до світових стандартів із метою прискорення процесу інтеграції у світове економічне

співтовариство. Відтак метою введення інституту саморегулювання в будівельній галузі є формування оптимального співвідношення державних і недержавних форм регулювання поряд із побудовою системи матеріальної відповідальності суб'єктів будівельної діяльності перед користувачами будівельної продукції [49].

Перехід до саморегулювання в будівництві має відбуватися поступово. На початковому етапі доцільно, щоб об'єднання в саморегулювні організації було добровільним задля того, щоб підприємства змогли реально оцінити їх переваги, із подальшим переходом до обов'язкового членства. Саме такий підхід до формування процесу саморегулювання є найбільш оптимальним для будівельної галузі України, оскільки сприятиме врегулюванню суперечностей, які сьогодні існують між владою і будівельним бізнесом. Влада може мінімізувати свій вплив на економіку й почне виконувати притаманні їй функції контролю чесних «правил гри» на ринку. Будівельники ж почнуть працювати у стабільній і прозорій системі координат, спрямовуючи свої зусилля на досягнення конкурентних переваг на ринку. Задля уникнення недоліків діяльності саморегулювних організацій, притаманних російській практиці, потрібно закріпити норму щодо поділу саморегулювних організацій в будівництві за принципом об'єднання залежно від виконуваних робіт. Ми підтримуємо позицію Т. Сердюка та І. Лавровської щодо доцільності входження до складу будівельних і пошукових саморегулювних організацій юридичних осіб, а до проєктних й архітектурних – фізичних осіб, і щоб такі організації створювались у формі професійних об'єднань; аби саморегулювання не перетворювалось на корумпований комерційний сектор, потрібно запровадити механізм визначення розміру членського внеску у компенсаційний фонд саморегулювних організацій, ураховуючи ризики діяльності, перелік та обсяги виконуваних робіт (за рік) для кожної організації або фізичної особи окремо. Також у разі зміни основного виду діяльності або зростання річного доходу організації доцільно передбачити періодичний перегляд розміру членського

внеску в компенсаційних фондах, адже збільшення обсягів робіт призводить до підвищення ймовірної відповідальності [174].

Чинне законодавство сьогодні дозволяє утворювати саморегулівні організації у сфері архітектурної діяльності. Порядок їх реєстрації затверджено Наказом Міністерства розвитку громад та територій України 2014 року. Об'єднання можуть бути зареєстровані як саморегулівні організації, якщо вони відповідають таким критеріям: 1) утворені й діють на засадах самоврядування; 2) їх установчі документи містять фіксоване членство; 3) об'єднують у своєму складі не менше 25 відсотків від загальної кількості фахівців, які отримали кваліфікаційний сертифікат за відповідним напрямком професійної атестації, проведеної в порядку, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» (для об'єднань фізичних осіб), або не менше 25 відсотків від загальної кількості експертних організацій, які здійснюють в усіх адміністративно-територіальних одиницях України експертизу проєктів будівництва, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками, і в яких працює не менше 25 відсотків від загальної кількості сертифікованих експертів, які відповідно до отриманих сертифікатів мають право здійснювати експертизу проєктної документації, чи не менше 700 юридичних осіб, з яких понад 55 відсотків – будівельні підприємства, що мають відповідну ліцензію, чи виробників будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, сукупна частка яких на ринку не менш як за п'ятьма основними видами продукції перевищує 20 відсотків (для об'єднань юридичних осіб); 4) мають відокремлені підрозділи в усіх адміністративно-територіальних одиницях України; 5) визначили правила і стандарти підприємницької чи професійної діяльності, а також механізми контролю за їх дотриманням; 6) мають досвід роботи за напрямком

підприємницької чи професійної діяльності, за яким передбачається здійснювати саморегулювання, не менше двох років [152].

Тим не менше, допоки остаточно діяльність профільних для аналізованої сфери саморегулювних організацій легалізовано не буде (проекти Законів України «Про саморегулювання будівельної діяльності» від 24.11.2010 року та «Про саморегулювання господарської та професійної діяльності» від 17.12.2019 року знято з розгляду), доцільним буде говорити саме про державне регулювання аналізованої сфери – її публічне адміністрування, адже навіть при делегуванні їм відповідних повноважень вони виконують їх на публічній основі й як суб'єкти владних повноважень.

Зокрема щодо сутності досліджуваного процесу насамперед слід уточнити, що в широкому розумінні публічне адміністрування будівництва передбачає забезпечення економічної та соціальної стабільності й захищеності в країні через дотримання єдиної технічної політики в галузі, планування й розроблення організаційно-правових засад проєктування і будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, нормування, роботу з кадрами, організацію техніки безпеки та охорону праці, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних правил, норм і стандартів та ін. [18, с. 109]. А у вузькому сенсі – регулювання діяльності будівництва фізичними і юридичними особами, надання задля цього дозвільної документації, здійснення контрольно-наглядових проваджень щодо дотримання ними норм чинного законодавства.

Фактично означене складає загальну мету досліджуваного процесу – запланований результат до досягнення. У конкретному випадку вона буде варіюватись залежно від різновиду адміністративно-правових відносин – чого учасники публічного адміністрування бажають досягти, якщо вести мову про добровільний вступ у такі відносини (наприклад, отримання дозволу), чи як воно має бути за нормами чинного законодавства (наприклад, усунення недоліків суб'єктом будівельної сфери, виявлених у ході

контрольно-наглядової діяльності, невідповідностей його діяльності технічним, екологічним, трудовим чи іншим нормам).

Ми переконані, що мета – це самостійний та найголовніший елемент сутнісного складу публічного адміністрування, адже від її чіткості та спрямованості залежить формулювання цілей, функцій та завдань реалізації різновидів владного впливу чи сервісної діяльності публічної адміністрації.

Розглядаючи основні функції публічного адміністрування будівництва в Україні, першочергово зазначимо, що в управлінській термінології функція виражає спеціалізований вид управлінської діяльності, який пов'язаний з певною метою – запланованим результатом. Оскільки мета є ідеальним прогнозуванням результату управлінської праці, то саме визначення завдання і є першим кроком у досягненні мети. Виходячи з того, що мета діяльності будь-якої соціальної системи детермінована об'єктивними потребами зовнішнього середовища, можна стверджувати, що цілі діяльності суб'єкта управління детерміновані об'єктивними потребами відповідної соціальної системи управління, зокрема життєво важливими потребами адекватного об'єкта управління [4, с 48-49]. Тому забезпечення цих потреб є метою управлінської діяльності, тобто забезпечення оптимального існування й розвитку об'єкта і системи управління загалом – досягнення максимально корисного ефекту за найменших зусиль і витрат [10, с 32]. Саму ж фактичну діяльність суб'єкта управління щодо забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління правомірно розглядати як об'єктивно необхідну єдність функцій управління. Потреби об'єкта управління, будучи різноманітними й численними, зумовлюють цілі управлінської діяльності, що охоплюють окремі блоки завдань. Водночас найбільш загальним групам потреб і блокам завдань притаманна відносна самостійність і однорідність [111].

Відтак функції державного управління – це самостійні, однорідні частини процесу державно-управлінської діяльності з цільовою спрямованістю, які реалізуються відповідними органами державної влади в

порядку, визначеному законодавством, з метою виконання функцій держави [90].

За нашим баченням, основними функціями публічного адміністрування будівництва в Україні є [99, с. 133]:

1) регулятивна, що полягає в установленні державних нормативів, стандартів і правил здійснення будівельних робіт;

2) дозвоільно-реєстраційна та ліцензування, яка є логічним продовженням попередньої та передбачає надання адміністративно-сервісних послуг громадянам і юридичним особам у процесі будівельних відносин;

3) контрольно-наглядова, що полягає в постійному та систематичному моніторингу реального стану регулятивного впливу та умов дозвоільної системи, з можливістю застосування примусових заходів у разі виявлення протиправних діянь;

4) організаційна – поточне корегування стану розвитку та функціонування будівельної галузі, реалізація короткострокових заходів;

5) прогнозування та аналізу, що полягає в зборі, обробці та використанні економічних показників із метою віднайдення оптимізаційних шляхів розвитку галузі а також попередження її занепаду (усунення ймовірних ризиків);

6) мотиваційна – розроблення та реалізація стимулювальних заходів з метою ефективного розвитку галузі – наприклад, підтримка наукових досліджень, сприяння підготовці й підвищенню кваліфікації кадрів у галузі містобудування, архітектури і будівництва тощо.

Однак окремою і ймовірно найголовнішою функцією є ухвалення управлінських рішень, що становлять собою результат адміністративної діяльності публічної адміністрації на загальнодержавному рівні або ж в індивідуально визначеному конкретному випадку.

Визначаючи основні цілі досліджуваного явища, уточнимо, що вони є вихідним пунктом і руховою силою вольової діяльності та одночасно направляючим чинником у цій діяльності. Об'єктивно цілі державного

управління (публічного адміністрування) народжуються й мають народжуватися «знизу» – від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному й духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей державного управління [159, с. 161].

Тобто можна стверджувати, що цілі – це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного. Подібний дуалізм – об'єктивна основа й ідеальний вираз – веде до того, що в кожній цілі може бути зовсім різним співвідношення між дійсним й ідеальним [158].

Загалом потреби та інтереси людей узагальнюються громадськими організаціями, спілками, політичними партіями, трансформуючись у колективні цілі. Свої вимоги щодо цілей висувають і прихильники патерналістської політики та реформ. Обґрунтування цілей необхідне для чіткого визначення їх. Цілі формулюються на майбутнє, яке не відоме, ймовірніше, альтернативне. Передбачати його доводиться на базі інформації про минуле. Усе, що сталося в історії, нам відоме. А що буде, можна лише припускати, хоч аналіз певних тенденцій та закономірностей розвитку створює передумови для проникнення в майбутнє. Зрозуміло, що без певного уявлення про майбутнє не можна здійснювати регулювання й будувати економічну політику взагалі [201, с. 62].

Сама процедура окреслення цілі на першому етапі полягає у створенні уявного, ідеального образу певного явища, що може породжувати не зумовлені дійсним станом об'єкта сподівання, так би мовити, завищені та недосяжні або досяжні в далекоглядній перспективі завдання. Це автоматично призводитиме до об'єктивної неможливості реалізувати підвищення ефективності капітального будівництва та марнотратства зусиль, ресурсів. Цілі цього процесу мають бути реальними, досяжними у визначені проміжки часу. Такий підхід детермінує дворівневий підхід, за яким на першому етапі ставляться завдання виходу з кризи, тобто подолання

негативних тенденцій, їх припинення, а вже згодом – на другому етапі – необхідні завдання економічного зростання випереджальними темпами [130, с. 70].

Стосовно сфери будівництва, на наш погляд, існує дворівнева система ціле покладання. Перша група – соціальні потреби, а відповідно й мотивовані ними цілі: доступності та якості житлових приміщень; раціонального використання територій; дерегуляція будівництва та ін. До другої групи цілепокладання ми відносимо галузеві потреби: розширення будівництва, розвиток бази управління реальними інвестиціями; інтеграцію системи стандартизації європейського економічного простору; реалізацію програм енергозбереження; інноваційність технологій будівництва; стабільність економіки країни та ефективне використання її потенціалу.

Зрозуміло, що основною метою публічного адміністрування будівництва в Україні є виконання завдань, які сприяють досягненню економічних, політичних, соціальних і фінансових цілей. У нашому випадку їх також класифіковано на дві групи: 1) соціальні: створення умов для отримання доступного та якісного житла громадянами; забезпечення екологізації будівництва нових об'єктів будівництва, а також під час їх реставрації та реконструкції; підтримання наявних будівельних об'єктів у належному та придатному для використання стані; спрощення отримання дозвільних документів для об'єктів будівництва та ін.; 2) галузеві: створення привабливого інвестиційного клімату в країні; упорядкування системи адміністрування під вимоги та стандарти ЄС; фінансування державних і регіональних програм енергозбереження, таких як «Теплий дім»; стимулювання та заохочення виробництва екологічної сировини; розвиток архітектури місцевості; збереження та охорона історичних пам'яток, що є об'єктами будівництва, та інші.

Додамо, що реалізація цих завдань здійснюється безпосередньо через адміністративну діяльність конкретного суб'єктного утворення публічної

адміністрації в цій сфері із застосуванням відповідного інструментарію, мова про який буде йти в наступному розділі нашого наукового дослідження.

Таким чином, підсумовуючи формулюємо такі висновки щодо опису сутності публічного адміністрування будівництва в Україні:

– публічне адміністрування будівництва в Україні – досить складний феномен, з одного боку, та не менш складна юридична категорія правознавства як спосіб виконання публічною адміністрацією своєї компетенції – з іншого. Категорії його змісту та сутності є спорідненими, взаємозалежними та взаємодоповнюваними. Зміст публічного адміністрування будівництва в Україні охоплює низку концептуально засадничих елементів, що формують його будову: 1) об'єктами публічного адміністрування будівництва є адміністративно-правові відносини, що виникають між фізичними та юридичними особами й публічною адміністрацією щодо організаційних, дозвільних, погоджувальних, контрольно-наглядових та інших аспектів, безпосередньо пов'язаних із початком, перебігом чи закінченням реалізації первинного спорудження земельних поліпшень різнорідного призначення, реконструкції, реставрації або капітального ремонту вже існуючих будівель як щодо одиничних потреб, так і суспільного й економічного інтересу загалом; 2) предметом публічного адміністрування будівництва в Україні, з одного боку, є будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси та частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури (винятками є нафтові й газові свердловини та об'єкти їх влаштування [156]), з іншого – діяльність, пов'язана з їх спорудженням; 3) учасниками публічного адміністрування будівництва в Україні є фізичні та юридичні особи та публічна адміністрація;

– до змістовно-сутнісної структури публічного адміністрування будівництва в Україні слід включати також концепції його реалізації – головні ідеї, що закладені в його основу та підкріплені сукупним механізмом їх реалізації. Існує значна кількість таких концепцій, як ліберальна, сутність якої зводиться до тези «будуй, а потім легалізуй», поміркована, де кожний

етап передбачає виважену та необхідну дію з легалізації, або ж узагалі тоталітаризм, де потрібні дозволи на всю діяльність. Однак у сучасних умовах провідною концепцією публічного адміністрування аналізованої сфери є так звана концепція сталого розвитку будівельної сфери, адже весь цивілізований світ уже досить тривай час обговорює її безспірні переваги. Вплив будівельної галузі на довколишнє природне середовище серед усіх галузей промисловості є одним із найбільших – забруднення будівельним сміттям, охоплення все більшої зони будівельними майданчиками, масове вирублення лісів, зменшення якісних характеристик ґрунтового покриву, втрата сільськогосподарських угідь, масове використання невідновлюваних джерел енергії тощо. Усе це вимагає створення нових підходів до врегулювання будівельної сфери, що ґрунтуються на ресурсоефективних, екологічно заснованих принципах раціонального співіснування всього живого на планеті. Тобто концепція сталого розвитку будівництва передбачає поєднання відповідального ставлення до природи з максимальною раціональною вигодою для людини та держави;

– сутність публічного адміністрування будівництва в Україні розкриває його цілі, завдання та функції. У широкому розумінні досліджуваний процес передбачає забезпечення економічної та соціальної стабільності й захищеності в країні через застосування публічною адміністрацією комплексного інструментального набору своєї адміністративної діяльності; у вузькому – регулювання діяльності будівництва фізичними і юридичними особами, надання задля цього дозвільної документації, здійснення контрольних-наглядових проваджень щодо дотримання ними норм чинного законодавства. Фактично означене складає загальну мету досліджуваного процесу. Тобто мета – це запланований результат до досягнення. Вона є самостійним і найголовнішим елементом сутнісного складу публічного адміністрування, адже від її чіткості та спрямованості залежить формулювання цілей, функцій та завдань реалізації різновидів владного впливу чи сервісної діяльності публічної адміністрації;

– основними функціями публічного адміністрування будівництва в Україні є: 1) регулятивна, що полягає в установленні державних нормативів, стандартів і правил здійснення будівельних робіт; 2) дозвільно-реєстраційна та ліцензування, що є логічним продовженням попередньої та передбачає надання адміністративно-сервісних послуг громадянам та юридичним особам у процесі будівельних відношень; 3) контрольно-наглядова, що полягає в постійному та систематичному моніторингу реального стану регулятивного впливу та умов дозвільної системи зокрема з можливістю застосування примусових заходів у разі виявлення протиправних діянь; 4) організаційна – поточне корегування стану розвитку та функціонування будівельної галузі, реалізація короткострокових заходів; 5) прогнозування та аналізу, що полягає в зборі, обробленні та використанні економічних показників з метою віднайдення оптимізаційних шляхів розвитку галузі, а також попередження її занепаду (усунення ймовірних ризиків); 6) мотиваційна – розроблення та реалізація стимулювальних заходів із метою ефективного розвитку галузі (наприклад, підтримка наукових досліджень, сприяння підготовці й підвищенню кваліфікації кадрів у галузі містобудування, архітектури і будівництва тощо). Однак окремою і ймовірно найголовнішою функцією є ухвалення управлінських рішень, що становлять собою результат адміністративної діяльності публічної адміністрації на загальнодержавному рівні або ж в індивідуально визначеному конкретному випадку;

– у сфері будівництва існує дворівнева система цілепокладання:

1) перша група – соціальні потреби, а відповідно й мотивовані ними цілі, зокрема доступності та якості житлових приміщень; раціонального використання територій; дерегуляція будівництва та ін.;

2) до другої групи цілепокладання ми відносимо галузеві, а саме: розширення будівництва, розвиток бази управління реальними інвестиціями; інтеграція системи стандартизації європейського економічного простору; реалізація програм енергозбереження; інноваційність технологій

будівництва; стабільність економіки країни та ефективне використання її потенціалу;

– із розумінням того, що основною метою публічного адміністрування будівництва в Україні є виконання завдань, які сприяють досягненню економічних, політичних, соціальних і фінансових цілей. Це зокрема:

1) соціальні: створення умов для отримання доступного та якісно житла громадянами; забезпечення екологізації будівництва нових об'єктів будівництва, а також під час їх реставрації та реконструкції; підтримання наявних будівельних об'єктів у належному та придатному для використання стані; спрощення отримання дозвільних документів для об'єктів будівництва та інші;

2) галузеві: створення привабливого інвестиційного клімату в країні; упорядкування системи адміністрування під вимоги та стандарти ЄС; фінансування державних і регіональних програм енергозбереження, таких як «Теплий дім»; стимулювання та заохочення виробництва екологічної сировини; розвиток архітектури місцевості; збереження та охорона історичних пам'яток, що є об'єктами будівництва, та інші.

Отже, сутність публічного адміністрування будівництва в Україні, з одного боку, розкриває його цілі, завдання та функції, що окреслюють коло суспільних та адміністративних взаємозв'язків у зазначеній сфері й надають загальне уявлення про процес його реалізації, будучи фундаментальною основою та нормативним підґрунтям адміністративної діяльності публічної адміністрації, яка займається безпосереднім досягненням мети існування означеного процесу; з іншого – є системою об'єктивно існуючих чинників, які встановлюють необхідні пропорції між тріадою елементів: 1) свободою підприємницької та некомерційної діяльності суб'єктів будівельної сфери, коли такі особи на основі закону безперешкодно, не отримуючи дозволу в будь-якого публічного органу, здійснюють будівельну діяльність; 2) наданням публічною владою суб'єктам будівництва певних дозволів, без отримання яких ті не можуть здійснювати будівельні операції, які потенційно

є небезпечними для суспільства; 3) надання суб'єктам будівництва публічною владою різноманітних адміністративних послуг.

Висновки до розділу 1

1. Виявлено й узагальнено, що на законодавчому рівні термін «будівництво» можна знайти в тексті багатьох нормативно-правових актів, а його трактування варіюється широким або вузьким розумінням нормотворця. Їх аналіз дозволяє стверджувати, що «будівництво» слід розглядати як сукупність певних варіаційних активних дій щодо реалізації основних будівельних робіт загалом й окремо як галузь матеріального виробництва, що забезпечує комунально-побутове, соціально-культурне, житлове та технічне облаштування земельних поліпшень різного призначення. Із розумінням соціального, економічного та секторального значення будівництва для цілей нашого дослідження означені складові в єдності іменовано будівельною сферою.

2. Доведено потребу державного регулювання аналізованої сфери, адже: 1) роль будівельної галузі в національній економіці є провідною; 2) реалізація основних будівельних робіт є діяльністю підвищеної небезпеки, яка вимагає встановлення чітких процедурних (поступових) правил здійснення земельних поліпшень, які убезпечать людей, флору та фауну від ймовірного негативного впливу внаслідок таких дій; 3) суб'єкти адміністративного права за власною ініціативою (надання адміністративних послуг) чи у примусовому порядку (здійснення контролю та нагляду) вступають в адміністративно-правові відносини, що мають бути забезпечені, захищені, охоронювані адміністративною нормою. Ухвалено рішення, що означене реалізується у формі публічного адміністрування будівництва в Україні та характеризується сукупністю владно-розпорядчої, регулювальної, організаційної та сервісної діяльності публічної адміністрації в цій сфері.

3. Виявлено, що питання діяльності публічної адміністрації, яка реалізовує публічне адміністрування будівництва в Україні, з часом не втрачають своєї актуалізації, адже предметне поле для вивчення є значним, а проблемних питань у його межах – ще більше. Підтвердженням означеного є нещодавні законодавчі запровадження нових підходів держави до регулювання будівельної сфери.

4. Визначено, що публічна адміністрація будівництва України – це сукупність виконавчих і місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулювальний і організаційний вплив на суспільні відносини та надають адміністративні послуги у сфері реалізації основних складових будівельних робіт для забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різного призначення. Публічну адміністрацію сфери будівництва в Україні складають: Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України (реорганізовані на її основі органи), Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, сільські, селищні, міські ради та деякі інші суб'єкти.

5. Зроблено висновок, що адміністративне законодавство є основою діяльності публічної адміністрації, а також джерелом процедурних норм, на основі яких реалізується публічне адміністрування, зокрема і в сфері будівництва в Україні.

6. Визначено, що зміст публічного адміністрування будівництва в Україні охоплює низку концептуально засадничих елементів, які формують його будову: 1) об'єктами публічного адміністрування будівництва є адміністративно-правові відносини, що виникають між фізичними та

юридичними особами й публічною адміністрацією щодо організаційних, дозвільних, погоджувальних, контрольно-наглядових та інших аспектів, безпосередньо пов'язаних із початком, перебігом чи закінченням реалізації первинного спорудження земельних поліпшень різнорідного призначення, реконструкції, реставрації або капітального ремонту вже існуючих будівель як щодо одиничних потреб, так і суспільного й економічного інтересу загалом; 2) предметом публічного адміністрування будівництва в Україні, з одного боку, є будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси та частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури (винятками є нафтові й газові свердловини та об'єкти їх влаштування [156]), з іншого – діяльність, що пов'язана з їх спорудженням; 3) учасниками публічного адміністрування будівництва в Україні є фізичні та юридичні особи й публічна адміністрація.

7. До змістовно-сутнісної структури публічного адміністрування будівництва в Україні слід включати також концепції його реалізації – головні ідеї, закладені в його основу та підкріплені сукупним механізмом їх реалізації. Виявлено, що існує значна кількість таких концепцій: ліберальна, сутність якої зводиться до тези «будуй, а потім легалізуй», поміркована, де кожний етап передбачає виважену та необхідну дію з легалізації, або ж узагалі тоталітаризм, де потрібні дозволи на всю діяльність. Однак у сучасних умовах провідною концепцією публічного адміністрування аналізованої сфери названо концепцію сталого розвитку будівельної сфери, адже весь цивілізований світ уже досить тривай час обговорює її безспірні переваги. Вплив будівельної галузі на довколишнє природне середовище серед усіх галузей промисловості є одним із найбільших – забруднення будівельним сміттям, охоплення все більшої зони будівельними майданчиками, масове вирубування лісів, зменшення якісних характеристик ґрунтового покриву, втрата сільськогосподарських угідь, масове використання невідновлюваних джерел енергії тощо. Усе це вимагає створення нових підходів до врегулювання будівельної сфери, що

ґрунтуються на ресурсоефективних, екологічно заснованих принципах раціонального співіснування усього живого на планеті. Тобто концепція сталого розвитку будівництва передбачає поєднання відповідального ставлення до природи з максимальною раціональною вигодою для людини й держави.

8. Визначено, що сутність публічного адміністрування будівництва в Україні розкриває його цілі, завдання та функції. У широкому розумінні досліджуваний процес передбачає забезпечення економічної та соціальної стабільності й захищеності в країні через застосування публічною адміністрацією комплексного інструментального набору своєї адміністративної діяльності; у вузькому – регулювання діяльності будівництва фізичними і юридичним особами, надання для цього дозвільної документації, здійснення контрольно-наглядових проваджень щодо дотримання ними норм чинного законодавства. Фактично означене складає загальну мету досліджуваного процесу. Тобто мета – це запланований результат до досягнення. Вона є самостійним і найголовнішим елементом сутнісного складу публічного адміністрування, адже від її чіткості та спрямованості залежить формулювання цілей, функцій та завдань реалізації різновидів владного впливу чи сервісної діяльності публічної адміністрації.

9. Основними функціями публічного адміністрування будівництва в Україні є: 1) регулятивна, що полягає в установленні державних нормативів, стандартів і правил здійснення будівельних робіт; 2) дозвільно-реєстраційна та ліцензування, яка є логічним продовженням попередньої та передбачає надання адміністративно-сервісних послуг громадянам та юридичним особам у процесі будівельних відносин; 3) контрольно-наглядова, що полягає в постійному та систематичному моніторингу реального стану регулятивного впливу та умов дозвільної системи зокрема, з можливістю застосування примусових заходів у разі виявлення протиправних діянь; 4) організаційна – поточне корегування стану розвитку та функціонування будівельної галузі, реалізація короткострокових заходів; 5) прогнозування та аналізу, що полягає

у зборі, обробленні та використанні економічних показників з метою віднайдення оптимізаційних шляхів розвитку галузі, а також попередження її занепаду (усунення ймовірних ризиків); 6) мотиваційна – розроблення та реалізація стимулювальних заходів із метою ефективного розвитку галузі (наприклад, підтримка наукових досліджень, сприяння підготовці й підвищенню кваліфікації кадрів у галузі містобудування, архітектури і будівництва тощо). Однак окремою і ймовірно найголовнішою функцією є ухвалення управлінських рішень, що становлять собою результат адміністративної діяльності публічної адміністрації на загальнодержавному рівні або ж в індивідуально визначеному конкретному випадку.

10. У сфері будівництва існує дворівнева система цілепокладання:

1) перша група – соціальні потреби, а відповідно й мотивовані ними цілі: зокрема доступності та якості житлових приміщень; раціонального використання територій; дерегуляція будівництва та ін.;

2) до другої групи цілепокладання ми відносимо галузеві, а саме: розширення будівництва, розвиток бази управління реальними інвестиціями; інтеграцію системи стандартизації європейського економічного простору; реалізацію програм енергозбереження; інноваційність технологій будівництва; стабільність економіки країни та ефективне використання її потенціалу.

11. Визначено, що основною метою публічного адміністрування будівництва в Україні є виконання завдань, які сприяють досягненню економічних, політичних, соціальних і фінансових цілей. Сформовано, що ними є такі:

– соціальні: створення умов для отримання доступного та якісного житла громадянами; забезпечення екологізації будівництва нових об'єктів будівництва, а також під час їх реставрації та реконструкції; підтримання наявних будівельних об'єктів у належному та придатному для використання стані; спрощення отримання дозвільних документів для об'єктів будівництва та ін.;

– галузеві: створення привабливого інвестиційного клімату в країні; упорядкування системи адміністрування під вимоги та стандарти ЄС; фінансування державних і регіональних програм енергозбереження (як, наприклад, «Теплий дім»); стимулювання та заохочення виробництва екологічної сировини; розвиток архітектури місцевості; збереження й охорона історичних пам'яток, що є об'єктами будівництва, та інші.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

2.1 Нормативні засади реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні

Переходячи до розгляду практичних аспектів реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні, потрібно відзначити, що словосполучення «механізм прав», «механізм забезпечення», «механізм діяльності», «механізм реалізації», «механізм публічного адміністрування» активно використовуються у працях науковців. Водночас слід розуміти, що в кожному конкретному випадку певний дослідник розуміє, що власне хоче розуміти. Звісно, є встановлені доктриною рамки певного сутнісного аспекту досліджуваного явища, однак міждисциплінарний характер категорії, а також варіювання концепційних поєднань інших процесів, явищ чи феноменів, об'єднаних спільним завданням із механізмом, спричиняє різнобарвне, різносутнісне його наповнення у змістовому аспекті [147, с. 98].

Беззаперечним є факт, що механізм як цілеспрямовано функціональна система важелів, інструментів і процедур взаємодії різних суб'єктів та об'єктів становить собою складне за природою, інтегральне за формою, динамічно функціональне організаційне явище [121, с. 104].

За загальноприйнятим уявленням, це реалізаційна складова будь-якого процесу, що, маючи арсенал теоретичного підґрунтя та практичного інструментарію, перетворює прописані істини в практично наявні. Інтерпретуючи думку А. Приходька, вважаємо, що, з одного боку, це сукупне вираження сторони реалізації публічного адміністрування, а з іншого – нормативні засади, що створюють умови для її існування загалом [147, с. 98]. На розкриття останнього й спрямовано цей етап нашого дослідження.

Розпочнемо з того, що досліджуваний нами процес як різновид діяльності уповноважених суб'єктів ґрунтується на певних засадах. Щоб з'ясувати сутність цього терміна, звернемося до тлумачного словника української мови. Відповідно «засада» – це: 1) приховане місце, де розташовується хто-небудь для раптового нападу; 2) несподіваний напад з прикритого місця; 3) загін війська, добре замаскований для раптового нападу; 4) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 5) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 6) спосіб, метод здійснення чого-небудь [21]. Як бачимо, термін досить багатогранний, однак очевидно, що аналізованої нами проблематики перші три трактування не стосуються.

Відповідно до зазначеного нормативні засади публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність джерел адміністративного права та принципів його реалізації. Тобто те головне, на чому воно ґрунтується, базується [21] та законно здійснюється.

До речі, одними з найбільш спірних юридичних категорій є саме ті, що представлені нами для аналізу, – засади та принципи. Одні вчені вважають, що їхнє співвідношення є самостійним щодо одне одного, інші – що поглинаючим, або ж узагалі це одне й те саме юридичне явище. Це стосується не тільки аналізованої сфери, а й усієї юридичної науки загалом [147, с. 101].

Саме тому вважаємо за потрібне уточнити, що засади є положеннями, які за своєю сутністю максимально наближені до принципів, але більш розкриті та деталізовані. При цьому потреби розуміння поняття «основи» як синоніму понять «принципи» чи «засади» немає. Загалом використання синонімів у науці можливе, проте здебільшого термін, що використовується, має своє індивідуальне розуміння [11, с. 20]. Відповідно принципи є основними засадами, які органічно впливають із джерел адміністративного права.

Водночас джерела адміністративного права – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов’язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі) [42, с. 51-52].

Безумовно, можна наводити й інші визначення, які надаються різними вченими [140, с. 79], проте, зважаючи на різноманіття їх думок щодо означеного та проаналізувавши найбільш популярні, можемо зробити висновок, що майже всі науковці під джерелом адміністративного права однаково розуміють зовнішню форму вираження його норм, тобто певні акти, які містять адміністративно-правові норми. Основна відмінність у поглядах на цю категорію полягає в тому, акти яких органів чи осіб можуть бути джерелом адміністративного права. Стосовно цього С. Мойсак зазначає, що відмінність у поглядах на категорію «джерело адміністративного права» полягає лише в тому, що одні автори зазначають, що це мають бути акти державних органів, які містять адміністративно-правові норми, а інші – що це мають бути акти правотворчих органів [123, с. 44; 199, с. 181].

Традиційно до джерел адміністративного права відносять національні джерела адміністративного права (Конституцію, інші закони України) та підзаконні нормативно-природного права (загальні принципи права); звичаї та традиції; норми моралі; судові рішення (судові прецеденти) – рішення Конституційного суду України та Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини, інших міжнародних судових установ [42, с. 51-52].

Розглядаючи джерела публічного адміністрування, слід нагадати, що будівництво є частиною містобудування, а тому основоположними актами, які безпосередньо закріплюють перелік суб’єктних утворень публічної адміністрації та основ їх діяльності в цій сфері, є закони України «Про основи містобудування» (2780-12), «Про регулювання містобудівної діяльності» (3038-17), «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (208/94-ВР), «Про архітектурну діяльність» (687-XIV) та інші, зокрема підзаконні. Однак кодифікованого акта в сфері

будівництва немає, і перерахувати всі джерела важко, оскільки кожен із них має власне цільове завдання, наприклад:

- забезпечення надійності та безпеки об'єктів будівництва;
- установлення вимог, що забезпечують здорові й безпечні умови праці та побуту;
- забезпечення належного науково-технічного рівня та якості будівництва;
- раціональне використання земель, природних ресурсів та охорона навколишнього середовища;
- економія матеріальних, енергетичних і трудових ресурсів;
- удосконалення організації проєктування та інженерних пошуків, кошторисної справи, будівництва і виробництва будівельних конструкцій, виробів та матеріалів [52].

Окремо наголосимо, що актуальним питанням у зазначеному слід вважати ухвалення Концепції публічного управління в будівництві (Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності), проєкт якої оприлюднено 2019 року, однак схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України так і не відбулося.

Досить аргументованою є думка І. Миронець [117], яка здійснила спробу класифікувати увесь масив нормативної бази будівництва за критерієм регулювання, зокрема:

1) нормативно-правові акти, що регулюють форми управлінської діяльності у сфері будівництва (постанова Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури» від 5 грудня 2007 року № 1396 зі змінами та доповненнями);

2) нормативно-правові акти, що регулюють правове становище органів управління будівельною діяльністю (наприклад, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI, «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від

29 листопада 2001 року № 2866-III, «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 року № 3745-XII);

3) нормативні акти, що регулюють матеріально-технічні вимоги до будівництва, зокрема державні стандарти, норми та правила будівництва;

4) нормативно-правові акти, що регулюють будівництво в окремих галузях господарства, як то сільське будівництво, нафто-газотранспортне будівництво, будівництво автошляхів тощо (наприклад, Указ Президента «Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі» від 27 березня 1998 року № 222/98);

5) нормативно-правові акти, що регулюють фінансування та кредитування будівництва (наприклад, Положення про фінансування та державне кредитування капітального будівництва, що здійснюється на території України, затверджене наказом Мінекономіки, Мінфіну, Держкоммістобудування від 23 вересня 1996 року № 127/201/173);

6) нормативно-правові акти, що регулюють проєктування будівництва (Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 року № 687-XIV);

7) нормативно-правові акти, що регулюють договірні відносини в будівництві (наприклад, Загальні умови укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2005 року № 668);

8) нормативно-правові акти, що регулюють ціноутворення в будівництві (Правила визначення вартості будівництва ДБН Д. 1.1-1-2000, затверджені Наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 27 серпня 2000 року № 174);

9) нормативно-правові акти, що регулюють земельні відносини в будівельній сфері (Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III, Закон України «Про оренду землі» від 16 жовтня 1998 року № 161-XIV);

10) нормативно-правові акти, що регулюють порядок оформлення будівельної документації (Закон України «Про генеральну схему планування території України» від 07 лютого 2002 року № 3059-III, Постанова Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр населених пунктів» від 25 березня 1993 року № 224);

11) нормативно-правові акти, що регулюють здійснення державного контролю та нагляду, установлюють відповідальність за правопорушення в будівництві (Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР) [117, с. 47-50].

Недоліком зазначеної класифікаційної градації слід уважати відсутність у ній міжнародних стандартів, об'єктивованих у стратегічних документах міжнародної спільноти, а також угод, меморандумів про співробітництво України із зарубіжними партнерами та вітчизняними суб'єктами публічного адміністрування між собою. Це зокрема

- Нова програма розвитку міст, ухвалена Конференцією ООН з житла і сталого міського розвитку (Хабітат-III) 2016 року;

- Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII;

- Цілі сталого розвитку до 2030 року, затверджені на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 році;

- Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР;

- Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку», ухвалена у 2007 році;

- Угода Міжнародної спілки архітекторів щодо рекомендованих міжнародних стандартів професіоналізму в архітектурній практиці, затвердженої XXI Асамблеєю Міжнародної спілки архітекторів 28.06.1999;

– Меморандум про співробітництво між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державним агентством земельних ресурсів України від 15.09.2014;

– Біла книга: «Пропозиції щодо законодавчого та адміністративно-правового реформування сфери міського розвитку в Україні», зокрема додаток 1: Проєкт Закону про просторове планування в Україні (розроблених у рамках проєкту «Інтегрований розвиток міст в Україні», що виконується німецькою урядовою компанією «Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH» і фінансується Урядами Німеччини та Швейцарії) [60], тощо.

Окрім того, запропонована І. Миронець класифікація, на наш погляд, дещо обмежена в групі «нормативні акти, що регулюють матеріально-технічні вимоги до будівництва, зокрема державні стандарти, норми та правила у будівництві». Назва є доцільною, однак зміст має передбачати такі підвиди:

– організаційно-методичні норми, правила і стандарти – стандартизація, нормування, ліцензування, сертифікація і метрологія; вишукування, проєктування і територіальна діяльність; виробництво продукції в будівництві;

– технічні норми, правила і стандарти;

– рекомендовані норми, правила і стандарти, довідково-інформаційні матеріали (наприклад, норми тривалості проєктування, будівництва та нормативи відряду; норми витрат матеріалів; норми потреби в будівельному інвентарі, інструментах, приладах, будівельній техніці; норми оплати праці в будівництві; базові нормативи питомих капітальних вкладень; норми споживання енергетичних ресурсів) [76].

Отже, вважаємо, що класифікація джерел адміністративного права публічного адміністрування сфери будівництва має бути такою:

1) міжнародні стандарти будівництва – наприклад, Міжнародні стандарти ISO «Стійкість у будівництві будівель – Загальні принципи»,

«Стійкість в будівництві – індикатори стійкості», «Стійкість у будівництві: Принципи оцінювання екологічних показників будівельних робіт – частина 1: будівлі», «Екологічність в будівництві. Екологічна декларація будівельних виробів», та ін;

2) міжнародні стратегічні документи – наприклад, Цілі сталого розвитку до 2030 року, затверджені на Саміті ООН зі сталого розвитку 2015 року, Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку», ухвалена 2007 року;

3) угоди й меморандуми про співробітництво України із зарубіжними партнерами – наприклад, Угода між Державним комітетом будівництва, архітектури та житлової політики України і Міністерством архітектури та будівництва Республіки Білорусь про координацію від 18.12.2001 року, Угода про фінансування Дунайської транснаціональної програми (Interreg V – В Danube – CCI 2014TC16M6TN001) між Міністерством регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України з міжнародною організацією від 25.10.2018 року;

4) угоди між вітчизняними суб'єктами публічного адміністрування – наприклад, Меморандум про співробітництво між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державним агентством земельних ресурсів України від 15.09.2014 року;

5) адміністративні норми, що є основами містобудування, що включають: прогнозування розвитку і планування територій, проектування (норми технічного проектування), будівництво та капітальний ремонт, промислове будівництво, соціально-культурне будівництво, житлове будівництво, спорудження державного та кооперативного житлового фонду, приватне житлове будівництво, будівництво дач, сільське будівництво, ухвалення в експлуатацію завершених об'єктів, реєстрацію споруд, будівництво промислових та інших об'єктів на території курортів державного і місцевого значення, будівництво будівель і споруд за кордоном

(будівництво закордонними фірмами в Україні), капітальний ремонт і реконструкцію будівель, незавершене будівництво й консервацію, архітектуру, благоустрій і озеленення [164];

6) адміністративні норми, що визначають особливості відповідальності за правопорушення у сфері містобудування, – наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 № 904 року «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною архітектурно-будівельною інспекцією», Постанова Кабінету Міністрів України від 02.10.2013 року № 735 «Про внесення змін до Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»;

7) адміністративні норми, що визначають особливості розвитку будівельної галузі та промисловості будівельних матеріалів, – наприклад, Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 року № 800-VI, Наказ Міністерства розвитку громад та територій України «Про затвердження зразка технічного свідоцтва придатності нових будівельних виробів для застосування» від 26.02.2018 року № 41;

8) адміністративні норми, що визначають процедуру здійснення нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та будівництві, – наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства у сферах охорони праці, промислової безпеки, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, праці, зайнятості населення, зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, здійснення

державного гірничого нагляду Державною службою з питань праці» від 20.05.2020 року № 383, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту вибухових матеріалів промислового призначення» від 03.10.2018 року № 802;

9) адміністративні норми, що регулюють процедури надання адміністративних послуг, – наприклад, Закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII, «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19.05.2011 року № 3392-VI, «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 року № 3038-VI;

10) адміністративні норми, що встановлюють порядок охорони природи, зокрема під час здійснення будівельних робіт на земельних ділянках для житлових, житлово-будівельних, гаражно-будівельних і дачно-будівельних кооперативів та індивідуального житлового будівництва, – наприклад, земельне, екологічне та природо ресурсне законодавство;

11) адміністративні норми, що уповноважують суб'єктів публічної адміністрації обов'язками та правами щодо публічного адміністрування сфери будівництва, – наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97-ВР, Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197.

Якщо узагальнювати нормативну базу будівництва, то вона, на наш погляд, є такою: законодавство про містобудування, архітектурне законодавство, законодавство, що регулює технічні правила, законодавство про охорону здоров'я та безпеку праці, а також екологічне законодавство.

Отже, джерела публічного адміністрування будівництва України – це сукупність адміністративно-правових норм загальнообов'язкового характеру, об'єктивованих у формі нормативно-правових актів, що визначають публічну адміністрацію в сфері управління будівництвом в Україні та її функціональні

спроможності стосовно здійснення комунікативної взаємодії в цій сфері, а також установлюють різноманітні права, обов'язки, нормативи та стандарти [101, с. 145].

Переходячи до розгляду принципів публічного адміністрування, слід уточнити, що загальноприйнятим еквівалентом слів «основа», «початок», «першоджерело» є слово «принцип», яке отримало свою назву від латинського «*principium*», що буквально й перекладається як те, з чого все починається [7], на підтвердження чого в латинській мові існує багато крилатих фраз: «*Ab Jove principium*» («Початок від Юпітера»), «*FleBILE principium melior fortuna sequentur*» («Після сумного початку прийде велике щастя»), «*Quod non habet principium, non habet finem*» («Те, що не має початку, не має кінця»), «*Scribendi recte sapere est et principium et fons*» («Бути мудрим – ось початок і джерело того, щоб правильно писати»), «*Flagiti principium est nudare inter cives corpora*» («Оголювати тіло на очах у громадян є початком розбещення»). Цікаво, що в одному з етимологічних словників «принцип» хоча й визначається через «*principium*», однак має відсилку на слово «принц», яке у свою чергу походить від «*princeps*», «*primus*» і «*capio*» – буквально «перший беру/отримую», «поводир»; «перший», «головний», «кращий» [145, с. 47-48; 147, с. 103; 203, с. 256].

Сьогодні будь-які принципи є продуктом людської діяльності, інтереси якої вони задовольняють. Принципи є соціальними явищами як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку, і в них відбиваються закономірності суспільного життя [81, с. 42]. У кожній сфері такі закономірності визначають особливий критерій – економічний, технічний, науковий, соціальний, політичний, моральний, естетичний та ін. Важко за одним критерієм визначати рівень розвитку – наприклад, водночас техніки й моральності [48; 63; 67, с. 68].

Водночас вони є одним із первинних об'єктивних проявів права від часів його виникнення. Початково принципи втілювали морально-етичні та релігійні ідеали людства від часів трансформації додержавного суспільства в

державу. Із часом принципи права стали концентровано втілювати уявлення суспільства та його окремих індивідуумів про «право» і «неправо», чинне й бажане право, а з розмежуванням права на приватне і публічне, національне і міжнародне, матеріальне і процесуальне принципи права стали ідеологічним уособленням сутності суспільних відносин, що стали предметом зазначених складників права. Так, ще в класичному римському праві була поширеною формула «*principium est porissima pars coniugis rei*» – «принцип є найважливішою часткою всього» [131, с. 146].

У юридичній науці принципи визначаються як: 1) вихідні положення та теоретичні ідеї, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку держави і суспільства, найбільш характерні риси організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи органів державної влади, визначають зміст складних стосунків усередині цієї системи [171]; 2) вимоги, які: а) обов'язкові для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою мають відношення до державної служби; б) поширюються на всі види державної служби і є загальними в рамках державної служби; 3) охоплюють всі організаційні, правові та інші сторони, з яких складається зміст державної служби [113; 114, с. 44; 183, с. 98].

Тобто будь-яка діяльність здійснюється на основі певних принципів, додержання яких забезпечує узгодженість у діях їх учасників, орієнтує на досягнення бажаного результату через використання найефективніших методів. Відхід від визначених принципів конкретної діяльності призводить до її непослідовності, неузгодженості в діях її учасників і зрештою не дає тих результатів, досягнення яких було її основною метою [109].

Аналізуючи наукову літературу, видається логічним розглядати поняття принципів права, враховуючи дві концепції, які сформувались у правовій доктрині. Відповідно до першої концепції, що базується на теорії позитивізму, принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення певного виду людської діяльності, які конкретизуються у змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування

суспільства. Прихильниками такої ідеї є Л. Явич, А. Васильєв, В. Ронжин та інші. Згідно з другою концепцією, яка фактично походить від ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації. Таке розуміння принципу права підтримується такими науковцями, як Ю. Ведерніков, В. Грекул, В.А. Козлов, К. Ліванцев, П. Рабінович, О. Скакун та інші [124, с. 397].

Однак слід наголосити, що принципи права не слід ототожнювати з принципами адміністративної діяльності публічної адміністрації, під якими традиційно розуміються основні положення, на засадах яких вона здійснюється. Виражені в правових нормах, принципи становлять собою загальні положення, на яких має будуватися і здійснюватися адміністративна діяльність [191, с. 61].

Окрему категорію становлять принципи управління, які доцільно розділити на дві групи – загальні та спеціальні. Загальні принципи базуються на положеннях Конституції України, законів України, спеціальні враховують організаційні аспекти діяльності органів державного управління [91]. Перші принципи державного управління висувують на перший план ціннісну домінанту демократизму як орієнтиру розвитку західноєвропейської парадигми культури, оскільки демократія є не лише наявним громадянським станом, але й виявляє динаміку переходу від суспільства з «механічним» типом солідарності до «органічного» типу, від «позасвідомої солідарності цільового об'єднання» до «громадянської асоціації». Регулятивність демократичної форми управління зазначив ще Ж.-Ж.Руссо, тому конституювати демократичність конкретного певного стилю державного управління можна лише як тенденцію багатовекторного розвитку

суспільства. Ціннісні орієнтири побудови демократичного суспільства можна визначати з різних позицій. Так, з нашої точки зору, особливої уваги потребує вивчення концепцій утилітаризму та гуманізму [83].

У свою чергу спеціальні принципи розкривають особливості галузевого управління та деякою мірою охоплюють міжгалузеві цінності. В аналізованій сфері до них слід віднести:

1) зовнішні – ті, що безпосередньо стосуються публічного адміністрування сфери уповноваженими на те суб'єктивними утвореннями, зокрема плановості та стратегійності адміністративної діяльності; стимулювання розвитку антикорупційних чинників у сфері будівництва; прозорості адміністративних процедур і механізмів; ієрархічної підпорядкованості; гарантування якості та безпечності будівництва; дозвільної системи функціональності (режимність); моніторингу законності тендерних процедур закупівлі послуг; регулювання ціноутворення та запобігання монополізму; стимулювання здійснення будівельних робіт соціального спрямування та інші;

2) внутрішні – ті, що безпосередньо перебувають в основі адміністрування конкретного будівельного утворення його керівним складом, зокрема екологічності; ефективності; пріоритету збереження основних компонентів природного середовища; своєчасності виконання будівельних робіт, гарантування їх якості; соціального захисту виконавців будівельних робіт; законності забудови та дотримання дозвільних режимів; прозорості інвестиційних операцій; виконання договірних умов та інші.

З цього слідує, що в аналізованій сфері принципи є: 1) сукупністю нормативних правил, що опосередковують соціальні цінності з пріоритетом забезпечення якісного земельного поліпшення різноманітного призначення; 2) керівними вимогами до діяльності публічної адміністрації та адміністрації будівельного утворення; 3) засадами здійснення такої діяльності; 4) основою розвитку та функціонування комунікативної взаємодії в цій сфері [103, с.47].

Таким чином, діяльність усіх державних органів базується на певних принципах, не є виключенням і публічна адміністрація в сфері будівництва – вона також діє відповідно до певних загальних принципів (наприклад, верховенство права, гуманізму, законності, демократизму, професійної компетентності, відповідальності тощо) [78, с. 525]; спеціальних зовнішніх та окремих внутрішніх.

Відповідно принципи публічного адміністрування будівництва в Україні – це система вимог, засадничих ідей та правил, які визначають основні напрямки реалізації завдань, цілей і функцій владно-розпорядчого, регулювального та організаційного впливу на суспільні відносини й сервісної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації основних складових будівельних робіт і забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового й технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення.

Отже, підсумовуючи можна сформулювати такі висновки щодо аналізу нормативних засад публічного адміністрування будівництва в Україні:

- термін «засади» багатогранний, і тому щодо його сутності в науковій доктрині існує чимало дискусійних положень, зокрема щодо його співвідношення зі спорідненими категоріями. Найбільш прийнято вважати, що принципи є основними засадами, які органічно впливають із джерел адміністративного права;

- джерела публічного адміністрування будівництва України – це сукупність адміністративно-правових норм загальнообов’язкового характеру, об’єктивованих у вигляді нормативно-правових актів. Кодифікованого акта в сфері будівництва немає, і перелічити всі джерела важко. Актуальним питанням у зазначеному слід уважати ухвалення Концепції публічного управління в будівництві (Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності), проєкт якої оприлюднено 2019 року, однак схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України так і не відбулося;

– класифікація джерел адміністративного права публічного адміністрування сфери будівництва є такою: 1) міжнародні стандарти будівництва; 2) міжнародні стратегічні документи; 3) угоди й меморандуми про співробітництво України із зарубіжними партнерами; 4) угоди між вітчизняними суб'єктами публічного адміністрування між собою; 5) адміністративні норми, що є основами містобудування; 6) адміністративні норми, що визначають особливості відповідальності за правопорушення у сфері містобудування; 7) адміністративні норми, що визначають особливості розвитку будівельної галузі та промисловості будівельних матеріалів; 8) адміністративні норми, що визначають процедуру здійснення нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та будівництві; 9) адміністративні норми, що регулюють процедури надання адміністративних послуг; 10) адміністративні норми, що встановлюють порядок охорони природи, зокрема під час здійснення будівельних робіт на земельних ділянках для житлових, житлово-будівельних, гаражно-будівельних і дачно-будівельних кооперативів та індивідуального житлового будівництва; 11) адміністративні норми, що уповноважують суб'єктів публічної адміністрації обов'язками та правами щодо публічного адміністрування сфери будівництва;

– в аналізованій сфері принципи є: 1) сукупністю нормативних правил, що опосередковують соціальні цінності з пріоритетом забезпечення якісного земельного поліпшення різноманітного призначення; 2) керівними вимогами до діяльності публічної адміністрації та адміністрації будівельного утворення; 3) засадами здійснення такої діяльності; 4) основою розвитку та функціонування комунікативної взаємодії в цій сфері;

– до основоположних принципів реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні віднесено такі:

1) зовнішні – ті, що безпосередньо стосуються публічного адміністрування сфери уповноваженими на те суб'єктивними утвореннями, зокрема: плановості та стратегійності адміністративної діяльності; стимулювання розвитку антикорупційних чинників у сфері будівництва;

прозорості адміністративних процедур і механізмів; ієрархічної підпорядкованості; гарантування якості та безпечності будівництва; дозвільної системи функціональності (режимності); моніторингу законності тендерних процедур закупівлі послуг; регулювання ціноутворення та запобігання монополізму; стимулювання здійснення будівельних робіт соціального спрямування та інші;

2) внутрішні – ті, що безпосередньо перебувають в основі адміністрування конкретного будівельного утворення його керівним складом, зокрема екологічності; ефективності; пріоритету збереження основних компонентів природного середовища; своєчасності виконання будівельних робіт, гарантування їх якості; соціального захисту виконавців будівельних робіт; законності забудови та дотримання дозвільних режимів; прозорості інвестиційних операцій; виконання договірних умов та інші.

Отже, нормативні засади публічного адміністрування будівництва в Україні є багатoproфільними та включають в себе: 1) сукупність адміністративно-правових норм загальнообов'язкового характеру, об'єктивованих у формі нормативно-правових актів, що визначають публічну адміністрацію у сфері управління будівництвом в Україні та її функціональні спроможності щодо здійснення комунікативної взаємодії в цій сфері, а також установлюють різноманітні права, обов'язки, нормативи та стандарти; 2) систему вимог, керівних ідей та правил, які визначають основні напрямки реалізації завдань, цілей і функцій владно-розпорядчого, регулювального та організаційного впливу на суспільні відносини та сервісної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації основних складових будівельних робіт і забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення.

2.2 Інструментарій діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва

Доволі швидко категоріальний апарат адміністративної науки наповнюється новими конструкціями та термінами. Не так давно публічне адміністрування було лише науковим викликом, дослідженням основ якого присвячувались численні наукові праці. Із плином часу ця конструкція укорінилась у надрах науки та здобула своїх прихильників, майже витіснивши процеси управління та регулювання. Проте все ж таки, будучи на одному щаблі з попередніми, в умовах сьогодення вона має власне термінологічне та сутнісне наповнення, будучи відображеною як частина загальнодержавного управлінського процесу [104, с. 51].

Цілком виправдано, маючи власний арсенал інструментарію, публічне адміністрування реалізується в конкретних сферах соціального й державного буття, де сфера будівництва не є виключенням.

2014 року І. Патерило відзначила, що аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури з адміністративного права засвідчує, що українські автори на відміну від своїх європейських колег, характеризуючи діяльність суб'єктів публічної адміністрації, ведуть мову не про інструменти їх діяльності, а про форми державного управління, в яких власне і виявлене функціонування останніх [136, с. 174]. З цього часу пройшло шість років, за які наукова адміністративна доктрина значно розширила свої рамки інструментального розуміння в аспекті діяльності публічної адміністрації. Однак навіть попри це А. Замрига наголошує, що досягнення адміністративної науки в аспекті інструментів діяльності публічної адміністрації є незначними, адже у вітчизняний науковий обіг цю категорію було введено лише 2015 року. Відповідно різні науковці по-своєму бачать її сутність і зміст. Відсутність єдності наукових думок породжує неправильне застосування категоріального апарату, розкриття окремих механізмів і загалом створює помилкове

враження про існування окремих юридичних інститутів, явищ чи процесів [67, с.152].

Що ж стосується інструментів як загальнотеоретичної категорії в праві, то в доктрині зазначається, що за більш ніж сторіччя закон визначився як засіб для досягнення конкретної мети [211, с. 469]. Тобто інструмент у праві, як правило, ототожнюється з теоретико-правовими конструкціями, спрямованими на регулювання конкретних суспільних відносин [39, с.41; 167, с.88-89].

Найбільш виправдано, на наш погляд, долучитись до думки авторів підручника «Адміністративне право України. Повний курс» за редакцією В. Галунька, які вважають, що інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [5, с. 164; 42].

Зазначені вчені підтримують сформовану тенденцію до визначення інструментів діяльності публічної адміністрації через призму зовнішнього виразу дій таких суб'єктів. При цьому інструменти публічного адміністрування та відповідної публічної адміністрації розглядаються ними більшою мірою через розкриття однакового складу елементів [67, с.152], варіюється тільки їх кількість, адже в юридичній літературі є вузьке і широке розуміння змісту інструментів публічного адміністрування. Так, прихильниками вузького розуміння є професори Р. Мельник і С. Мосьондз, які вважають, що для виконання поставлених перед органами публічної адміністрації завдань вони використовують такі інструменти діяльності органів публічної адміністрації, як юридичні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [40; 166, с. 103]. Тобто це інструменти, використання яких суб'єктами владних повноважень може бути прямо оскаржено в системі адміністративних судів згідно із КАСУ [5, с. 165].

Водночас представники широкого розуміння обстоюють позицію, що суб'єкти публічної адміністрації у процесі надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою забезпечення публічного інтересу відповідно до своєї компетенції можуть застосовувати такий арсенал інструментів публічного адміністрування: 1) форми публічного адміністрування; 2) план як інструмент публічного адміністрування; 3) фактична дія як інструмент публічного адміністрування; 4) методи публічного адміністрування; 5) адміністративно-правові режими; 6) контроль (нагляд); 7) електронне врядування [5, с. 165-166; 42].

Об'єднавчим чинником щодо означених складових є, по-перше, те, що в їх основі є адміністративна норма гарантійного, заборонного, охоронного, санкційного, дозвільного, обмежувального чи іншого характеру; по-друге, у нерозривній єдності вони відображають переважно діяльнісні підходи до адміністрування, зокрема: управління змінами; програмно-цільовий, корпоративний, реінжиніринговий підходи; управління за результатами та вимірювання успішності діяльності; управління якістю; управління ризиками; логістичний підхід; аналіз вигод-витрат; організаційно-культурний підхід; інформаційно-комунікаційний підхід [204, с. 9] тощо; по-третє, кожен із них виконує своєрідну роль, будучи частиною відповідного механізму, що безпосередньо втілює в дійсність прописані істини правильності дій владно-уповноважених учасників адміністративно-правових відносин у досліджуваній сфері [167, с. 90].

Таким чином, інструментарій діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва можна визначити як єдність зовнішньо оформлених дій публічної адміністрації, що вчиняються останніми в межах повноважень і для забезпечення індивідуального чи публічного інтересу, репрезентуючи практичний вияв конкретного різновиду характеру владного чи сервісного впливу на адміністративно-правові відносини, що існують (а також мають потенційну можливість до виникнення) у сфері будівництва в Україні.

Слід розуміти, що для кожного повноваження, на реалізацію якого уповноважений конкретний представник аналізованої публічної адміністрації, застосовуються відповідні інструменти діяльності його уповноважених осіб, що є працівниками такої установи [67, с. 154].

Відповідно означена категорія не є сталою, конкретного переліку зовнішнього виразу дій суб'єктів публічної адміністрації в досліджуваній сфері не сформовано, а тому зосередимо свою увагу на найбільш поширених – формах і методах, адже сьогодні в Україні спостерігається оптимізація системи органів публічної адміністрації, перехід до нової доктрини «людиноцентризму» у взаємовідносинах людини і держави, де оновлення форм і методів публічного адміністрування сферами суспільного життя, трансформація різноманітних державних установ [178, с. 355] є питанням надактуальним.

Зазначені інструменти реалізації публічного адміністрування не марно активно досліджуються провідними науковцями сучасності, оскільки вважається, що вони є класичними елементами відповідного механізму. Відповідно розуміючи, що саме за допомогою форм і методів адміністративної діяльності публічна адміністрація реалізовує стадії управлінської діяльності, є сенс розкрити їх більш детально [95, с. 62].

Однак для того, щоб схарактеризувати основні форми адміністративної діяльності попередньо сформованих нами представників публічної адміністрації в досліджуваній сфері, потрібно з'ясувати термінологічні особливості піднятої проблематики [106, с. 138].

На нашу думку, найбільш обґрунтованою і конструктивною є позиція тих учених, які, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів публічної влади, розмежовують правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності залежно від характеру породжуваних наслідків. У новітній юридичній літературі відзначається, що характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення

державновладних повноважень» [64; 132, с. 252]. Зокрема, форми діяльності публічної адміністрації, на думку В. Галуцька, – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави. За характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на видання адміністративних актів (підзаконних нормативно-правових актів, індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій [41, с.103; 84; 114, с. 94].

При цьому важливо зазначити, що форми діяльності публічної адміністрації не треба плутати з категорією форм права, яка характеризує зовнішнє оформлення змісту загальнообов'язкових правил поведінки, що офіційно встановлені (санкціоновані) державою або загальновизнані суспільством. Історія правознавства знає чотири форми права: 1) правовий звичай; 2) правовий прецедент; 3) нормативно-правовий договір; 4) нормативно-правовий акт [77]. Таким чином, не можна поєднувати в одному інституті адміністративного права однозвучні, але не тотожні за змістом категорії. Однокореневим словом для всіх вищезазначених понять є «форма», але під ними розуміються дві категорії з різним змістом: по-перше, форми адміністративного права як зовнішнє вираження адміністративно-правових норм; по-друге – адміністративно-правові форми державного управління [12, с.305; 70, с. 258].

Отже, форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих і місцевих органів влади, а також

інших уповноважених на це суб'єктних утворень щодо реалізації своїх прямих обов'язків з управління сферою будівництва.

Як зазначено вище, науковою доктриною виділено дві групи форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації – правові та неправові (організаційні), де правові форми – це форми діяльності, які безпосередньо викликають правові наслідки, пов'язані з установленням або застосуванням норм права; неправові ж форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації – це форми, безпосередньо не пов'язані з правовими наслідками [82]. У свою чергу до організаційних заходів слід віднести роз'яснювальну роботу серед населення, правову пропаганду, організаційну допомогу громадським формуванням, взаємодію із засобами масової інформації. Сюди ж належить і видання адресних довідок, узагальнення й розповсюдження передового досвіду, проведення зборів, семінарів, нарад, конференцій [18].

Однак, на нашу думку, визначальне місце займає саме адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів, які у свою чергу будуть основою для реалізації адміністративних методів їх діяльності.

Така діяльність насамперед стосується Кабінету Міністрів України, Міністерства розвитку громад та територій України, Державної архітектурно-будівельної інспекції України та органів місцевої влади. Так, постанови Кабінету Міністрів – це нормативно-правові акти вищого органу виконавчої влади, які ухвалюються в колегіальному порядку з важливих питань державного управління, видані на основі та на виконання Конституції й законів України, указів Президента України. У сфері будівництва такими нормативно-правовими актами є численні постанови та розпорядження [168; 93, с. 83-84]. У свою чергу прикладом індивідуального акта є зокрема Постанова «Про передачу будівлі у власність територіальної громади м. Носівки» від 22 серпня 2018 р. № 589-р, де Урядом ухвалено рішення про передання у власність територіальної громади м. Носівки Чернігівської області будівлі для розміщення структурних підрозділів Носівської міської

ради, що сприятиме зменшенню видатків державного бюджету та зміцненню матеріально-технічної бази органів місцевого самоврядування [73].

Говорячи про накази Міністерства розвитку громад та територій України, можна виділити зокрема такі: 1) «Про затвердження Змін до Методики визначення відновної вартості зелених насаджень» від 13 серпня 2018 року № 210, який зареєстрований у Міністерстві юстиції України 31 серпня 2018 року за № 980/32432. Змінами визначено, що в разі видалення зелених насаджень у зв'язку з будівництвом об'єктів відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» розмір відновної вартості видалених зелених насаджень зменшується на суму, передбачену проєктною документацією на озеленення території. У пункті 2.2 глави 2 словосполучення «державних будівельних норм і правил» замінено відповідником «нормативних документів із ціноутворення у будівництві»; 2) «Про внесення змін до Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки» від 14 серпня 2018 року № 212, що зареєстрований в Міністерстві юстиції України 06 вересня 2018 року за № 1012/32464. Зміни стосуються зокрема пункту 1.3 розділу I, у якому слова та цифри «ДБН 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» замінено словами та цифрами «ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій». Також у пункті 2.3 розділу II словосполучення «детальним планам територій» виключено. Зміни спрямовано на приведення власних актів відповідно до чинного законодавства України; 3) «Про внесення змін до Переліку об'єктів будівництва, для проєктування яких містобудівні умови та обмеження не надаються» від 14 серпня 2018 року № 214, який зареєстрований у Міністерстві юстиції України 31 серпня 2018 року за № 989/32441. Зміни передбачають зокрема, що нове будівництво та реконструкція об'єктів загальновійськового і спеціального призначення безпосередньо на території діючих військових частин (підрозділів), установ, організацій Збройних Сил України [73] тощо.

До виданих індивідуальних актів можна віднести, наприклад, Наказ «Про результати планового аудиту відповідності та фінансового аудиту діяльності Державного підприємства “Український науково-дослідний і проєктно-конструкторський інститут будівельних матеріалів та виробів, НДІБМВ”» від 03.04.2018 року, в якому затверджуються рекомендації щодо усунення та недопущення в подальшому порушень та недоліків, виявлених за результатами планового аудиту відповідності та фінансового аудиту діяльності Державного підприємства «Український науково-дослідний проєктно-конструкторський інститут будівельних матеріалів та виробів “НДІБМВ”», проведеного за період з 01 січня 2015 року по 31 грудня 2017 року.

Додамо до цього, що видані Державною архітектурно-будівельною інспекцією України акти можна розподілити на групи залежно від різновиду її адміністративної діяльності, причому переважно вони є індивідуальними, зокрема стосуються архітектурно-будівельного контролю, дозвільних і реєстраційних функцій, а також ліцензування, результати яких об’єктивовані відповідним рішенням.

Сукупно акти публічної адміністрації формують нормативно-правову базу, тим самим відмежовуючи цю предметну сферу від суміжних [67, с. 158]. На жаль, як маємо змогу спостерігати із судової практики діяльності адміністративних судів, суб’єкти публічної адміністрації не завжди дотримуються нормативних засад належної реалізації своєї адміністративної діяльності.

Насамперед суб’єкти будівельної діяльності скаржаться до суду щодо протиправності ухвалення індивідуальних актів, визнання дій суб’єктів публічної адміністрації будівництва неправомірними або ж про зобов’язання таких суб’єктів вчинити дії. При цьому такі публічно-правові спори не втрачають своєї актуальності – вони мали місце як десять-п’ятнадцять років тому, так і сьогодні.

Наприклад, Фастівський міськрайонний суд Київської області 04 серпня 2008 року у справі № 2а-1046/08 постановив рішення за наслідками вивчення суперечності між Інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю та суб'єктом будівельної діяльності щодо відмови в наданні дозволу на будівництво, у якому визнав таку відмову протиправною та незаконною і вказав, що індивідуальний акт-відмова підлягає скасуванню [71].

Якщо вести мову про більш наближений до сучасності період часу, можна навести як приклад рішення Одеського окружного адміністративного суду від 28 лютого 2020 року у справі № 420/6746/19, де позов пред'явлено Товариством з обмеженою відповідальністю «МЕГА СІТІ-XXI» до Управління державного архітектурно-будівельного контролю Одеської міської ради про визнання протиправним та скасування наказу №01-13/424ДАБК від 24.10.2019 р., зобов'язання поновити реєстрацію повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1) №ОД 061192840722 від 11.10.2019 р., визнання протиправною та скасування постанови про накладання штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності №066/19/494вих від 05.11.2019р.; визнання протиправним та скасування припису №641/19 від 23.10.2019р. Розглянувши матеріали справи, усебічно та повно з'ясувавши всі фактичні обставини, на яких ґрунтується позов, оцінивши надані учасниками судового процесу докази в їх сукупності, суд задовольнив позовні вимоги [71].

Для того щоб уникнути таких спірних ситуацій, Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 року, № 2747-IV у статті 2 чітко задекларував правило, що рішення суб'єктів владних повноважень мають бути ухвалені:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) із використанням повноважень з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення;

10) своєчасно, тобто упродовж розумного строку.

Дотримуючись цих правил, суб'єкти публічної адміністрації будівництва не порушували б права суб'єктів будівельної діяльності, розвантажили б адміністративну юстицію, і загалом це є основним критерієм довіри громади до публічної влади, яка апріорі має реалізовувати функції держави на належному рівні.

Повертаючись до тематики дослідження відзначимо, що, на наш погляд, всі інші форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні є похідними від попередніх і хоч і встановлюють правові наслідки в сфері будівництва (наприклад, підписання адміністративних договорів), однак не є самостійними в абсолютному сенсі (без відповідної нормативної вказівки підписання договорів було б неправовим діянням). Хоча означене є доволі спірним твердженням, адже досліджувана сфера має численне коло договірних відносин в адміністративному аспекті (наприклад, здійснення публічних допорогових закупівель), а також публічна адміністрація здійснює ведення відповідних реєстрів (містобудівних умов та обмежень або ж дозвільних документів, що дають право на виконання підготовчих та

будівельних робіт і засвідчують ухвалення в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у виданні, скасування та анулювання зазначених документів [53]). Для того щоб з'ясувати істинність в означеному необхідні більш ґрунтовні комплексні наукові дослідження.

Переходячи до розгляду наступної категорії, уточнимо, що в загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети й становлять зміст цієї діяльності [84, с.180; 205, с.234].

У наукових колах здебільшого категорії «метод адміністративного права» та «метод адміністративно правового регулювання» є тотожними за своїм змістовним наповненням і мають спільну, об'єднувальну мету. Однак ми підтримуємо думку В. Кузьмишина, який наголошує на суміжності методів адміністративного права та відповідних методів регулювання, а не на їх ідентичності. За його баченням, стверджувати про їх тотожність не доцільно, оскільки перші – теоретична категорія наукового пізнання, що притаманна науковому спектру для позначення теоретичних обрисів, тоді як другі – більш практична категорія, що включає реальні елементи реалізації владного втручання. Мається на увазі, що в основі адміністративно-правового регулювання лежить саме адміністративний метод із притаманними йому особливостями, однак власний метод регулювання включає як ознаки першого, так і власні. Тобто це співвідношення частини й цілого. Ціле (метод адміністративного права) – це весь імовірний спектр способів і засобів управління, тоді як частина (метод адміністративно-правового регулювання) – перелік необхідних способів і засобів управління із загального списку ймовірних. У свою чергу науковці, що досліджували питання методів діяльності публічного суб'єкта у визначеній сфері суспільно-політичного життя нашої держави, вважають таке: по-перше, ці

методи об'єктивовані у вигляді адміністративних засобів, способів і прийомів; по-друге, вони мають цільове направлення; по-третє, застосовуються виключним колом суб'єктів, для діяльності яких притаманний саме цей метод; по-четверте, вони передбачаються в адміністративних нормах, відображених у правових актах; по-п'яте, скеровані на врегулювання поведінки підконтрольного об'єкта (суб'єкта); по-шосте, використовуються для досягнення єдиної мети адміністративно-правового регулювання конкретної сфери [96, с. 94]. Додамо до думки науковця лише те, що адміністративний метод регулювання є уособлюваною категорією, однак позначає саме варіації ймовірних шляхів досягнення цілей управління (регулювання/адміністрування) [102, с. 101-102].

При цьому цей метод володіє низкою характерних ознак, специфічним змістом і може бути поділений на окремі види за різними критеріями. У сучасних умовах у сфері публічного регулювання переважне значення мають:

1) метод адміністративно-правового обмеження, що вживається разом з адміністративно-правовим примусом, – підставою для його застосування є наявність формальних чинників, які пов'язані з очікуваними порушеннями публічних вимог і здатні заподіяти шкоду певним інтересам. Під ним слід розуміти систему нормативно зафіксованих типових способів і прийомів владно-примусової дії уповноважених органів на об'єкт управління, які пов'язані з очікуваними порушеннями регуляторних вимог і здатні заподіяти шкоду певним інтересам;

2) метод адміністративно-правового примусу, під яким слід розуміти систему нормативно зафіксованих типових способів і прийомів владно-примусової дії уповноважених органів на об'єкт управління, які пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням регуляторних вимог і мають своїм призначенням захист інтересів. Підставою застосування цього методу є порушення регуляторних вимог, тобто дія чи бездіяльність фізичної чи юридичної особи, органу виконавчої влади, органу місцевого

самоврядування, посадових осіб цих органів, яка пов'язана з невиконанням чи неналежним виконанням регуляторних вимог, за здійснення чого в законодавстві передбачено застосування заходів адміністративно-правового примусу. Метод адміністративно-правового примусу у сфері публічного регулювання охоплює такі адміністративно-правові заходи, як адміністративно-відновлювальні заходи публічного регулювання і заходи адміністративної відповідальності, які застосовуються у сфері публічного регулювання [8, с. 138].

Таким чином, методи реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це нормативно зафіксовані адміністративні засоби, способи та прийоми адміністративної діяльності основних суб'єктних утворень управління сферою будівництва (насамперед Державної архітектурно-будівельної інспекції України), що мають своїм вольовим чинником належне упорядкування основних процедурних аспектів та захисних механізмів правомірного забезпечення здійснення будівельних робіт, зокрема зміни якісних характеристик земельних поліпшень для безпосереднього втілення в життя своїх функціональних спроможностей щодо сприяння промислового, транспортного, житлово-цивільному та комунальному розвитку країни.

Відштовхуючись від теоретичних напрацювань, вважаємо, що такими методами є:

1) метод обмеження, який передбачає встановлення гранично допустимої висоти будівель, відсоток забудови земельної ділянки, щільність населення (для житлової забудови); відстані від об'єкта, який проєктується, до меж червоних ліній та ліній регулювання забудови; планувальні обмеження (зони охорони пам'яток культурної спадщини, зони охоронюваного ландшафту, межі історичних ареалів, прибережні захисні смуги, санітарно-захисні та інші охоронювані зони); мінімально допустимі відстані від об'єктів, які проєктуються, до існуючих будинків та споруд; охоронювані зони інженерних комунікацій; вимоги до проведення

інженерних пошуків; вимоги щодо благоустрою; забезпечення умов транспортно-пішохідного зв'язку; вимоги щодо наявності місць для постійного зберігання автотранспорту; вимоги щодо охорони культурної спадщини; вимоги щодо архітектурних та інженерних рішень [151];

2) метод примусу, що об'єктивований у вигляді заходів попередження, припинення правопорушень, а також адміністративної відповідальності, а точніше – притягнення винної особи до покарання, зокрема за порушення будівельних норм і правил через зупинення будівельних робіт, недопущення шахрайських дій, дотримання належних умов праці тощо;

3) метод заохочення, який стимулює суб'єктів будівельних відносин до досягнення взаємовигідної цілі через дотримання стандартів правової поведінки. При цьому заохочення є як державним (почесні звання «Заслужений будівельник України», нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками і присвоєння почесних звань та звання кращого працівника), так і локальним (наприклад, преміювання);

4) метод переконання, що полягає в мінімізованому втручанні публічної адміністрації в процес будівництва через надання певних рекомендацій. Наприклад, різноманітні суб'єкти публічної адміністрації рекомендують забудовникам і підрядникам добровільно використовувати єврокоди при будівництві. Програмами ЄС на період співіснування двох гілок нормативного регулювання в будівництві передбачаються такі заходи переконання: інформування і надання спеціалістам повних знань про єврокоди; надання можливості спеціалістам постійного професійного розвитку і навчання; заохочення і переконання укладання підручників, настанов із проєктування, програмного забезпечення тощо для сприяння впровадженню єврокодів; заохочення й залучення викладачів університетів і технічних коледжів до викладання проєктування будівель і споруд за єврокодами. Усе це вельми коштовні заходи, проте більшість країн Європи вважають такі витрати виправданими завдяки значному очікуваному економічному ефекту. Так, вартість перепідготовки в Голландії 6 тис.

інженерів-проектувальників сягнула близько 10 млн. євро. Хоча впровадження єврокодів у жодній країні не здійснюється примусово, широко використовуються засоби заохочення замовника та проектувальників застосовувати єврокод. Приміром, при проведенні міжнародних тендерів на проектування у ЄС усталено висувається вимога застосування єврокодів, надається перевага проектам за єврокодами при укладанні угод, що фінансуються за державні або муніципальні кошти [30; 93, с. 105; 108].

5) методи контролю та нагляду – безпосередня перевірка фактично стану дотримання основних будівельних стандартів та нормативів у цій сфері. Так, у визначених законодавством випадках Держархбудінспекція проводить перевірки об'єктів будівництва щодо відповідності підготовчих та будівельних робіт, матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються, вимогам державних будівельних норм, стандартів і правил, а також технічним умовам, затвердженим проєктним вимогам і рішенням. Крім того на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України покладено функції перевірки належного оформлення нормативно-технічної та проєктної документації. Важливим аспектом контрольної функції Держархбудінспекції є дотримання порядків ухвалення в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, проведення обстеження об'єктів та реалізації заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації. Інспектори Державної архітектурно-будівельної інспекції України та територіальних інспекцій фіксують порушення законодавства, відповідно до закону складають протоколи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та накладають штрафні санкції. У визначених законодавством випадках зупиняють підготовчі та будівельні роботи [9].

У Положенні про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України (п. 4) передбачено, що інспекція здійснює державний контроль за дотриманням ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури. Процедура здійснення заходів нагляду й контролю визначена в Порядку здійснення державного

архітектурно-будівельного контролю, згідно з яким контроль здійснюється за територіальним принципом (у межах областей) у порядку проведення планових і позапланових перевірок [170, с. 96].

Слід пам'ятати, що 13 березня 2020 року Президент України заявив, що в Україні ліквідують Державну архітектурно-будівельну інспекцію України. Її правонаступниками будуть:

1) Державна сервісна служба містобудування, що буде виконувати реєстраційні функції в будівництві;

2) Державне агентство технічного регулювання, що стане локомотивом реформи техрегулювання в Україні щодо параметральної системи, поновлення державних будівельних норм, єврокодів. Відзначається, що нова структура запрацює «трохи пізніше»;

3) Державна інспекція містобудування, що залишить у себе функції нагляду і контролю в цій галузі [74].

Відповідно новий порядок реєстрації будівельних об'єктів, їх технічного регулювання та контролю забезпечить упровадження е-системи у будівництві [195] і тим самим зорієнтує публічну адміністрацію на сервісність її адміністративної діяльності.

Окрім того маємо надію, що реформування Державної архітектурно-будівельної інспекції України матиме позитивний вплив і на дотримання самими суб'єктами будівельної діяльності встановлених правил і нормативів, адже сьогодні методи адміністративної діяльності публічної адміністрації будівництва (ті, що описані вище), доволі часто є предметом публічно-правових спорів як такі, що можуть бути оскаржені до адміністративних судів. Звісно, трапляються випадки неправомірності з боку таких органів, однак самі ж суб'єкти будівельної діяльності навмисно, нехтуючи встановленими правилами, порушують правила будівельної діяльності, орієнтуючись на можливість уникнення відповідальності.

Наприклад, Одеський окружний адміністративний суд рішенням у справі № 420/4157/19 від 20 лютого 2020 року задовольнив позовні вимоги

Управління державного архітектурно-будівельного контролю Одеської міської ради до суб'єкта будівельної діяльності про зобов'язання знести об'єкт самочинного будівництва. За матеріалами справи під час проведення позапланового заходу державного архітектурно-будівельного контролю встановлено, що відповідачем виконуються будівельно-монтажні роботи з будівництва житлового будинку, а саме: виконуються роботи з влаштування стрічкового монолітного залізобетонного фундаменту, що підтверджується фотофіксацією об'єкта. Однак проєктну документацію на виконання будівельних робіт, документи, які посвідчують право власності або користування земельною ділянкою, документи, які дають право виконувати будівельні роботи, на момент перевірки цією особою надані не були, що на думку позивача є порушенням пункту 1 ч. 1 ст. 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», абз. 1 ч. 2 ст. 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», абз. 1, 2 пункту 5 та пункту 13 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України за № 466 від 13 квітня 2011 року. До цього ж, як зазначає позивач, згідно з даними єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують ухвалення в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у виданні, скасування та анулювання зазначених документів немає, а також відсутні відомості стосовно реєстрації документів, які дають право на виконання будівельних робіт за адресою їх проведення [71].

Між тим це не поодинокий випадок. Єдиний державний реєстр судових рішень має незліченну кількість адміністративних справ щодо недобросовісних суб'єктів будівельної діяльності (забудовників, підрядників, осіб, які здійснюють індивідуальне будівництво), порушення ними правил виконання робіт на об'єкті будівництва тощо.

Наприклад, Управління Держпраці в Рівненській області звернулося до Рівненського окружного адміністративного суду з позовом до фізичної

особи-підприємця про застосування заходів реагування через повне зупинення виконання вантажно-розвантажувальних робіт за допомогою кран-балок: кран мостовий опорний електричний керований з підлоги $Q=3,2$ т., тельфер електричний підвісний (монорельс) керований з підлоги $Q=0,5$ т. Сутність справи полягає в тому, що позивачем проведено плановий захід державного нагляду (контролю) щодо відповідача, у результаті чого було виявлено порушення вимог законодавства про охорону праці та спричинено загрозу життю та/або здоров'ю людей. З метою усунення виявлених порушень позивачем винесено припис, однак у зв'язку з тим, що відповідачем не здійснено заходи щодо усунення виявлених порушень, а подальша експлуатація кран-балок створює загрозу життю та/або здоров'ю людей, позивач звернувся до суду з даним позовом. Суд погодився з доводами позивача та вирішив застосувати до відповідача заходи реагування через повне зупинення виконання вантажно-розвантажувальних робіт за допомогою кран-балок: кран мостовий опорний електричний керований з підлоги $Q=3,2$ т, тельфер електричний підвісний (монорельс) керований з підлоги $Q=0,5$ т. [71].

Або ж ще один приклад: Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Київській області звернулося до Київського окружного адміністративного суду з позовом до ТОВ «Дар Сервіс», у якому просить суд застосувати заходи реагування у вигляді повного зупинення експлуатації (роботи) будівлі готелю зі спортивно-оздоровчим комплексом, адже в ході проведення перевірки відповідача було встановлено порушення відповідачем вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю та здоров'ю людей, що є підставою для застосування заходів реагування у сфері господарської діяльності у вигляді зупинення експлуатації вказаного об'єкта до усунення відповідних порушень. У складеному акті відзначено порушення численних ДБН. З огляду на зазначене, беручи до уваги докази, наявні в матеріалах справи у їх

сукупності, виходячи з системного аналізу положень чинного законодавства України та матеріалів справи, беручи до уваги ту обставину, що наявність порушення відповідачем вимог законодавчих і нормативно-правових актів у сферах пожежної та техногенної безпеки та цивільного захисту підтверджується наявними в матеріалах справи доказами, має тривалий характер і не було належним чином спростовано відповідачем, суд дійшов висновку про обґрунтованість позовних вимог і вважає їх такими, що підлягають задоволенню в повному обсязі [71].

За таких умов застосування методів адміністративної діяльності публічною адміністрацією будівництва є об'єктивно зумовленим та необхідним дійством, адже може врятувати безцінне людське життя.

Ми переконані, що задля того, щоб в країні на належному рівні розвивались будівельні відносини, необхідною є зміна ідеологічних орієнтирів соціуму. Беззаперечно, ідеологія належить у загальному сенсі до системи політичних ідей. Більшість людей вважає, що саме закон є формою її вираження. Однак сутність правової ідеології не обмежена виключно нормативним характером унормування суспільних відносин, але й репрезентує історично сформовані морально-етичні, правові основи організації суспільного життя та сприйняття права окремими індивідами чи їх колективами, а також готовність соціуму підкорятись проголошеним векторам розвитку. Слід розуміти, що це не наука про ідеї, а самі ідеї, а тим більше ідеї певного виду. Фактично мова йде про систему переконань, які орієнтовані на вчинення певних дій, що є необхідними (здаються такими). Тільки свідоме громадянське суспільство, яке визнає та дотримується встановлених нормативів, може претендувати на сталий соціоекономічний розвиток своєї держави.

Підсумовуючи, маємо змогу сформулювати такі висновки щодо аналізу інструментарію діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва:

– публічне адміністрування реалізується в конкретних сферах соціального та державного буття (де сфера будівництва не є виключенням) за

допомогою відповідного інструментарію діяльності публічної адміністрації, а точніше – інструментальних наборів конкретного її представника;

– інструментарій діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва можна визначити як єдність зовнішньо оформлених дій публічної адміністрації, що вчиняються останніми в межах повноважень і задля забезпечення індивідуального чи публічного інтересу, репрезентуючи практичний вияв конкретного різновиду характеру владного чи сервісного впливу на адміністративно-правові відносини, що існують (а також мають потенційну можливість до виникнення) у сфері будівництва в Україні;

– найбільш поширеними різновидами інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва є форми й методи, аналіз юридичної природи яких виявив таке:

1) форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих і місцевих органів влади, а також інших уповноважених на це суб'єктних утворень щодо реалізації своїх прямих обов'язків з управління сферою будівництва;

2) вирішальне значення має адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів, які в свою чергу будуть основою для реалізації адміністративних методів їх діяльності. Така діяльність насамперед стосується Кабінету Міністрів України, Міністерства розвитку громад та територій України, Державної архітектурно-будівельної інспекції України та органів місцевої влади. Всі інші форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні є похідними від попередніх, хоч і встановлюють правові наслідки в сфері будівництва (наприклад, підписання адміністративних договорів), однак не є самостійними в абсолютному сенсі (без відповідної нормативної вказівки підписання договорів було б неправовим діянням);

3) методи реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це нормативно зафіксовані адміністративні засоби, способи та прийоми адміністративної діяльності основних суб'єктних утворень управління сферою будівництва (насамперед Державної архітектурно-будівельної інспекції України), що мають своїм вольовим чинником належне упорядкування основних процедурних аспектів та захисних механізмів правомірного забезпечення здійснення будівельних робіт, зокрема зміни якісних характеристик земельних поліпшень для безпосереднього втілення в життя своїх функціональних спроможностей щодо сприяння промислового, транспортному, житлово-цивільному та комунальному розвитку країни;

4) із розумінням теоретичного підґрунтя та практичних основ діяльності публічної адміністрації можна стверджувати, що такими методами є: а) метод обмеження, який передбачає, наприклад, установлення гранично допустимої висоти будівель; б) метод примусу, об'єктивований у вигляді заходів попередження, припинення правопорушень, а також адміністративної відповідальності, а точніше – притягненні винної особи до покарання (зокрема за порушення будівельних норм і правил через зупинення будівельних робіт, недопущення шахрайських дій, дотримання належних умов праці тощо); в) метод заохочення, який стимулює суб'єктів будівельних відносин до досягнення взаємовигідної цілі через дотримання стандартів правової поведінки (заохочення є як державним (наприклад, почесні звання «Заслужений будівельник України», нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками і присвоєння почесних звань та звання кращого працівника), так і локальним (наприклад, преміювання)); г) метод переконання, що полягає в мінімізованому втручанні публічної адміністрації в процес будівництва через надання певних рекомендацій. Наприклад, різноманітні суб'єкти публічної адміністрації рекомендують забудовникам і підрядникам добровільно використовувати єврокоди в будівництві; г) методи контролю та нагляду – безпосередня перевірка фактично стану дотримання основних будівельних стандартів та нормативів

у цій сфері. При цьому саме останні є відносно самостійними та відображають сутнісний бік дозвільної системи в цій сфері.

Отже, інструментарій діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва як категорія не є сталим, адже конкретного переліку зовнішнього виразу дій суб'єктів публічної адміністрації на законодавчому рівні не визначено, що дозволяє сформувати їх розгалужену взаємопов'язану систему, центральне місце в якій займають форми й методи адміністративної діяльності Кабінету Міністрів України, Міністерства розвитку громад та територій України, Державної архітектурно-будівельної інспекції України та органів місцевої влади.

2.3 Публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні

Правова реформа, яка нині проводиться в Україні, не може бути успішною у країні, де лише закріплено права і свободи людини й громадянина без дієвих механізмів їх реалізації [200, с. 37]. Загальновідомим є те, що ефективне й вільне здійснення прав людини, формування системи виконавчої влади, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності стане служіння народові та національним інтересам, є одними з головних ознак демократичного суспільства і правової держави [2, с. 125]. Незважаючи на відсутність у нормах Основного Закону держави посилань на такий атрибут державної влади, як послуги, що надаються її інститутами, в Конституції України визначено засади прав і свобод людини і громадянина, які фактично встановлюють основи і межі діяльності державних інституцій, зокрема щодо гарантій надання адміністративних послуг. Аналіз статей Конституції України дає підстави зробити висновок про наявність ознак, достатніх для спрямування державних органів у їх діяльності щодо надання послуг, а також принципів, які

гарантують їх отримання насамперед громадянами [180, с. 4]. Більше того, наразі інститут адміністративних послуг поправу зайняв центральне місце в системі публічного адміністрування. Саме цей різновид адміністративної діяльності публічної адміністрації і зумовив виокремлення категорії «публічного адміністрування» з «тіні» публічного управління, надаючи йому самостійності.

В умовах сьогодення надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг є першим основним складником предмета адміністративного права України [42, с. 267].

У будівельній сфері держава прагне спростити механізми регулювального впливу, а також наблизитись до істинних проблем населення та зміцнити економічний потенціал країни. А тому розгляд системи адміністративних послуг, що надаються публічною адміністрацією в сфері будівництва, зумовлюється насамперед оновленням його нормативного підґрунтя та зокрема пошуками зручності й доступності комунікативної взаємодії публічних суб'єктних утворень з громадянами [97, с. 133].

Ми переконані, що сервісна діяльність публічної адміністрації характеризується допомогою суб'єктам адміністративних правовідносин, що існують у межах аналізованої сфери, та слугує фундаментом для забезпечення їх потреб [66, с. 35]. Означене реалізується інститутом адміністративних послуг.

Тут доречно уточнити, що поняття «послуга» в контексті служіння суспільству належить до не вузько економічних, а соціально-економічних категорій. Під послугою розуміється результат безпосередньої взаємодії надавача та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг щодо задоволення потреб їх споживача. У термінах економічної науки послуга є не чим іншим, як корисною дією споживчої вартості – товару або безпосередньої праці [192]. Послуги можуть бути матеріальними у вигляді речей та нематеріальними у вигляді результатів людської діяльності, що не мають матеріально-речового виразу. Останніми є послуги невиробничої

сфери, тобто такі, які не створюють матеріальних благ, а саме: освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, побутового обслуговування, житлово-комунального забезпечення, транспорту, зв'язку, науки і наукового супроводження, а також державного управління, місцевого самоврядування і громадських організацій [180, с. 10].

Початковим моментом використання поняття «адміністративні (управлінські) послуги» в Україні можна вважати запровадження адміністративної реформи. Так, Указ Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [153] визначає, що виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, зокрема управлінських, послуг. Пізніше була ухвалена Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [87], зокрема її положення визначають адміністративну послугу 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 (видання дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)) [177].

Як доводив В. Авер'янов, адміністративні послуги – це новий елемент взаємовідносин держави з людиною. Ними слід вважати численні обов'язки державних органів щодо виконання різного роду дозвольно-реєстраційних дій за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб [3].

Таким чином, адміністративні послуги – це державні й муніципальні послуги, які здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за типом безпосереднього надання кінцевим споживачам. Їх основними ознаками є такі: повноваження щодо їх надання закріплені законом за адміністративними органами (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування); надання такої послуги завжди передуює

заява (звернення) фізичної або юридичної особи до адміністративного органу; особа має законне право вимагати від адміністративного органу розгляду своєї заяви; результатом розгляду заяви є владне рішення адміністративного органу, в якому вказано конкретного адресата (кінцевого споживача такої послуги) [180, с. 12].

Уточнимо, що адміністративні послуги надаються лише обмеженим колом суб'єктів, і на відміну від приватних чи інших публічних послуг отримати адміністративну послугу особі можна тільки в одного суб'єкта – в одному органі. Наявність публічного елемента, наділеного владними повноваженнями, у відносинах у сфері надання адміністративних послуг, а також сувора регламентація порядку реалізації таких повноважень разом із законодавчим закріпленням обмеженого переліку результатів діяльності виключає таке утворення зі сфери цивільно-правового регулювання. На відміну від поняття «адміністративна послуга», термін «публічна послуга» має ширше значення. Це пояснюється насамперед тим, що публічні послуги можуть надавати державні й недержавні установи. Їх подібність полягає в тому, що в отриманні таких послуг зацікавлене суспільство. Поняття «публічна послуга» по суті охоплює сфери суспільних відносин, які врегульовані й цивільним, й адміністративним правом. Однак у цих сферах відбувається диференціація правового регулювання, зумовлена двома основними чинниками – суб'єктом надання послуги та змістом правовідносин, що при цьому виникають. Інші категорії послуг потрібно виділяти за тією сферою, в якій вони надаються [42, с. 273].

Отже, на основі вищенаведеного можемо стверджувати, що адміністративна послуга у сфері будівництва – це законодавчо передбачений порядок реалізації адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що полягає в задоволенні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (за їх заявою) у сфері будівництва.

У цілях дослідження нагадаємо, що публічну адміністрацію сфери будівництва в Україні складають Кабінет Міністрів України, Міністерство

розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, сільські, селищні, міські ради та деякі інші суб'єкти. Однак не всі вони уповноважені на надання будівельних адміністративних послуг. Хоча цю тезу можна приймати двозначно, оскільки наразі є багато підходів до виділення видів адміністративних послуг та їх класифікації. Узагальнюючи погляди законодавця та науковців стосовно класифікації адміністративних послуг, слід виділити основні критерії їхнього розподілу залежно від змісту адміністративної діяльності; рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг і правового регулювання процедури їх надання; форми реалізації; предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів; оплати (безоплатності); суб'єкта, що надає адміністративні послуги [27].

Слід зазначити, що нормативно-правові акти з питань надання адміністративних послуг у сфері будівництва є такі:

1) Закони України: «Про регулювання містобудівної діяльності»; «Про охорону культурної спадщини»; «Про землеустрій»; «Про адміністративні послуги»; Земельний кодекс України;

2) постанови Кабінету Міністрів України «Питання ухвалення в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 № 461; «Про внесення змін до порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461» від 07.06.2017 № 409; «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466; «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» від 23.05.2011 № 554;

3) Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.11.2011 № 1110-р «Про платну адміністративну послугу, що надається Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства»;

4) накази Міністерства розвитку громад та територій України «Про затвердження Порядку делегування повноважень саморегульним організаціям у сфері архітектурної діяльності» від 13.10.2014 № 282; «Про затвердження Порядку внесення плати за проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, та її розмірів», від 01.09.2011 № 172; «Про затвердження форми та технічного опису бланка кваліфікаційного сертифіката відповідального виконавця окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» від 15.12.2011 № 342; «Про затвердження Порядку реєстрації саморегульних організацій у сфері архітектурної діяльності» від 13.05.2014 № 137;

5) накази Державної архітектурно-будівельної інспекції України – наприклад, «Про внесення змін до Положення про Управління Державної архітектурно-будівельної інспекції у Миколаївській області та до Положення про сектор по роботі з дозвільними документами Управління Державної архітектурно-будівельної інспекції у Миколаївській області» від 11.04.2108 № 448.

Саме вони закріплюють процедуру надання таких послуг, їх мету, спрямування та окреслюють очікуваний до отримання результат такої комунікативної взаємодії.

Як уже стало зрозумілим, адміністративні послуги у сфері будівництва надають конкретно визначені суб'єкти публічного адміністрування. За даними Єдиного державного порталу адміністративних послуг, це:

1) Міністерство розвитку громад та територій України – наприклад, професійна атестація відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури;

2) Державна архітектурно-будівельна інспекція України:

– очні адміністративні послуги: а) анулювання ліцензії на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками; б) видання дозволу на виконання будівельних робіт; в) видання дубліката зареєстрованої декларації про початок виконання підготовчих робіт; г) видання дубліката сертифіката в разі ухвалення в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; ґ) видання сертифіката в разі ухвалення в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; д) внесення змін до декларації про готовність об'єкта до експлуатації; е) внесення змін до декларації про початок виконання будівельних робіт; є) внесення змін до декларації про початок виконання підготовчих робіт; ж) внесення змін до переліку робіт ліцензії на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів IV і V категорії складності; з) внесення змін до повідомлення про початок виконання будівельних робіт; и) дублікат зареєстрованої декларації про готовність об'єкта до експлуатації; і) зміна даних у виданому дозволі на виконання будівельних робіт; ї) переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками; й) подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт; к) подання декларації про початок виконання підготовчих робіт; л) реєстрація декларації про готовність об'єкта до експлуатації; м) реєстрація декларації про початок виконання будівельних робіт; н) реєстрація декларації про початок виконання підготовчих робіт [54];

– адміністративні послуги онлайн: а) внесення змін до декларації про готовність до експлуатації об'єкта, будівництво якого здійснено на підставі будівельного паспорта; б) внесення змін до декларації про готовність до експлуатації об'єкта, що за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єктів із незначними наслідками (СС1); в) внесення змін до декларації про готовність до експлуатації самочинно збудованого об'єкта, на який визнано

право власності за рішенням суду; г) внесення змін до переліку видів робіт ліцензії із будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками; г) декларація про готовність до експлуатації об'єкта, будівництво якого здійснено на підставі будівельного паспорта; д) декларація про готовність до експлуатації об'єкта, що за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єктів із незначними наслідками (СС1); е) декларація про готовність до експлуатації самостійно збудованого об'єкта, на який визнано право власності за рішенням суду; є) отримання ліцензії з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками; ж) повідомлення про зміну даних у повідомленні про початок будівельних робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта; з) повідомлення про зміну даних у повідомленні про початок будівельних робіт щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1); и) повідомлення про зміну даних у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт; і) повідомлення про початок будівельних робіт щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1); ї) повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта; й) подання повідомлення про початок виконання підготовчих робіт [54];

3) Міністерство культури та інформаційної політики України – а) надання дозволу на проведення робіт на території пам'яток національного значення та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених пунктів; б) погодження програм і проєктів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт – на пам'ятках національного значення, їх територіях, в історико-культурних заповідниках, на історико-культурних заповідних територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм і

проектів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини; в) погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, розташованих на території пам'яток національного значення, їх охоронних зон та охоронюваних археологічних територіях [125];

4) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, – видання небанківській фінансовій установі – управителю – дозволу (дубліката) на право ухвалення на себе комерційних ризиків при створенні фонду фінансування будівництва виду Б.

Як бачимо, саме Державна архітектурно-будівельна інспекція України надає найбільший обсяг адміністративних послуг. Це й не дивно, оскільки згідно із законодавством вона здійснює перевірки об'єктів будівництва щодо відповідності підготовчих і будівельних робіт, матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються, вимогам державних будівельних норм, стандартів і правил, а також технічним умовам, затвердженим проектним вимогам і рішенням. Крім того, на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України покладено функції перевірки належного оформлення нормативно-технічної та проектної документації. Важливим аспектом контрольної функції Держархбудінспекції є дотримання порядків ухвалення в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, проведення обстеження об'єктів та реалізації заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації. Інспектори Державної архітектурно-будівельної інспекції України та територіальних інспекцій фіксують порушення законодавства, відповідно до закону складають протоколи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та накладають штрафні санкції. У визначених законодавством випадках зупиняють підготовчі та будівельні роботи [9].

Однак, продовжуючи класифікацію адміністративних послуг в аналізованій сфері, додамо, що за нашим баченням, окрім очних та онлайн доцільно їх класифікувати ще на:

1) ліцензійні, реєстраційно-дозвільні, погоджувальні – послуги, що надаються Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та місцевою владою;

2) культурно-археологічні – послуги, що надаються Міністерством культури та інформаційної політики України;

3) організаційні – послуги, що надаються Міністерством розвитку громад та територій України;

4) фіскальні – послуги, що надаються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг;

Окремо відзначимо, що 01 січня 2020 року введено в дію Закон щодо вдосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва (№199-IX). Законом передбачається створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва; посилення відповідальності суб'єктів надання адміністративних послуг; обмеження деяких повноважень посадових осіб державного архітектурно-будівельного контролю (Державної архітектурно-будівельної інспекції України), зокрема щодо скасування будівельних паспортів і містобудівних умов та обмежень; запровадження подання документів в електронній формі для отримання всіх адміністративних та інших послуг у сфері будівництва, а також отримання таких послуг в електронній формі 24 години на добу 7 днів на тиждень; запровадження отримання результатів надання адміністративних послуг в електронній формі, отримання паперового примірника лише за бажанням; запровадження ідентифікатора об'єкта будівництва та завершеного будівництвом об'єкта, який буде незмінними упродовж життєвого циклу об'єкта; передбачення включення до електронної системи контрольних примірників будівельних норм, обов'язкових для виконання національних стандартів, інших нормативних документів технічного характеру, які є обов'язковими для виконання відповідно до закону; запровадження відкритого доступу до інформації, яка міститься в електронній системі (крім

персональних даних), через портал електронної системи; запровадження єдиного порядку присвоєння та зміни адреси об'єктів нерухомого майна [65].

Відтепер зареєструвати повідомлення та декларацію про початок виконання підготовчих або будівельних робіт можна через мережу Інтернет, витративши на це не більше декількох хвилин. Електронні послуги доступні за адресою e-dabi.gov.ua. Електронна форма документів з автоматичною перевіркою та підказками значно мінімізує ризик допущення помилок при її заповненні. Зареєстроване повідомлення/декларація з відповідним номером у єдиному реєстрі надійде на електронну пошту замовника. Також є можливість перевірити факт реєстрації повідомлення/декларації, переглянувши запис у єдиному реєстрі через мережу Інтернет. Упровадження електронної послуги як складової кампанії з розвитку електронного урядування в Україні реалізовано Державним агентством із питань електронного урядування в Україні спільно з Державною архітектурно-будівельною інспекцією України [69].

Така потреба зумовлена насамперед тим що споживачі при отриманні послуг у сфері будівництва стикались зокрема з такими проблемами:

1) обмежений вибір способу подання документів для отримання низки адміністративних та інших визначених законом послуг (неможливість подання документів в електронній формі для отримання містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорту забудови земельної ділянки, документів дозвільного характеру, припинення дії ліцензії на виконання будівельних робіт, проведення атестації відповідальних виконавців робіт, проведення технічної інвентаризації та ін.);

2) незручні часи прийому документів для отримання адміністративних послуг (наприклад, прийом документів для отримання документів дозвільного характеру здійснюється Держархбудінспекцією чотири рази на тиждень, а їх видання – лише два рази на тиждень, неможливість подання документів у вечірній час та у вихідні дні, неможливість подання документів

для отримання адміністративних послуг від Держархбудінспекції через центри надання адміністративних послуг та ін.);

3) неможливість подання за територіальним принципом документів для отримання дозволу на виконання будівельних робіт і сертифікатів про ухвалення об'єктів експлуатацію 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, що 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, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із значними наслідками (СС3), розташованих у межах населених пунктів (подання документів лише в м. Києві та лише в паперовій формі);

4) витрачання значного часу та матеріальних ресурсів на збирання документів, необхідних для отримання адміністративних послуг у сфері будівництва через відсутність електронної взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері будівництва;

5) відсутність єдиного електронного ресурсу для отримання послуг у сфері будівництва в електронній формі;

6) відсутність консолідованої та систематизованої інформації про учасників будівництва, стан будівництва, життєвий цикл об'єктів будівництва, закінчених будівництвом об'єктів (починаючи з видання містобудівних умов та обмежень і закінчуючи знесенням об'єкта) [141].

Законодавчі зміни мали на меті важливу соціальну й економічну місії, зокрема це і доступність адміністративних послуг задля максимальної зручності замовника, а також мінімізування корупційних ризиків, що в досліджуваній сфері вкрай високі.

До речі, з урахуванням результатів соціологічних досліджень основними корупційними ризиками у сфері надання адміністративних послуг можна назвати: 1) загальну складність процедури надання адміністративних послуг; 2) необґрунтовано довгі терміни надання окремих адміністративних послуг; 3) брак інформації про процедуру надання адміністративних послуг; 4) обмежений доступ до адміністративних органів, що надають послуги (обмежений час прийому, черги тощо) [188]. Додамо, що сьогодні проблемами у сфері надання адміністративних послуг також є:

1) недосконалість законодавчого визначення адміністративної послуги, відповідно до якого, по-перше, така послуга надається лише за заявою, а по-друге, не вважаються адміністративними послугами дії органів влади, спрямовані на реалізацію прав осіб (тільки набуття, зміна чи припинення прав і обов'язків). Ця термінологічна недосконалість призводить на практиці до різного тлумачення адміністративної послуги, зокрема до вимагання зайвих документів або невизнання владним органом своїх дій адміністративною послугою (внаслідок чого процедура та строки надання послуги, а також документи для її отримання встановлюються на розсуд органу);

2) неможливість отримання поштою окремих документів, оскільки відповідно до закону результати надання адміністративних послуг можна надіслати тільки рекомендованим листом (який не придатний для пересилання таких документів);

3) невизначеність законом засад моніторингу якості надання адміністративних послуг. Як результат, аналіз якості не здійснюється, проблеми не ідентифікуються, заходи з підвищення рівня якості надання адміністративних послуг не визначаються;

4) відсутність механізму захисту органами виконавчої влади прав осіб у сфері надання адміністративних послуг, що призводить на місцях до нехтування вимогами законодавства деякими недобросовісними

посадовцями, до недбайливого ставлення до громадян і суб'єктів господарювання [142; 146, с. 248-249].

Окремі зазначені проблеми точково, тобто саме в досліджуваній сфері, деякою мірою законодавці намагались виправити. Тим не менше, результативність та ефективність таких змін зможемо проаналізувати дещо згодом – як тільки нові механізми запрацюють у повному обсязі. А так сьогодні замовник будівництва в Україні проходить десять процедур, що порівняно небагато (у Данії – сім) і витрачає 72,5 дня (у США – 81, у Великій Британії – 86, у Новій Зеландії – 93, у Німеччині – 130) [187].

Означене зумовлено тим, що, по-перше, з 2015 року повноваження з надання адміністративних послуг у сфері будівництва почали переходити від Держархбудінспекції до місцевої влади. Функції надавати або реєструвати документи на виконання підготовчих і будівельних робіт, крім об'єктів вищої категорії складності СС-3, приймати об'єкти в експлуатацію тепер має спеціальний структурний підрозділ адміністрацій. Тобто весь цикл погоджень – від отримання будівельних паспортів чи містобудівних умов та обмежень до реєстрації декларації чи отримання сертифікату ухвалення в експлуатацію – зосередився в місті. По-друге, 2017 року дозвільну систему суттєво змінили – замість п'яти категорій складності будівництва запроваджено поняття «клас наслідків» – значний, середній та незначний. По-третє, за останні роки з'явилися онлайн-сервіси, за допомогою яких замовник будівництва може не лише віддалено подавати документи, а й відстежувати їх проходження управлінськими інстанціями [187].

Додатково уточнимо, що делегування функцій державної дозвільної системи в будівництві до місцевих органів державної виконавчої влади та до органів місцевого самоврядування мало на меті максимально наблизити надання відповідної адміністративної послуги до споживача, тобто сприяти посиленню децентралізації в Україні. Проте така децентралізація в рамках зазначеної реформи отримала низку особливостей:

– сільські й селищні виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю та такі ж органи міст із населенням до п'ятдесяти тисяч осіб отримали делеговані повноваження щодо здійснення реєстрації документів на об'єкти з незначним ризиком (класом наслідків (відповідальності) ССІ) у межах населених пунктів (до дозвільної системи віднесено реєстрацію декларації про готовність об'єкта до експлуатації);

– щодо міст із населенням понад п'ятдесят тисяч і тих населених пунктів, що отримали повноваження з дозвільної системи в галузі будівництва до 10 лютого 2017 року, вони отримали право на надання відповідних дозвільних адміністративних послуг у межах населених пунктів щодо об'єктів із середнім (клас наслідків (відповідальності) СС2) та низьким (клас відповідальності (наслідків) ССІ) ризиками;

– ведення спеціалізованого єдиного реєстру документів є єдиною формою громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в дозвільній системі у сфері будівництва, якщо не брати до уваги загальне поле діяльності громадських рад при органах публічної влади [172, с. 44].

Досі частина містобудівних повноважень залишається на центральному рівні (Державна архітектурно-будівельна інспекція України та після її ліквідації – Державна сервісна служба містобудування). Попри запуск Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва рівень диджиталізації все ще низький. Так, не існує єдиної інтегрованої бази даних для всіх державних установ, пов'язаних із містобудуванням. Ніхто не скасовував людський чинник. Уже на стадії видання будівельних паспортів бачимо низьку кваліфікацію деяких архітекторів, які не здатні подати документацію з урахуванням всіх необхідних вимог. За останні роки зроблено багато, але простір для реалізації позитивних змін залишається [187].

При цьому слід розуміти, що точкове адміністрування не завжди є результативним. Мається на увазі, що диджиталізація у сфері будівництва – це добре, однак реалізація належного електронного врядування в країні загалом – це набагато краще.

Так, дійсно, Україна рухається в напрямку електронного врядування, однак системність розв'язання проблеми далека від стратегічного планування. Про це свідчить наявність щонайменше таких проблем:

1) проблема сумісності – усі різноманітні технології електронного врядування, що впроваджуються як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування, обов'язково мають бути сумісними між собою. Наразі в країнах Європейського Союзу розв'язання цієї проблеми є одним із першочергових;

2) проблема національної безпеки – чим прозорішою й відкритішою стає діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування завдяки сучасним системам електронного документообігу та їхній взаємодії з іншими системами, тим вища ймовірність використання цієї інформації на шкоду суверенітету нашої країни. Особливої уваги заслуговують різноманітні кіберзлочини, зокрема хакерські атаки на сайти органів влади й місцевого самоврядування, віруси-шпигуни, які зчитують і передають інформацію зацікавленим особам з інших країн, ведення інформаційних війн за допомогою сучасних ІКТ тощо;

3) проблема національної самобутності – намагання запровадити технології електронного врядування, використовуючи розробки закордонних компаній без урахування специфіки нашої країни може призвести до втрати національної самобутності;

4) проблема економічної безпеки – недостатня захищеність інформації та звітів українських компаній і підприємств перед загрозами з боку недоброчесних конкурентів. Попри «Закон про захист персональних даних» маємо наразі несанкціонований збір персональних даних у різних сферах обслуговування громадян, зокрема у фотомайстернях, де зберігаються світлини без жодної гарантії їхнього подальшого неправомірного використання, в інтернет-магазинах, у супермаркетах при виданні дисконтних карток тощо;

5) проблема відповідальності – більшість працівників як органів державної влади й місцевого самоврядування, так і сфери обслуговування не несуть відповідальності за надання доступу зацікавленим організаціям і громадянам до інформації про персональні дані інших громадян;

6) проблема форс-мажорних обставин – переведення всієї документації в електронний формат без резервної копії, а також перехід на навчання фахівців за допомогою сучасних ІКТ з різних галузей знань під дією форс-мажорних обставин може призвести до повного державного колапсу. Навіть зараз, коли частина процесу спілкування й надання послуг громадянам органами державної влади й місцевого самоврядування переведена в електронний режим, збій обладнання (відключення електроенергії, «зависання» системи електронного документообігу, електронної черги, е-реєстрації тощо) призводить до тимчасового зупинення всієї роботи цих органів. Саме тому слід бути дуже обережним при переведенні на повний електронний режим надання найбільш важливих послуг громадянам, захисту національної безпеки, безпеки життєдіяльності тощо. Найбільш оптимальним співвідношенням є 70-80 % електронного режиму проти 20-30 % звичайного, залежно від важливості послуги [202; 146, с. 252-253].

Відповідно, допоки системні проблеми електронного врядування не будуть вирішені, сподіватись на максимальну результативність сервісності в питаннях надання адміністративних послуг у сфері будівництва щонайменше не зовсім виправдано.

Підсумовуючи, маємо змогу сформулювати такі висновки щодо аналізу сервісної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні:

– інститут адміністративних послуг поправу зайняв центральне місце в системі публічного адміністрування. Саме цей різновид адміністративної діяльності публічної адміністрації і зумовив виокремлення категорії «публічного адміністрування» із «тіні» публічного управління, надаючи йому самостійності;

– сьогодні маємо змогу спостерігати прагнення держави в будівельній сфері спростити механізми регулювального впливу, а також наблизитись до істинних проблем населення та зміцнити економічний потенціал країни;

– адміністративна послуга у сфері будівництва – це законодавчо передбачений порядок реалізації адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що полягає в задоволенні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (за їх заявою) у сфері будівництва. Виявлено, що не всі суб'єкти публічної адміністрації уповноважені на надання будівельних адміністративних послуг. Хоча цю тезу можна приймати двояко, оскільки наразі є багато підходів до виділення видів адміністративних послуг та їх класифікації;

– нормативно-правові акти з питань надання адміністративних послуг у сфері будівництва закріплюють процедуру надання таких послуг, їх мету, спрямування та окреслюють очікуваний до отримання результат такої комунікативної взаємодії;

– у межах класифікації адміністративних послуг в аналізованій сфері, окрім очних та онлайн, доцільно визначити такі:

1) ліцензійні, реєстраційно-дозвільні, погоджувальні – послуги, що надаються Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та місцевою владою;

2) культурно-археологічні – послуги, що надаються Міністерством культури та інформаційної політики України;

3) організаційні – послуги, що надаються Міністерством розвитку громад та територій України;

4) фінансові – послуги, що надаються Національною комісією, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг;

– Державна архітектурно-будівельна інспекція України надає найбільший обсяг адміністративних послуг, цілком ймовірно, що це і є однією з причин її реорганізації. Разом із тим, суміжні законодавчі зміни мали на меті важливу соціальну й економічну місії, зокрема це і доступність

адміністративних послуг задля максимальної зручності замовника, і мінімізування корупційних ризиків, що в досліджуваній сфері вкрай високі. При цьому слід розуміти, що точкове адміністрування не завжди є результативним. Мається на увазі, що диджиталізація у сфері будівництва – це добре, однак реалізація належного електронного врядування в країні загалом – ще краще. Відповідно допоки системні проблеми електронного врядування не будуть вирішені, сподіватись на максимальну результативність сервісності в питаннях надання адміністративних послуг у сфері будівництва щонайменше не зовсім виправдано.

Отже, публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це різновид реалізації позитивних повноважень суб'єктами публічної адміністрації, що передбачає задоволення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (насамперед забудовників та їх підрядників, субпідрядників) ліцензійними, реєстраційно-дозвільними, культурно-археологічними, організаційними, фінансовими та іншими публічними послугами.

Висновки до розділу 2

1. З'ясовано, що термін «засади» багатогранний, і тому щодо його сутності в науковій доктрині існує багато дискусійних положень, зокрема відносно його співвідношення зі спорідненими категоріями. Найбільш прийнято вважати, що принципи є основними засадами, які органічно впливають із джерел адміністративного права.

2. Сформульовано, що джерела публічного адміністрування будівництва України – це сукупність адміністративно-правових норм загальнообов'язкового характеру, об'єктивованих у вигляді нормативно-правових актів. Кодифікованого акта в сфері будівництва немає, і перелічити всі джерела вкрай тяжко. Актуальним питанням у зазначеному виокремлено ухвалення Концепції публічного управління в будівництві (Концепції

публічного управління у сфері містобудівної діяльності), проєкт якої оприлюднено 2019 року, однак схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України так і не відбулося.

3. Прийнято рішення класифікацію джерел адміністративного права публічного адміністрування сфери будівництва об'єктивувати в такому вигляді: 1) міжнародні стандарти будівництва; 2) міжнародні стратегічні документи; 3) угоди й меморандуми про співробітництво України із зарубіжними партнерами; 4) угоди між вітчизняними суб'єктами публічного адміністрування між собою; 5) адміністративні норми, що є основами містобудування; 6) адміністративні норми, що визначають особливості відповідальності за правопорушення у сфері містобудування; 7) адміністративні норми, що визначають особливості розвитку будівельної галузі та промисловості будівельних матеріалів; 8) адміністративні норми, що визначають процедуру здійснення нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та будівництві; 9) адміністративні норми, що регулюють процедури надання адміністративних послуг; 10) адміністративні норми, що встановлюють порядок охорони природи, зокрема під час здійснення будівельних робіт на земельних ділянках для житлових, житлово-будівельних, гаражно-будівельних і дачно-будівельних кооперативів та індивідуального житлового будівництва; 11) адміністративні норми, що уповноважують суб'єктів публічної адміністрації обов'язками та правами щодо публічного адміністрування сфери будівництва.

4. Визначено, що принципи публічного адміністрування будівництва України є: 1) сукупністю нормативних правил, що опосередковують соціальні цінності з пріоритетом забезпечення якісного земельного поліпшення різноманітного призначення; 2) керівними вимогами до діяльності публічної адміністрації та адміністрації будівельного утворення; 3) засадами здійснення такої діяльності; 4) основою розвитку та функціонування комунікативної взаємодії в цій сфері. До основоположних принципів реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні віднесено такі:

– зовнішні – ті, що безпосередньо стосуються публічного адміністрування сфери уповноваженими на те суб'єктивними утвореннями, зокрема: плановості та стратегійності адміністративної діяльності; стимулювання розвитку антикорупційних чинників у сфері будівництва; прозорості адміністративних процедур і механізмів; ієрархічної підпорядкованості; гарантування якості та безпечності будівництва; дозвільної системи функціональності (режимності); моніторингу законності тендерних процедур закупівлі послуг; регулювання ціноутворення та запобігання монополізму; стимулювання здійснення будівельних робіт соціального спрямування та інші;

– внутрішні – ті, що безпосередньо перебувають в основі адміністрування конкретного будівельного утворення його керівним складом, зокрема: екологічності; ефективності; пріоритету збереження основних компонентів природного середовища; своєчасності виконання будівельних робіт, гарантування їх якості; соціального захисту виконавців будівельних робіт; законності забудови та дотримання дозвільних режимів; прозорості інвестиційних операцій; виконання договірних умов та інші.

5. Відзначено, що публічне адміністрування реалізується в конкретних сферах соціального та державного буття (де сфера будівництва не є виключенням) за допомогою відповідного інструментарію діяльності публічної адміністрації, а точніше – інструментальних наборів конкретного її представника.

6. Виявлено, що найбільш поширеними різновидами інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва є форми та методи, аналіз юридичної природи яких надав можливість стверджувати таке:

– форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих і місцевих органів влади, а також інших уповноважених на це суб'єктних утворень щодо реалізації своїх прямих обов'язків з управління сферою будівництва. Визначальне значення має

адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів, які у свою чергу будуть основою для реалізації адміністративних методів їх діяльності. Така діяльність насамперед стосується Кабінету Міністрів України, Міністерства розвитку громад та територій України, а також Державної архітектурно-будівельної інспекції України. Усі інші форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні є похідними від попередніх, хоч і встановлюють правові наслідки в сфері будівництва (наприклад, підписання адміністративних договорів), однак не є самостійними в абсолютному сенсі (без відповідної нормативної вказівки підписання договорів було б неправовим діянням);

– методи реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це нормативно зафіксовані адміністративні засоби, способи та прийоми адміністративної діяльності основних суб'єктних утворень управління сферою будівництва (насамперед Державної архітектурно-будівельної інспекції України), що мають своїм вольовим чинником належне упорядкування основних процедурних аспектів та захисних механізмів правомірного забезпечення здійснення будівельних робіт, зокрема зміни якісних характеристик земельних поліпшень для безпосереднього втілення в життя своїх функціональних спроможностей щодо сприяння промислового, транспортного, житлово-цивільному та комунальному розвитку країни. З розумінням теоретичного підґрунтя та практичних основ діяльності публічної адміністрації стверджується, що такими методами є: а) метод обмеження, який передбачає наприклад, встановлення гранично допустимої висоти будівель; б) метод примусу, об'єктивований у вигляді заходів попередження, припинення правопорушень, а також адміністративної відповідальності, а точніше притягнення винної особи до покарання (зокрема за порушення будівельних норм і правил через зупинення будівельних робіт, недопущення шахрайських дій, дотримання належних умов праці тощо); в) метод заохочення, який стимулює суб'єктів будівельних відносин до

досягнення взаємовигідної цілі через дотримання стандартів правової поведінки (заохочення є як державним (наприклад, почесні звання «Заслужений будівельник України», нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками і присвоєння почесних звань та звання кращого працівника), так і локальним (наприклад, преміювання)); г) метод переконання, що полягає в мінімізованому втручанні публічної адміністрації в процес будівництва через надання певних рекомендацій. Наприклад, різноманітні суб'єкти публічної адміністрації рекомендують забудовникам і підрядникам добровільно використовувати єврокоди в будівництві; г) методи контролю та нагляду – безпосередня перевірка фактично стану дотримання основних будівельних стандартів та нормативів у цій сфері. При цьому саме останні є відносно самостійними та відображають сутнісну сторону дозвільної системи в цій сфері.

7. Виявлено, що інститут адміністративних послуг поправу зайняв центральне місце в системі публічного адміністрування, адже саме сервісний різновид адміністративної діяльності публічної адміністрації і зумовив виокремлення категорії «публічного адміністрування» із «тіні» публічного управління, надаючи йому самостійності. Сьогодні маємо змогу спостерігати прагнення держави в будівельній сфері спростити механізми регулювального впливу, а також наблизитись до істинних проблем населення та зміцнити економічний потенціал країни.

8. Визначено, що адміністративна послуга у сфері будівництва – це законодавчо передбачений порядок реалізації адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що полягає в задоволенні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (за їх заявою) у сфері будівництва. Виявлено, що не всі суб'єкти публічної адміністрації уповноважені на надання будівельних адміністративних послуг. Хоча цю тезу можна приймати двояко, оскільки наразі є багато підходів до виділення видів адміністративних послуг та їх класифікації.

9. З'ясовано, що нормативно-правові акти з питань надання адміністративних послуг у сфері будівництва закріплюють процедуру надання таких послуг, їх мету, спрямування та окреслюють очікуваний до отримання результат такої комунікативної взаємодії.

10. До класифікації адміністративних послуг в аналізованій сфері, окрім очних та онлайн, запропоновано віднести ще такі: ліцензійні, реєстраційно-дозвільні, погоджувальні – послуги, що надаються Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та місцевою владою; культурно-археологічні – послуги, що надаються Міністерством культури та інформаційної політики України; організаційні – послуги, що надаються Міністерством розвитку громад та територій України; фіскальні – послуги, що надаються Національною комісією, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

11. Виявлено, що Державна архітектурно-будівельна інспекція України надає найбільший обсяг адміністративних послуг. Тому стверджується, що цілком ймовірно, що це і є однією з причин її реорганізації. Разом із тим виявлено, що суміжні законодавчі зміни мали на меті важливу соціальну й економічну місії, зокрема це і доступність адміністративних послуг задля максимальної зручності замовника, а також мінімізування корупційних ризиків, що в досліджуваній сфері вкрай високі. Окремо відзначено, що точкове адміністрування не завжди є результативним. Мається на увазі, що диджиталізація у сфері будівництва – це добре, однак реалізація належного електронного врядування в країні загалом – ще краще. Відповідно допоки системні проблеми електронного врядування не будуть вирішені, сподіватись на максимальну результативність сервісності в питаннях надання адміністративних послуг у сфері будівництва не можна.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

3.1 Європейські стандарти та зарубіжна практика публічного адміністрування будівництва

Як відомо, рух України в напрямку наближення до європейських цінностей та стандартів має суттєвий вплив на стратегічну спрямованість публічно-владної діяльності держави, адже євроінтеграція – цивілізаційний вибір України, одна з ключових вимог Революції гідності. У системі зовнішньополітичних пріоритетів України вона посідає особливе місце [14], що й не дивно, оскільки євроінтеграційні процеси є віддзеркаленням інтересів країн європейського регіону, що відповідають об’єктивним закономірностям і потребам глобального розвитку сучасного світу. Цей процес забезпечує країнам-учасникам раціональне використання об’єднаних матеріальних і духовних ресурсів для піднесення рівня та якості життя народів країн Європейського Союзу [129, с. 24].

Беззаперечно, для України європейська інтеграція – це шлях модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, вихід на світові ринки, насамперед на ринок ЄС [14]. А, як виявлено нами попередньо, для сфери будівництва це дуже актуально.

При цьому Україна дуже повільно здійснювала внутрішні зміни – переважно під тиском громадськості та європейських інституцій. Підписавши Угоду про асоціацію, ми взяли на себе конкретні зобов’язання, виконання яких насамперед потрібне нам самим, адже мова йде про покращення життя українців. Орієнтиром є країни-члени Євросоюзу, які мають ефективнішу державну систему управління, де громадяни більш

захищені у своїх правах, мають більше шансів для саморозвитку, вищий рівень життя, упевненість у майбутньому. Шлях до цього орієнтиру пролягає для України через процес європейської інтеграції – внутрішні реформи, викорінення корупції, адаптацію європейських стандартів, економічну інтеграцію та політичну асоціацію з ЄС. Кінцевою ж метою має стати повноправне членство України в Євросоюзі, але це вже відбудеться за оновленої держави [115].

Нинішню ситуацію в Україні у контексті схвалення чи несхвалення ідеї і практики євроінтеграції не можна оцінювати однозначно. Інтелектуальна еліта суспільства як мінімум мала б ураховувати такі чинники. Перший – українська політична нація перебуває в процесі становлення. Другий – історично цей процес запізнिलий, що значно ускладнює її формування. Третій – на цьому шляху вирішується і складна проблема пошуку моделі національної самоідентичності. Четвертий – традиційні світоглядні й політичні стереотипи мислення дроблять український соціум і навіть породжують його внутрішню конфронтацію. Останнє вміло використовують внутрішні політичні сили не без впливу потужних зовнішніх чинників. П'ятий – судження соціуму про євроінтеграцію та пов'язані з нею процеси частіше базуються на застарілих стереотипах мислення та емоціях. Шостий – потреба виробляти погляд на євроінтеграцію чи на інший цивілізаційний вектор як на проблему пошуку шляху піднесення й утвердження нової якості життя, що відповідає сучасним уявленням про суспільний прогрес, а не розпалювати протиставлення векторів добра і зла [129, с. 27-28].

Отже, європейська інтеграція – це можливість для України оновити застарілі, недієві та створити нові адміністративні норми – соціально, економічно та міжнародно потужні, тобто здатні перепрофілювати публічне адміністрування будівництва на якісно нових засадах.

Рушійною силою інтеграції вважається принцип «spill-over» («перетікання»), за яким інтеграція одного елемента економічної системи неодмінно призводить до потреби інтеграції інших. Так, упровадження

спільного ринку вимагає як подальший крок створення валютного союзу тощо. На політичному рівні цей принцип призводить до потреби зміщення центру ухвалення рішень у певному секторі економіки з національного рівня на наднаціональний – рівень Європейської Комісії, яка виконує функцію «локомотива інтеграції». На цьому рівні перетинаються різноманітні інтереси політичних еліт, бізнесових та фінансових кіл, і через узгодження, пошуки компромісів і консенсусу ухвалюються політичні рішення. Відповідно поступово логіка інтеграційних процесів на європейському континенті призводить до потреби виходу на якісно новий рівень об'єднання – створення наднаціональних або квазіфедеральних структур [50, с. 7; 61].

Слід також відзначити й те, що формування світового ринку, якому передували міжнаціональні зв'язки та обміни, не супроводжувалось одночасним створенням наднаціональної форми міжнародних господарських зв'язків як чинника виникнення глобалізації, який породжує серйозні дилеми не лише у сфері економіки, а й розгортає ідеологічні ілюзії та посилює політичні ризики сучасного світу. В остаточному підсумку це призводить до того, що національні держави починають втрачати можливості ефективного використання традиційних механізмів публічного адміністрування. В умовах всезростаючої взаємозалежності вони користувались ними, озираючись на інші держави, інтереси яких при цьому можуть бути порушені. Хоча несправедливо вважати, що національні держави як регулювальний механізм внутрішньодержавних і міжнародних відносин віджили свій вік. Він буде функціонувати невизначено довго, але вже не в ролі всевладного та суверенного творця долі власної держави, а в ролі однієї з ланок складного та багаторушного механізму, що має регулювати соціальні, політичні, економічні та духовні відносини. Ці три ознаки складають кардинальну відмінність сучасної форми глобалізації від попередніх етапів інтернаціоналізації суспільного життя. Оскільки нічого подібного в XIX ст. – на початку XX ст. ще не було, адже це все вперше в історії людства і тому все незвичне, незручне та непередбачуване, тому цілком зрозумілою та

природною є реакція відторгнення ідеї глобалізації, оскільки вона замішана на страху перед невизначеним майбутнім [37, с. 16].

Із розумінням означеного можемо стверджувати, що Україна, проголосивши намір бути повноцінним членом ЄС, згодилася на те, що Європейська Комісія є авторитетом для вітчизняних суб'єктів державотворчих процесів, а її рішення, що мають рекомендаційний характер, мають уважатись орієнтиром для діяльності з поступового входження до цивілізованого європейського простору як такі, що мають обов'язкову юридичну силу.

Зокрема, Угода про асоціацію спричинила фундаментальні зміни правового поля та інститутів для впровадження європейських норм екологічної політики в Україні для сталого розвитку. На виконання Угоди Україна вже ухвалила закони «Про оцінку впливу на довкілля» (ОВД) та «Стратегічну екологічну оцінку» (СЕО). Перший забезпечує розгляд і мінімізацію екологічних ризиків для будівництва різних об'єктів, зокрема інфраструктурних, на стадії планування. Цей процес є прозорим із залученням громадськості та місцевих громад, думка яких мусить ураховуватися разом із висновками про екологічний вплив проєкту при ухваленні рішення щодо початку його впровадження. Другий Закон зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування оцінювати екологічні наслідки, зокрема для здоров'я населення, у довгостроковій перспективі на стадії планування стратегій, планів, програм тощо, включаючи зміни до них [45].

Окрім екологічної політики та сталого спрямування розвитку європейського цивілізаційного простору, у цій сфері існує незлічена кількість нормативних актів, що застосовуються в будівельній сфері. Вони об'єктивують будівельні норми і правила, установлюючи при цьому мінімальні стандарти, які мають бути досягнуті в будівництві задля узгодження економічних, технічних, побутових та екологічних інтересів.

Українська будівельна спільнота поступово опановує досвід міжнародних організацій з удосконалення будівельної діяльності та працює над налагодженням нових форм співпраці. Мета – розвиток галузі, яка задає темпи розвитку іншим суміжним галузям економіки. А важливою складовою поступу в цьому процесі є інтеграція вітчизняної будівельної індустрії в ринок Європейського Союзу. Це вимагає спільних зусиль влади, фахової спільноти та організацій громадянського суспільства, які на практиці демонструють єдність у роботі над поглибленням євроінтеграційних процесів [24].

Як показують дослідження, кількість українських підприємств, сертифікованих згідно з міжнародними стандартами, щороку зростає. Українські підприємства, які давно впровадили міжнародні стандарти, запевняють, що їх упровадження надає виробнику багато переваг економічного й управлінського характеру [135].

Окрім того всі розуміють, що за наявності природних і техногенних небезпек добробут громадян залежить від ефективності структур, які їх оточують. Наявність європейських передових кодів, єврокодів, набору європейських стандартів для проєктування будівель й інших будівельних робіт є початковою умовою зниження ризиків і гармонізації в будівництві [223].

Зокрема, єврокоди EN є серією з 10 європейських стандартів, які забезпечують загальний підхід до проєктування будівель, безпосередньо будівництва, здійснення інженерних та інших, зокрема самочинних, будівельних робіт [225] – основи структурного проєктування (EN 1990); дії на спорудах (EN 1991); проєктування бетонних (EN 1992), сталевих (EN 1993), композитних сталевих і бетонних (EN1994), дерев'яних (EN 1995), кам'яних (EN 1996) і алюмінієвих (EN 1999) конструкцій; геотехнічне проєктування (EN 1997); і проєктування, оцінка та модернізація конструкцій на сейсмостійкість (EN 1998) [209].

Передумовою для їх розроблення стало те, що 1975 року Комісія європейських співтовариств ухвалила рішення про використання програми в галузі будівництва, метою якої було усунення технічних перешкод ділової активності й стандартизація технічних умов. У цій програмі дій Комісія виявила ініціативу щодо визначення сукупності гармонізованих технічних правил для проєктування будівельних робіт, які на початковій стадії стали б альтернативою національним правилам, що діяли в країнах-членах, і згодом замінили б їх. 1989 року Комісія та країни-члени ЄС і Європейська асоціація вільної торгівлі (EFTA) на підставі угоди між Комісією і Європейським комітетом зі стандартизації (CEN) ухвалили рішення про передання підготовки і видання єврокоду до CEN за допомогою низки мандатів із метою надання їм майбутнього статусу європейського стандарту (EN). Це фактично пов'язує єврокоди з положеннями директив Ради і постановами Комісії, що розглядають європейські стандарти (наприклад, директивою Ради 89/106/ЕЕС щодо будівельних виробів – CPD, директивою Ради 93/37/ЕЕС, 92/50/ЕЕС і 89/440/ЕЕС відносно суспільних робіт і послуг й аналогічних директив EFTA, мета яких полягає у створенні внутрішнього ринку) [59].

Слід наголосити, що єврокоди мають дуалістичну природу за характером свого впливу, з одного боку – це не нормативний інструмент врегулювання відносин у сфері регулювання будівельної сфери, а більше довідковий, який може бути засобом для підтвердження відповідності будівельних і цивільних будівельних робіт основним вимогам Регламенту Європейського союзу (ЄС) № 305/2011 (Construction Products Regulation, CPR) щодо будівельних виробів чи бути основою для уточнення договорів на будівельні роботи та супутні інженерні послуги або ж для розроблення гармонізованих технічних специфікацій для будівельної продукції [209]. Однак з іншого боку – це сукупність адміністративних норм, що мають набути статусу національних стандартів для країн-учасниць ЄС, установлюючи відповідальність розпорядчих органів у кожній із країн-

членів, і гарантують їх право визначати роль питань регулювання безпеки на національному рівні, що відрізняються в різних державах [59].

Тобто зазначені європейські рекомендації сприяють створенню і функціонуванню внутрішнього ринку будівельної продукції та інженерних послуг, усуваючи відмінностей, що перешкоджають їх вільному обігу на території Співтовариства. Крім того вони встановлюють порівняно однакові рівні безпеки будівництва в Європі [209], відіграючи ключову роль у стратегії Європейської Комісії, спрямованій на підвищення конкурентоспроможності європейських будівельних компаній як усередині ЄС, так і на світовому ринку [223].

Окремо зазначимо, що єврокоди EN застосовуються до:

- 1) структурного проєктування будівель та здійснення інших будівельних робіт (зокрема: геотехнічні аспекти; конструктивне вогневе проєктування; ситуації, включаючи землетруси, страти і тимчасові споруди);
- 2) для проєктування спеціальних будівельних робіт (наприклад, ядерних установок, гребель і т. ін.), однак можуть знадобитися інші положення, ніж ті, які вказані в зазначених рекомендаціях [209].

Узагальнено єврокоди встановлюють загальні правила проєктування, розрахунку й визначення параметрів як самих конструкцій, так і окремих конструктивних елементів, які придатні для звичайного вживання. Вони стосуються як традиційних методів будівництва, так і аспектів інноваційного вживання, але при цьому не містять правил для нестандартних конструкцій або спеціальних рішень, для яких потрібно залучати експертів [59].

Сьогодні вони досягли фінальної стадії національного впровадження державами-членами ЄС, оскільки замінюють всі національні стандарти, надаючи загальні технічні правила для проєктування будівель й інших будівельних і інженерних робіт [223], забезпечуючи гармонізацію ринку послуг у будівельному секторі; заохочуючи і полегшуючи маркетинг і використання матеріалів, конструктивних елементів і комплектів; створюючи спільну основу для досліджень і розробок у галузі цивільного будівництва;

полегшуючи комунікацію влади, бізнесу та громадян; забезпечуючи конкурентоспроможність європейських будівельних фірм, підрядчиків, дизайнерів і виробників продукції в їх діяльності в усьому світі [209].

В Україні тільки з 1 липня 2014 року набули чинності єврокоди. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року №547 «Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу» проєктування за єврокодами поширюється на нове будівництво та реконструкцію об'єктів, що відносяться до I, II, III та IV категорій складності. Упродовж перехідного періоду в Україні, нарівні з європейськими, встановлено дію і вітчизняних будівельних норм на проєктування. При цьому замовник будівництва має можливість самостійно вибирати й ухвалювати рішення, за якими з нормативних документів здійснювати проєктування конструкцій [28].

На сьогодні в Україні набули чинності всі 58 частин єврокодів, розроблено три основні посібники з проєктування за єврокодами стосовно сталевих, залізобетонних конструкцій та сейсмічного проєктування [196].

Окремо декілька слів слід сказати й про глобальні стандарти, які публікуються такими органами:

– Міжнародна організація зі стандартизації (ISO), яка об'єднує інститути стандартизації у всьому світі [219] – зокрема застосування стандарту ISO 9001 на підприємстві, так само сертифікація за цим стандартом в Україні, як і в усьому світі, – справа добровільна. Однак у деяких галузях діяльності законодавчі вимоги сформульовані таким чином, що їх виконання по суті змушує реалізувати на підприємстві систему менеджменту якістю за ISO 9001. І хорошим прикладом цього є будівництво – ліцензійні умови провадження будівельної діяльності (ПКМУ від 30.03.2016 № 256) вимагають, щоб із заявкою крім іншого були подані документи чинної системи контролю якості виконання робіт, а загальні

вимоги цієї ж Постанови зобов'язують дотримуватися вимог стандартів ДБН В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ» і ДБН А.3.1-5-2016 «Організація будівельного виробництва», які по суті зводяться до впровадження на всіх етапах будівництва системи контролю якості. Ще більш мотивуючим чинником до сертифікації системи управління якістю за ISO 9001 підприємств, що виконують будівельні роботи, є наявність таких вимог в умовах тендерів. Усе частіше заявники тендерів хочуть бачити саме сертифікати ISO 9001, адже це демонструє здатність підприємства забезпечити якість своїх робіт і, як правило, такі тендери мають більш високу ціну [175];

– Міжнародна електротехнічна комісія (IEC) [219] – наприклад, IEC 17024:2014 «Оцінка відповідності. Загальні вимоги до органів, що проводять сертифікацію персоналу», IEC 60196:2009 «Стандартні частоти»; ISO/IEC 14888-3:2018, IDT «Інформаційні технології. Методи захисту. Цифрові підписи з доповненням. Частина 3. Механізми на основі дискретного логарифмування».

Таким чином, можемо стверджувати, що сукупно всі документи ЄС переслідують такі цілі, як забезпечення інвестиційної привабливості регіону, створення нових робочих місць, збалансоване ресурсовикористання, а також регулювання будівельного ринку.

Слід розуміти, що як невід'ємна частина Європи Україна орієнтується на чинну в провідних європейських країнах модель соціально-економічного розвитку [14]. Світовий банк щорічно публікує глобальне дослідження Doing Business і рейтинг щодо створених у 190 країнах світу умов для ведення бізнесу. Дослідження оцінює регуляторний клімат у країні або як упроваджуються в країнах зміни для покращення умов підприємницької діяльності без оцінки якості інфраструктури, кваліфікації працівників, рівня корупції, макроекономічної політики, коливання валютних курсів. Традиційно 2018 року Світовий банк у межах дослідження оцінив за 10-ма

компонентами, що характеризують умови: реєстрації підприємства; отримання дозволу на будівництво; підключення до систем енергозабезпечення; реєстрації власності; отримання кредиту; захисту прав міноритарних інвесторів; оподаткування; міжнародної торгівлі; забезпечення виконання контрактів; вирішення проблем неплатоспроможності. Країни ЄС традиційно займають високі позиції у цьому рейтингу. У свою чергу Україна потрапила на 76 позицію і останніми роками дещо покращила свою позицію в рейтингу [139].

Відповідно, для того щоб з'ясувати, які модернізації досліджуваної сфери були б актуальними для впровадження в Україні, потрібно виявити зарубіжний позитивний досвід європейських держав в означеному, адже всі європейські держави мають національні правила задля того, щоб будівельні споруди були спроектовані й виконані так, щоб не наразити на небезпеку людей, домашніх тварин і власність, однак їх закріплення й реалізація здійснюються по-різному.

Зокрема в багатьох країнах є будівельні кодекси, в яких визначаються засади й адміністративні процедури будівельного контролю, будівельних норм і правил, визначаються стандарти побудованих об'єктів будівель. Прописується, що об'єкти будівництва мають відповідати кодексу з питань отримання дозволу на будівництво. Як правило, у кодексах така компетенція надається органам місцевого самоврядування. Основною метою будівельного кодексу є захист здоров'я населення, безпеки й загального добробуту, оскільки вони пов'язані з будівництвом і розміщенням будівель і споруд. Будівельний кодекс є законом спеціальної юрисдикції, що визначає процедури діяльності публічних і приватних органів у сфері будівництва [93, с. 136; 212].

Досвід розвинених країн свідчить, що працездатна система регулювання будівництва включає в себе три основних компоненти, що діють на всіх етапах життєвого циклу будівель і споруд: нормативна база галузі; система нагляду та контролю та система оцінювання відповідності

[127]. У кожній країні своя специфікація означених процедур, варіюються також обсяг і система вимог в їх межах та метод адміністрування, що покладений в основу [100, с. 180].

Якщо вести мову, наприклад, про Данію, то в цій країні існує Закон про будівництво, ухвалений 1993 року, а публічне адміністрування сфери об'єктивоване правилами, визначеними також у будівельних нормах і будівельних правилах для невеликих житлових приміщень. Зазначені акти мають обов'язкову юридичну силу та супроводжуються необов'язковими тлумаченнями. Наприклад, функціональна вимога «робочі кабінети повинні отримувати достатнє денне світло для того, щоб вони були добре освітлені» супроводжується позначкою «забезпечення денного світла, як правило, буде достатнім, коли область вікна у випадку бічного світла відповідає 10 відсотків площі підлоги або у випадку даху світла щонайменше до 7 відсотків площі підлоги» [222].

Будівельні норми і правила також складаються з додатків. Креслення в актах наведені лише як приклад [214].

Цікавим є те, що в країні існує так зване «будівельне право», що ґрунтується на правових нормах цивільного (зокрема договірної, адміністративної (зокрема деліктної) та прецедентної права.

Загалом вимоги будівельних норм і правил насамперед призначені для забезпечення мінімальних стандартів будівництва будівлі з точки зору пожежної безпеки та охорони здоров'я. Однак вимоги енергоефективності також органічно відображені, маючи за підґрунтя відповідні правила, встановлені ЄС. Порушення будівельних норм може призвести до штрафу як міри відповідальності.

Особливістю слід уважати й те, що суб'єкти будівельної діяльності не зобов'язані мати ліцензію на виконання будівельних робіт у Данії. Однак деякі види робіт, зокрема управління краном, деякі електричні роботи й видалення азбесту, можуть виконуватися тільки уповноваженими особами [208].

У країні первинний етап погодження полягає в розгляді муніципалітетом намірів замовника щодо будівництва. Міська влада сама перевіряє, чи відповідають ці наміри планам розвитку території та чинному законодавству. Потім влада дає забудовнику рекомендації з коригування проєкту, а він вирішує, чи потрібен йому після цього дозвіл на будівництво. Коригування може кардинально змінити сутність проєкту, після чого він може втратити сенс. Якщо забудовник погоджується врахувати поради міської влади, він проходить лише одну адміністративну процедуру – запит дозволу на будівництво (максимальний строк відповіді – 21 день). Після завершення будівельних робіт введення споруди в експлуатацію відбувається в такий же строк [187].

Слід розуміти, що разом із більшістю інших скандинавських країн Данія є однією з найменш корумпованих у світі. Це означає, що процедури легалізації будівельних робіт максимально прозорі, а в разі, якщо підрядник незаконно отримав контракт державного замовлення (через підкуп), такий контракт, як правило, не підлягає виконанню, адже такі схеми швидко викриваються.

Тобто Данія є прикладом максимально зручної країни для ведення будівельного бізнесу як вітчизняними суб'єктами підприємництва, так і іноземними, оскільки має низку переваг над іншими країнами в зазначеному аспекті, зокрема швидкі, достатньо прості та економічно вигідні процедури як для відкриття бізнесу, так і для реалізації будівельних робіт для приватних потреб; можливість електронного адміністрування (реєстрація, отримання необхідних документів); відсутність нотаріального посвідчення загалом; законодавство країни максимально наближене до вимог ЄС; доступна система оподаткування тощо.

У Французькій Республіці головним регуляторним органом є Міністерство будівництва, транспорту і туризму, діяльність якого полягає у вивченні кон'юнктури, розробленні прогнозів, консультуванні місцевих органів, наданні субсидій та кредитів організаціям для реалізації будівельних

програм. У той же час значний вплив на розвиток галузі будівництва чинять фірми, що входять до Національної федерації суспільних робіт і Національної будівельної федерації. Будівельні фірми Франції здебільшого великі, мають можливість одержувати вигідні підряди через систему добре налагоджених зв'язків з урядовими органами. У спільному віданні цих структур є науково-дослідні, інформаційні й інші установи [19, с.116; 127].

Загалом французька правова система заснована на конституційних законах, законодавчих кодексах і законах. Зокрема, будівельний закон міститься в Цивільному кодексі Франції та Житлово-будівельному кодексі. Інші види права – такі як трудове або екологічне, можуть застосовуватися залежно від використання будівлі, що будується [216].

Особливістю є те, що Житлово-будівельний кодекс (Code de la Construction et de l'Habit) містить як законодавчі статті, так і нормативні [222], що дозволяє визначати предмет регулювання та процедури застосування встановлених вимог, а також конкретні специфікації (наприклад санітарне забезпечення) та вимоги до експлуатаційних характеристик (наприклад, акустична ізоляція).

До речі, питання охорони праці та й загалом безпеки будівництва в країні вкрай жорсткі. Що загалом є позитивним аспектом, адже їх регулювання в будівництві за логікою дійсно має бути більшим, аніж в інших галузях. Суб'єкти будівельної діяльності обов'язково залучають агента – координатора з безпеки, який слідує за дотриманням норм трудового законодавства.

У Франції дозвіл на будівництво в основному стосується питань планування, а не технічного забезпечення. Цікавим є те, що в країні існує законодавча база страхування щодо відповідальності, встановлена Цивільним Кодексом, – обов'язкова 10-річна відповідальність архітектора та підрядника, де кожен відповідальний за дефекти будівлі. Це так званий механізм забезпечення відповідності технічним вимогам [222].

Водночас у більшості випадків потрібен дозвіл на будівництво. Загалом це стосується масштабних будівельних робіт. Утім це також належить до інших випадків (укрупнення, перетворення використання конструкції). Заявка на дозвіл на будівництво має бути відправлена або здана на зберігання в мерії [215].

Загалом дозвільна система подібна до української. Перший документ – містобудівний висновок про можливість вести будівельні роботи (в Україні – містобудівні умови та обмеження). Другий документ – дозвіл на будівництво, який видає мерія (відділ містобудування або міжмуніципального планування). Заявка надається після затвердження проєкту ліцензованим архітектором. Для приватних будинків площею до 170 кв. м діє спрощена процедура отримання дозволу, яка не передбачає участі архітектора. Міська влада впродовж двох місяців вивчає проєкт й ухвалює позитивний або негативний висновок. Рішення впродовж двох місяців може оскаржити префект, а мер впродовж трьох місяців має право скасувати власний дозвіл. У Франції рекомендують не починати роботи, поки не пройде строк остаточної апеляції [187].

Для зведення житлових будинків і добудов понад 20 кв. м, змін у несучій конструкції або облаштування басейнів подається заявка на інший вид дозволу, що видається після обов'язкової консультації з архітектором у Раді з архітектури, містобудування та охорони навколишнього середовища. Після завершення будівельних робіт до мерії надсилається декларація, яку компетентні служби можуть оскаржити впродовж трьох-п'яти місяців. Якщо цього не сталося, то вона набуває чинності автоматично [187].

До речі, щоб стимулювати будівельний сектор, Франція здійснює адміністративне реформування, зокрема вже внесено кілька законодавчих змін, включаючи 1) скорочення періоду, впродовж якого дозвіл на будівництво або дозвіл на планування може бути оскаржене (до шести місяців після завершення будівництва замість повного року), що обмежує ризик виникнення проблем після будівництва; 2) спрощення правил міського

планування, щоб полегшити процедури житлового будівництва, тобто оптимізовано заходи, спрямовані на отримання дозволів на будівництво. Окрім того з 2016 року законодавчі положення дозволяють будівельникам відступати від певних будівельних норм (таких як пожежна безпека), що стосуються будівництва громадських об'єктів та соціального житла. Також дозволено державним і приватним роботодавцям відступати від установлених будівельних норм, якщо вони можуть продемонструвати, що досягнуті результати ідентичні або перевершують результати, досягнуті відповідно до застосовних будівельних стандартів [224].

Відповідно досвід Французької Республіки репрезентує можливість дуалістичного підходу до публічного адміністрування будівництва – з одного боку, існування максимально жорстких правил з охорони, безпеки експлуатації та функціонування будівель загалом, а з іншого – послаблення процедурних і технологічних вимог до суб'єктів будівельної діяльності та об'єктів будівництва за умов доведення відсутності технологічних ризиків несприятливих хоча б з одного аспекту. Політика «шокового спрощення» окремих чинних законодавчих норм полегшує адміністративні формальності для бізнесу й забезпечує більшу зручність для громадян. Однак слід розуміти, що реалізація такої політики передбачає плановість і стратегійність підходів до її формування, а також далекоглядність щодо позитивних перспектив.

Проаналізуємо ще одну країну – Федеративну Республіку Німеччину, яка відповідно до Європейського рейтингу інновацій за 2016 рік має лідерські позиції у сфері інновацій та відповідності в будівельному секторі, ґрунтуючись на загальних інноваціях і витратах країни на дослідження й розробки [217].

У зазначеній країні законодавчою основою системи планування будівництва (планування й розвиток регіональної інфраструктури) визначаються директиви, постанови, програмне сприяння ЄС, на федеральному рівні – Закон про розвиток регіональної інфраструктури,

Постанова про розвиток інфраструктури, Будівельний кодекс, Постанова про задоволення будівельних потреб, Постанова про специфіку планування, різні фахові закони – Федеральний закон про охорону природи, Федеральний закон про захист від викидів, Закон про автомагістралі, Закон про водний бюджет, Закон про відновлювальні види енергії тощо; на рівні федеральних земель – Земельний закон про планування, земельні постанови про будівництво, земельні закони про охорону природи, охорону пам'яток, про ліси тощо; на рівні громад – постанови органу самоврядування: план забудови, постанови про охорону дерев, постанова про парковки тощо. Визначаються такі рівні планування: загальноєвропейське – через Європейську програму з розвитку інфраструктури (EUREK); федеральне планування – через Федеральну програму з розвитку інфраструктури; планування земель – через програми з розвитку інфраструктури земель; регіональне планування (регіональні плани); місцеве планування (плани використання територій та плани забудови) та планування на рівні громад [62; 93, с. 140-141].

Будівельний сектор Німеччини в наш час формується Міністерством економіки та енергетики і Федеральним міністерством транспорту і цифрової промисловості на національному рівні. *Energiewende* – це найбільший в країні післявоєнний інфраструктурний проєкт, який впливає на будівельну галузь за допомогою сучасних нормативних актів, що стосуються як нових, так і старих будівель. Недавні правила вступають у силу через складне завдання зі скорочення потреб країни в опаленні, щоб до 2050 року отримати вуглецево-нейтральний будівельний фонд. З 2006 року землі повністю несуть відповідальність за реалізацію програм соціального житла (які значно різняться за спрямованістю і розміром) і керують різними місцевими заходами, які впливають на будівельний сектор (такими як професійне навчання і регіональні схеми фінансування) [217].

При цьому в Німеччині існує безліч будівельних організацій, які можна назвати саморегульованими. Серед них – палати, що об'єднують учасників

однієї будівельної професії на основі чинного законодавства. Палати, тобто об'єднання за професійною ознакою, існують для різних професій, що передбачають можливість ведення самостійної діяльності (юристи, інженери, архітектори тощо) [35, с. 118]. До управлінських органів Німеччини відносять Міжвідомчий комітет із будівництва в землях, Міністерство будівництва, планування, житлового і міського господарства, а також добровільні виробничі та торговельні асоціації. Основні функції асоціацій полягають у захисті інтересів організацій, стимулюванні збуту продукції, обміні технологіями, підготовці нормативних актів, стандартів і вимог на будівельні матеріали та інформаційному забезпеченні діяльності. Провідну роль відіграють підприємницькі об'єднання, що співпрацюють із державними установами та представляють інтереси підприємців. На сьогодні в будівельній сфері нараховується кілька десятків таких спілок [127].

Загалом можна стверджувати, що система планування будівництва в країні є ієрархічною, ретельно законодавчо регламентованою актами різної юридичної сили (директиви, постанови, програмне сприяння ЄС, закони на федеральному регіональному рівні, насамперед будівельні кодекси, забезпечені адміністративним інструментарієм (Європейська програма з розвитку інфраструктури (EUREK), федеральні, регіональні, місцеві плани використання територій та плани забудови та планування на рівні громад), що реалізується відповідно до певної адміністративної процедури, коли рішення ухвалюється земельним парламентом, зборами об'єднання або представницьким органом громади після численних громадських слухань щодо дотримання заходів безпечності й екологічності [93, с. 140-141]. Ключовим позитивним аспектом слід уважати наявність профільних підприємницьких будівельних організацій, які на основі саморегулювання органічно доповнюють публічне адміністрування будівництва, забезпечуючи при цьому якість, доступність та екологічність як будівельних матеріалів, так і будівельних робіт зокрема.

Деякі вчені вважають, що особливо корисним для України може стати досвід Чеської Республіки з огляду на те, що в цій країні проблеми організації та функціонування територіальної системи влади певною мірою подібні до українських [162, с. 12].

У країні після фінансової кризи 2009 року будівельна сфера поступово почата зростати. Однак через наслідки економічного спаду будівельна активність у Чеській Республіці до 2016 року була слабкою. Це призвело до введення різних державних заходів жорсткої економії, які знизили темпи інвестування в будівельні проекти. Обсяг виробництва в галузі в реальному вираженні показав середньорічні темпи зростання (CAGR) за звітний період в розмірі 1,51% [229].

Сьогодні країна має доступ до значної фінансової допомоги з боку ЄС у вигляді структурних фондів. ЄС оголосив про плани виділити понад 529,3 мільярда чеських крон (25,5 мільярда доларів США) до 2020 року з особливим акцентом на ефективне управління енергоспоживанням, освіту, зайнятість, соціальну згуртованість та інновації. Урядовий акцент зроблено на розвитку дорожньої інфраструктури [230].

У жовтні 2015 року уряд схвалив Концепцію соціального житла Чеської Республіки на 2015-2025 роки, запропоновану Міністерством праці та соціальних справ. У рамках програми уряд націлений на вирішення питань, пов'язаних із соціальним житлом, і реалізацію ефективних заходів щодо забезпечення доступності житла для всіх верств населення до 2025 року [230].

Продовжуючи тему будівельного законодавства Чеської Республіки, слід уточнити, що воно представлене низкою законодавчих актів:

1) законами Чеської Республіки – № 89/2012 (Цивільний кодекс), № 183/2006 (Про будівництво), № 500/2004 (Про адміністративні процедури), № 184/2006 (Про відчуження), № 114/1992 (Про охорону природи та ландшафтів), № 254/2001 (Про воду), № 17/1992, (Про навколишнє середовище), № 167/2008 (Про запобігання екологічної катастрофи та засоби

її усунення), № 100/2001 (Про оцінку впливу на навколишнє середовище), № 76/2002 (Про комплексне запобігання забрудненню), № 201/2012 (Про охорону атмосферного повітря), № 334/1992 (Про захист фонду сільськогосподарських земель), № 185/2001 (Про відходи), № 40/2009 (Кримінальний кодекс), № 250/2016 (Про відповідальність за дрібні правопорушення), № 251/2016 (Про деякі дрібні злочини), № 418/2011 (Про кримінальну відповідальність юридичних осіб) та ін.;

2) статутами та підзаконними актами. Це, наприклад, постанови міністерств – № 268/2009 (Про технічні вимоги до будівництва), № 499/2006 (Про будівельну документацію), № 501/2006 (Про загальні вимоги до землекористування), № 500/2006 (Щодо планово-аналітичних матеріалів, планової документації та свідоцтв планової діяльності), № 503/2006 (Щодо регулювання дозволів на землю, заходів планування та будівельних норм), № 146/2008 (Про обсяг та зміст проєктної документації транспортної інфраструктури) [226] тощо.

Будівельні норми і правила підкреслюють той факт, що нові споруди мають урахувати властивості землі, на якій вони розташовані. Новозбудовані будівлі на площах і великих міських вулицях мають бути побудовані таким чином, щоб перший поверх, який примикає до суспільного простору, мав прямий доступ і міг легко використовуватися для бізнесу та надання послуг, за умови, що він не є непридатним з точки зору характеру місцевості [228].

Законодавством регулюється організаційна структура забудови, тобто на ділянках із замкнутою лінією будівництва окремі будівлі мають бути вирівняні один з одним без проміжків між ними. На відкритій будівельній лінії між будинками можуть бути проміжки. Однак навіть тут будинки мають бути вирівняні відносно один до одного. І навпаки, при вільній лінії забудови конструкції не потрібно співвідносити, і вони не мають вирівнюватися один з одним, а можуть розташовуватися на різній відстані від вулиці [228].

Регулюється також висота будівель. Установлено вісім висот, які застосовуються відповідно до документації щодо зонування. При складанні будівельних норм нормотворці врахували приватність мешканців будинків, поруч з якими має будуватися нова будівля, а також забезпечили достатній простір між вікнами. Таким чином, будівельні норми встановлюють кут рознесення, який встановлює мінімально можливу відстань нових конструкцій щодо окремих вікон житлових приміщень в існуючих будівлях. За таких умов жителі існуючих будівель захищені від руйнівного впливу нових будівель, що будуються поряд із їх власними. Додамо, що будівельні норми і правила також регулюють відстань між конструкціями й огорожею з метою забезпечення ефективності та естетичності конструкцій [228].

Загалом розміщення будівель або споруд, їх перебудова чи реконструкція, а також зміни у використанні території можливі тільки на основі отриманого дозволу на будівництво або згоди на планування. Видавши дозвіл на будівництво, будівельна адміністрація стверджує пропозицію і встановлює умови використання і захисту території, умови для подальшої підготовки та розробки пропозиції і, зокрема, детальний проєкт конструкції [227].

Замість дозволу на будівництво будівельна адміністрація видає згоду на будівництво за дотримання таких умов: 1) якщо плановані роботи розташовані в розвиненому районі або районі з потенціалом розвитку; 2) якщо умови в районі не будуть істотно змінені в результаті робіт; 3) якщо передбачувані роботи не вимагають розбудови додаткової інфраструктури громадського транспорту або транспортно-технічної інфраструктури. Однак така згода не видається, якщо проєкт підлягає процедурі оцінювання впливу на навколишнє середовище [227].

За даними Чеського статистичного управління (CZSO), загальна кількість виданих дозволів на будівництво до пандемії COVID-19 зростала. Сьогодні ж відзначається спад [230]. І загалом слід додати, що за прогнозами 2020 рік мав би стати роком прориву в будівництві. Однак, на жаль, світ не в

зможі утримати галузь в умовах COVID-19. Навіть з урахуванням значних заходів стимулювання, оголошених урядами багатьох країн, ризик глобальної рецесії надто великий. Це пов'язано з тим, що COVID-19 впливає на будівельну діяльність вкрай негативно [229] – від чинника матеріального забезпечення будівельними ресурсами до втрати робочої сили.

Підсумовуючи, маємо змогу сформулювати такі висновки щодо аналізу європейських стандартів і зарубіжної практики публічного адміністрування будівництва:

- Україна, проголосивши намір бути повноцінним членом ЄС, згодилась на те, що Європейська Комісія є авторитетом для вітчизняних суб'єктів державотворчих процесів, а її рішення, що мають рекомендаційний характер, мають уважатись орієнтиром для діяльності з поступового входження до цивілізованого європейського простору як такі, що мають обов'язкову юридичну силу;

- окрім екологічної політики та сталого спрямування розвитку європейського цивілізаційного простору, існує незліченна кількість нормативних актів, що застосовуються в будівельній сфері. Вони об'єктивують будівельні норми і правила, установлюючи при цьому мінімальні стандарти, які мають бути досягнуті в будівництві задля узгодження економічних, технічних, побутових та екологічних інтересів;

- виявлено, що єврокоди мають дуалістичну природу за характером свого впливу, з одного боку – це не нормативний інструмент урегулювання відносин у сфері регулювання будівельної сфери, а більше довідковий. Однак з іншого – це сукупність адміністративних норм, що мають набути статусу національних стандартів для країн-учасниць ЄС;

- сукупно всі документи ЄС переслідують такі цілі, як забезпечення інвестиційної привабливості регіону, створення нових робочих місць, збалансоване ресурсовикористання, а також регулювання будівельного ринку;

— для того щоб з'ясувати, які модернізації досліджуваної сфери були б актуальними для впровадження в Україні, проаналізовано зарубіжний позитивний досвід європейських держав в означеній сфері, адже всі європейські держави мають національні правила задля того, щоб будівельні споруди були спроектовані й виконані так, щоб не наразити на небезпеку людей, домашніх тварин і власність, однак їх закріплення й реалізація здійснюються по-різному. У межах аналізу з'ясовано таке:

1) Данія є прикладом максимально зручної країни для ведення будівельного бізнесу як вітчизняними суб'єктами підприємництва, так і іноземними, оскільки має низку переваг над іншими країнами в зазначеному аспекті, зокрема швидкі, достатньо прості та економічно вигідні процедури для відкриття як бізнесу, так і реалізації будівельних робіт для приватних потреб; можливість електронного адміністрування (реєстрація, отримання необхідних документів); відсутність нотаріального посвідчення загалом; законодавство країни максимально наближене до вимог ЄС; доступна система оподаткування тощо;

2) досвід Французької Республіки репрезентує можливість дуалістичного підходу до публічного адміністрування будівництва – з одного боку, існування максимально жорстких правил з охорони, безпеки експлуатації та функціонування будівель загалом, а з іншого – послаблення процедурних і технологічних вимог до суб'єктів будівельної діяльності та об'єктів будівництва за умов доведення відсутності технологічних ризиків несприятливих хоча б з одного аспекту. Політика «шокового спрощення» окремих чинних законодавчих норм полегшує адміністративні формальності для бізнесу й забезпечує більшу зручність для громадян. Однак слід розуміти, що реалізація такої політики передбачає плановість і стратегійність підходів до її формування, а також далекоглядність позитивних перспектив;

3) одним із головних позитивних аспектів публічного адміністрування будівництва у Федеративній Республіці Німеччині є наявність профільних підприємницьких будівельних організацій, які на основі саморегулювання

органічно доповнюють публічне адміністрування будівництва, забезпечуючи при цьому якість, доступність та екологічність як будівельних матеріалів, так і будівельних робіт зокрема.

Отже, рух України в напрямку наближення до європейських цінностей і стандартів має суттєвий вплив на стратегічну спрямованість публічно-владної діяльності держави, адже європейська інтеграція – це можливість для України оновити застарілі, недієві та створити нові адміністративні норми – соціально, економічно та міжнародно потужні, тобто здатні перепрофілювати публічне адміністрування будівництва на якісно нових засадах.

Здійснений аналіз репрезентує можливість запозичення Україною таких цікавих практик публічного адміністрування будівництва: 1) створення кодифікованого законодавчого акта для упорядкування нормативно-правових актів у сфері будівництва; 2) викорінення корупційних проявів (запобігання та протидія корупції) на засадах розбудови активно свідомого громадянського суспільства, що не припускає будь-яких її форм існування; 3) реалізація державної політики сталого розвитку будівельної сфери, що передбачає плановість і стратегійність підходів до її формування, а також далекоглядність позитивних перспектив екологічного, економічного та соціального аспектів; 4) розроблення механізмів дуалістичного адміністрування будівельної сфери на засадах партнерського співробітництва влади та представників об'єднань будівельної бізнес-індустрії.

3.2 Напрямки оптимізації публічного адміністрування будівництва в Україні

Будівельна сфера має доволі стійкі основи розвитку, а відтак швидко змінюються і правила, що визначають її межі. Останнім часом спостерігається тенденція до дерегулювання та створення більш м'яких правил її публічного адміністрування зокрема із застосуванням публічною адміністрацією інноваційних підходів і технологій.

Минулого року було введено в дію низку законодавчих актів, що вдосконалюють нормування будівництва загалом, зроблять процедури на ринку нерухомості прозорими, сприятимуть захисту права власності тощо. Однак у процесі розроблення перебувають ще декілька важливих документів [16], і про результативність уже впроваджених оптимізаційних змін сьогодні мову вести ще зарано.

Утім, без перебільшень, упорядкування системного розвитку національної нормативної бази як гармонійної складової міжнародного нормативного простору в будівництві дозволить вивести систему технічного регулювання в будівництві на новий якісний рівень з урахуванням європейського досвіду та прискорить євроінтеграційні процеси в Україні [32]. Тому логічним буде твердження, що розвиток національного законодавства в зазначеному векторі є чинником належного публічного адміністрування будівництва в Україні.

Утім, окрім суто нормативного аспекту, слід ураховувати, що в нашій країні хоч нормотворцями й прописано певні «засадничі істини», практична їх реалізація або відсутня, або здійснена неналежним чином. Окрім того багато питань виходять за межі суто будівельної сфери й стосуються публічного адміністрування більш глобальних аспектів – проблем забезпечення економічної й соціальної стабільності в країні, викорінення корупційних проявів і можливості зловживання владним становищем окремими службовцями, переорієнтація на сервісне ставлення публічних органів влади до громади, відсутність прозорих механізмів і рівних умов у тендерних відносинах й інвестиційна політика держави загалом.

У межах аналізу європейських стандартів і зарубіжної практики публічного адміністрування будівництва нам вдалося з'ясувати, що для України доцільно оптимізувати цей процес такими способами: 1) створення кодифікованого законодавчого акта задля упорядкування нормативно-правових актів у сфері будівництва; 2) викорінення корупційних проявів (запобігання та протидія корупції) на засадах розбудови активно свідомого

громадянського суспільства, що не припускає будь-які її форми існування; 3) реалізація державної політики сталого розвитку будівельної сфери, яка передбачає плановість і стратегійність підходів до її формування, а також далекоглядність щодо позитивних перспектив екологічного, економічного та соціального аспектів; 4) розроблення механізмів дуалістичного адміністрування будівельної сфери на засадах партнерського співробітництва влади та представників об'єднань будівельної бізнес-індустрії.

На початку 2018 року Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства зазначив, що на той період одним із головних завдань Міністерства розвитку громад та територій України була робота над новими Містобудівним і Житловим кодексами, розроблення Стратегії поводження з водними ресурсами, яка дуже давно не переглядалася, планування територій та подальше передання повноважень державного архітектурно-будівельного контролю на місця. Розроблений проєкт Містобудівного кодексу України планувалось ухвалити ще 2010 року (проєкт Закону України від 18.05.2010 року №6400), але його так і не було ухвалено. Тільки в грудні 2017 року Міністерство розвитку громад та територій України спільно з Урядом Німеччини розпочав активну роботу над Містобудівним кодексом 15.12.2017 року, який мав визначати принципи містобудівної політики держави, за якими його основою мали стати:

- створення сприятливих умов для інвестицій у будівництво;
- удосконалення та прозорість дозвільних процедур;
- забезпечення сталого розвитку населених пунктів і територій;
- екологічна складова та урахування державних, громадських і приватних інтересів при плануванні територій тощо [23].

Група радників з упровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою» на своєму інтернет-ресурсі висвітила інформацію, щодо якої Містобудівний кодекс буде поглинати норми Законів України «Про генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність»,

«Про регулювання містобудівної діяльності», «Про будівельні норми», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» та окремі положення близько 50 законодавчих актів [122].

Слід розуміти, що в Європі норми будівельного права – це окреме законодавство. А в нас вони розкидані по різних нормативних актах. І якщо десь щось закон забороняє робити, то завжди можна знайти інший закон, за яким це можливо [29]. Відповідно розроблення й ухвалення кодифікованого законодавчого акта для упорядкування нормативно-правових актів у сфері будівництва має обов'язкового супроводжуватись експертною думкою європейської спільноти та окремо представників громадськості, зокрема будівельної бізнес-індустрії.

Експерти сподіваються, що в цьому документі будуть виписані чіткі правила роботи – від моменту проєктування будівлі до її введення в експлуатацію і далі – аж до знесення застарілої конструкції [29].

Здійснюючи подальший розгляд піднятої нами проблематики, потрібно окремо відзначити ганебний для країни стан корупції, яка в будівельній сфері призвела до того, що економічно обґрунтовані ціни на будівельну продукцію в «ринковій» економіці відсутні, як і відсутні економічно обґрунтовані нормативи та методики їх створення [185].

Понад 80% забудовників вважають, що джерело корупції в будівельній сфері пов'язане з діяльністю Державної архітектурно-будівельної інспекції України. За результатами опитування, найбільш корумпованими лишаються державні органи контролю, і найчастіше корупція фіксується на етапах реалізації проєктів – від отримання дозволів до введення об'єктів в експлуатацію. Так, більшість опитаних будівельних і девелоперських компаній – понад 58% у Києві та більш як 43% в регіонах – зазначили, що корупційні прояви переважно сконцентровані на етапах отримання узгоджень і дозволів від органів контролю [34].

Згідно з останніми оптимізаціями діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України, а точніше – від старту реформи галузі містобудування, де замість цього органи, наділені надмірними повноваженнями, створюються три центральних органи влади, між якими розподіляються регуляторні та контрольні функції, Державна інспекція містобудування здійснюватиме нагляд і контроль у будівництві [182].

Наразі Державна інспекція містобудування зареєстрована як юридична особа публічного права. Йде підготовка до формування штату та підрозділів новоствореної Держінспекції [31]. Згідно з профільним положенням про діяльність цього органу влади він має право: «2) залучати до проведення перевірок представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних і громадських об'єднань (за погодженням з їх керівниками), фахівців науково-дослідних та науково-технічних організацій, а також громадських інспекторів» [154]. Відзначимо, що говориться про право, а не обов'язок залучати громадськість до процедур контрольно-наглядових проваджень.

Зазначене є досить дивним, адже сьогодні однією з провідних проблем сучасного публічного адміністрування будівництва є неефективність здійснення громадського контролю в галузі містобудівної діяльності, що спричинено низкою чинників. Ми переконані, що інститут громадського контроль має подвійну юридичну природу, тобто як самостійний інструмент публічного адміністрування, що передбачає як безпосередню участь громадськості в ухваленні публічних рішень, так і статус допоміжного елементу функції контролю суб'єктів публічної адміністрації.

Щодо першого аспекту, то слід відзначити, що наразі участь громадськості має лише форму інформування про проекти рішень чи їхні наслідки та зводиться до консультування, тож громадянський контроль не може бути ефективним, адже відсутня можливість впливу на процес ухвалення рішень чи їхній зміст. Відтак потрібні докорінні зміни в підходах до питання участі громадськості в ухваленні рішень [173, с. 167].

Переконаливою в цьому аспекті є думка О. Сергієнка [173, с. 167-178], який стверджує про таке:

- по-перше, потрібно залучати громадськість до процесу ухвалення рішень на етапі, коли формуються ідеї та бачення проєкту рішення, визначаються пріоритети, цілі та напрямки територіального розвитку тощо;

- по-друге, громадськості потрібно надавати більше можливостей для впливу: не лише право висловити думку, а й законодавчо гарантувати те, що громадськість буде почута, що пропозиції та бачення громади стосовно шляхів свого розвитку будуть ураховані;

- по-третє, участь громадськості у процесі ухвалення рішень має бути належним чином підготовлена, а громадськість має бути забезпечена потрібною інформацією;

- по-четверте, має існувати чітка відповідальність органів влади та посадових осіб за недотримання процедур участі громадськості в процесах ухвалення рішень, що матиме наслідком скасування таких рішень виключно з підстав недотримання вказаних процедур і навіть за відсутності інших порушень при їх ухваленні;

- по-п'яте, процес розроблення та ухвалення проєктів містобудівної документації має стати прозорим і публічним. Потрібно забезпечити публічність та оприлюднення всього проєкту містобудівної документації впродовж усіх стадій роботи над проєктом – від формування ідей до документа, який виноситься на затвердження;

- по-шосте, доцільно запровадити додаткову форму громадянського контролю та участі в процесі ухвалення рішень – електронні громадські слухання [186];

- по-сьоме, питання фінансування розроблення містобудівної документації за рахунок коштів інвестора має повністю узгоджуватися з нормами Закону України «Про державно-приватне партнерство» [149];

- по-восьме, питання розміщення тимчасових споруд для ведення підприємницької діяльності, що передбачено нормами статті 28 Закону

України «Про регулювання містобудівної діяльності», має отримати ефективний механізм громадянського контролю та впливу на ухвалення рішень.

Як допоміжний елемент функції контролю суб'єктів публічної адміністрації громадський контроль має бути представлений обов'язковим залученням профільних громадських організацій (зокрема саморегулівних у сфері будівництва) до процедур контрольно-наглядових проваджень, що здійснюватимуться Державною інспекцією містобудування.

Зумовлено це зокрема й тим, що через швидкі темпи будівництва в країні потрібне посилення державного контролю щодо відповідності новобудов чинним правовим нормам. Забудовники мають зрозуміти, що, нехтуючи державними будівельними нормами, вони завдають шкоди не лише собі, а й навколишньому середовищу та громадянам, які приречені проживати майже впритул із такими спорудами [47]. У зазначеному векторі доцільним було б застосувати громадянську взаємність через включення представників інститутів громадянського контролю до складу груп, що здійснюють заходи такого контролю – планові та позапланові перевірки. З одного боку, це підвищувало б рівень такого контролю, з іншого – давало б змогу громадянському суспільству пересвідчитися в неупередженості дій посадових осіб органів контролю та формувало б довіру до відповідних органів публічної влади [173, с. 165; 221, с. 87].

Саме тому необхідним є внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13.03.2020 року № 219, якою затверджено Положення про Державну інспекцію містобудування України. А саме пункт 5 має бути доповнено абзацом 8 такого змісту:

«5. ДІМ з метою організації своєї діяльності:

1) здійснює в установленому порядку добір кадрів в апарат ДІМ та її територіальні органи, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників ДІМ;

...

8) організовує залучення профільних громадських організацій (зокрема саморегульованих) до процедур контрольно-наглядових проваджень як учасників групи контролю за їх заявою або на основі договору про державно-приватне партнерство».

Ми переконані, що це буде чинником підняття результативності та ефективності публічного адміністрування будівництва в Україні, матиме більш об'єктивне бачення щодо вирішення суперечностей, зокрема й у питанні формування ефективного державного контролю.

Отже, для того, щоб сьогодні будівельна сфера України працювала як монолітний організм, потрібна ефективна комунікація з учасниками містобудівного процесу в регіонах [94], чітко сформована нормативна база (без різного правового регулювання одних і тих самих питань у законі та підзаконних нормативно-правових актах [173, с. 163]; відсутність підстав для недобросовісного виконання суб'єктами своїх обов'язків тощо), а також механізми залучення максимального кола учасників до процедур ухвалення рішень й моніторингу їх належного виконання.

Варто зазначити, що публічне адміністрування будівельної діяльності зумовлюється специфікою та профілем роботи підприємницьких структур, що має створювати економіко-правові умови для діяльності кожної з них [144, с. 152]. Тому окремо можемо виділити низку таких проблем:

– відсутність якісної, комплексної достовірної інформаційної системи на будівельному ринку, адже наявна профільна інформація є безсистемною і нелогічною (через що спостерігається неякісне виконання будівельних робіт, використання недостатньо якісних будівельних матеріалів, неналежне управління будівельним процесом та ін.);

– недостатня кількість кваліфікованих кадрів – причин є декілька, зокрема й думка серед молоді, що будівельні професії не є престижними через низьку заробітну платню в зіставленні зі значними витратами праці, а також деградація професійно-технічної освіти у сфері будівництва;

– неузгодженість і конфлікти у підрядній діяльності будівельних організацій – загалом будівництво об'єктів і виконання ремонтно-будівельних робіт веде генеральний підрядчик або декілька субпідрядних по-різному підпорядкованих підприємств. Це ускладнює управління фінансовими ресурсами, організацією виробництва і праці;

– недотримання термінів будівництва – сьогодні будівельним компаніям не вигідно будувати за власті кошти, і тому вони залучають кошти клієнтів, банків задля вигідності діяльності. Через це забудовник не завжди встигає закінчити будівництво об'єкта у строк, адже багато часу йде на пошук інвесторів, а залучення банківського кредитування для закриття касового розриву значно збільшила би вартість об'єкта. Тобто через проблему банківської системи й високої вартості матеріалів забудовники затримують будівництво. Потрібно на рівні держави впровадити Закон про малі проценти на кредит для підприємств зокрема будівельних [134].

Означені чинники впливають як на економічні, так і на соціальні детермінанти розвитку країни та покращення добробуту її населення, адже надзвичайно низький рівень доступності покращення житлових умов призводить до загострення житлових проблем, причому зазначена тенденція прогресує через погіршення стану будинків, що мають високий відсоток амортизації. Крім того ситуація, коли спроможність придбати будь-яке житло є в невеликої частини населення, сприймається як несправедлива і створює додаткову соціальну напруженість у суспільстві [126]. Відповідно необхідним є перехід інвестиційно-будівельної діяльності на новий якісний рівень, який має здійснюватися на основі науково обґрунтованої концепції та відповідно до спеціальних державних і регіональних програм [88].

Ще однією проблемою в межах досліджуваної проблематики, що вимагає негайного реагування з боку держави, є відсутність дієвих інструментів публічного адміністрування експлуатації житлового фонду.

Як відомо, чим кращі умови експлуатації житлового будинку, тим менший рівень фізичного зносу і тим довший термін його експлуатації. Тому

потрібно прагнути до підвищення якості експлуатації житлових будинків (своєчасного проведення ремонтів), що дозволить значно знизити рівень фізичного зносу і тим самим істотно збільшити його вартість. Однак технічний стан будинків залежить не тільки від організацій, які його обслуговують, а й від людей, які проживають у ньому. Так, несанкціонований демонтаж стін і перегородок, будівництво додаткових балконів, прибудов, мансард призводять, як правило, до порушень у конструктивній схемі будинків і, як наслідок, до зниження нормальних експлуатаційних якостей будинку [186, с. 55].

Утім навіть при свідомій громадянській позиції власники помешкань не завжди в змозі забезпечити належну експлуатацію житлового фонду самотійно. Насамперед мова йде про комунальні служби, які мають забезпечувати право громадян жити в комфорті та зручності.

Задля покращення регулювання цієї сфери відбулося передання управління майном багатоквартирного будинку приватним ЖЕКам, що призвело до негативних наслідків (фактична монополізація ринку послуг, надання неякісних послуг, самотійне встановлення приватними ЖЕКами тарифів на утримання та обслуговування будинку тощо) [181].

Тому останнім часом усе більше й більше уваги законодавця надається питанню забезпечення дієвого механізму для утримання й управління спільного майна багатоквартирного будинку. Для запобігання утворенню законодавчого вакууму в сфері комунального господарства було ухвалено закони України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирного будинку» та «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку». Це дало змогу небайдужим і відповідальним мешканцям брати важелі правління у свої руки й починати наводити порядок у своїх будинках, створивши об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (далі – ОСББ) [193].

ОСББ, безперечно, має низку переваг перед іншими видами утримання будинків за умови добросовісного та дієвого правління. Проте

впроваджувана з 2000-х років реформа щодо ОСББ не дала очікуваних результатів. Так, законодавство, яким регулюється діяльність ОСББ в Україні, потребує невідкладного доопрацювання, приведення його відповідно до потреб захисту прав та інтересів співвласників і більш ефективної роботи ОСББ. Урегулювання потребують такі питання:

- порядок і строки оприлюднення, доведення до відома кожного співвласника ОСББ рішень установчих і загальних зборів, їх додатків;
- закріплення поняття «співвласник» з огляду на положення сімейного кодексу України (дискусійним є питання щодо можливості бути обраним до статутних органів ОСББ одного з подружжя, якщо власником є інший, а також відсутня єдина судова практика з цього питання);
- порядок формування бази співвласників ОСББ (зокрема відомостей про загальну площу квартир і приміщень);
- порядок і вимоги до документів, на підставі яких проводяться зміни в ЄДРПОУ (наразі реєстраційні дії проводяться за аналогією з проведенням дій щодо ТОВ);
- порядок формування органу, вимоги до його учасників, які займаються підрахунком голосів у процесі проведення письмового опитування (лічильна комісія), відповідальність за свідомо неправдиві розрахунки [181].

Однак більш проблемною є реалізація належної експлуатацію житлового фонду тими власниками, які не мають самоврядного організування. Тобто обслуговування таких будинків здійснюється керуючими компаніями, вирішити проблемне питання з якими вкрай важко.

Тому основними принципами житлового менеджменту мають бути:

- принцип пооб'єктного управління, який полягає в тому, що управління здійснюється щодо кожного окремого багатоквартирного будинку як самостійного об'єкта управління з урахуванням технічного стану будинку, ступеня його благоустрою, стану земельної ділянки, на якій він

розташований, з елементами благоустрою та озеленення, так і на підставі цілей, визначених власниками приміщень цього будинку;

– принцип клієнтоорієнтованості, згідно з яким діяльність керівної організації характеризується спрямованістю на задоволення запитів власників житла як клієнтів. Керівна організація діє в межах повноважень, установлених договором управління, звітуючи перед власниками в установленому законом договором порядку;

– принцип професіоналізму, що виражається в умінні сприяти власникам у визначенні цілей управління та формулюванні потреб, які виражаються через замовлення на послуги;

– принцип відповідальності перед власниками за надання комунальних послуг [194].

На всій території України ці принципи не є дієвими, скарг на діяльність зазначених суб'єктів з боку власників багатоквартирних будинків незліченна кількість (звісно, є виключення, однак це не є правилом, а одиничними випадками).

За таких умов публічна адміністрація має взяти на контроль питання забезпечення належної експлуатації житлового фонду, на місцевому рівні розробити стандарти й вимоги до обслуговуючих суб'єктів з обов'язком залученням громадськості до механізмів і процедур ухвалення остаточних рішень.

Ще одним проблемним питанням публічного адміністрування досліджуваної сфери є відсутність інвестування в будівництво.

Багато інвесторів відзначають цілком очевидні недоліки, які супроводжують залученню інвестицій в будівництво. Першим із них є залежність від людського чинника. Безумовно, результат будівництва прямо залежить від якості будівництва. При цьому помилки будівельників зустрічаються на кожному кроці, що може стати критичним чинником для ліквідності інвестиційного проєкту. Не менш частою проблемою інвестори відзначають збільшення термінів будівництва, що прямо впливає на

збільшення ризиків. Затримки в будівельних роботах неминуче призводять до підвищення значущості людського чинника, частішає можливість аварій, нещасних випадків, прострочень тощо. Підраховано, що тиждень прострочення цілком реально зменшує дохід від інвестиції в будівництво житла на 0,01%. Крім усього цього відзначається висока конкуренція серед забудовників, що безпосередньо знижує ринкову вартість в майбутньому готового інвестиційного проєкту. І якщо з іншими проблемами можна якось впоратися, то реальних і легальних інструментів впливу на конкурентів просто не існує [72].

Загалом інвестиційні схеми фінансування будівництва не надійні і як в будь-якій іншій сфері – не привабливі для закордонних інвесторів. Станом на сьогодні в Україні налічуються сотні довгобудів, будівництво яких давно призупинене або взагалі не здійснюється. Безумовно, кожен із таких випадків має свою унікальну історію і причини зупинення будівництва, проте у всіх цих проєктів є спільні риси (проблеми) – як правило, відсутність у компанії-збудовника коштів на фінансування будівництва або ж взагалі нелегальність забудови [143]. У такому разі інвестори не мають жодних механізмів захисту своїх вкладень і, як правило, не спроможні «забрати» свої інвестиції.

Серед позитивних аспектів слід відзначити той факт, що влада готує законопроект, що має врегулювати ситуацію з житловими довгобудами та захистити інвесторів, які вклали кошти в такі об'єкти, оскільки в деяких із них, що стоять вже не один рік, і досі відбувається продаж квартир. Щоб мінімізувати такі ситуації, планується сформувати єдиний реєстр, у якому будуть зазначені всі непобудовані та/або заморожені об'єкти. А для запобігання таким ситуаціям чиновників штрафуватимуть за відмову забудовникам у дозвільних питаннях із формальних причин – останні не завжди винні у виникненні проблемного об'єкта [16].

Однак це тільки точкове врегулювання окремого проблемного питання. Загалом, для стимулювання ринку доступного житла потрібно передбачити заходи, спрямовані на державну підтримку галузі, зниження вартості

будівництва через спрощення договірних процедур, зниження частки незавершеного будівництва, підвищення ефективності залученого капіталу й зменшення ризиків інвестицій для населення. Актуальним є пошук альтернативних джерел і запровадження нових ринкових схем фінансування будівництва житла через оптимізацію та поліпшення інвестиційного середовища, розвиток інвестиційної конкуренції, державно-приватного партнерства, пільгового кредитування, а також фінансування так званих «дохідних будинків» [36, с. 60].

Незважаючи на широке коло виявлених проблем у розвитку публічного адміністрування будівництва, все ж є підстави для оптимізму. Якщо український галузевий комплекс має здатність функціонувати навіть у таких складних умовах, то вирішення хоча б деяких проблем сприятиме стабільному розвитку будівельної галузі. За сучасних конкурентних умов розвитку ринку для регіонів потрібно визначити галузі, в яких можливо й доцільно формувати потенційні кластери. Для цього потрібна грамотна регіональна кластерна політика, яка дасть змогу безперешкодно сформувати кластер і сприятиме зростанню внутрішнього регіонального ринку й виходу на зовнішній, що дасть змогу підприємствам отримувати синергетичний ефект, знижувати витрати, раціонально використовувати регіональний ресурсний потенціал. Усе це дасть змогу підняти продуктивність праці, рівень життя в регіоні, якість продукції, що випускається, і спрямувати інвестиції в ті галузі, які сприяють розвитку кластера. Саме регіональна кластеризація будівельної галузі може стати необхідним ефективним заходом взаємодії, кооперації, співпраці бізнесу і владних структур [157, с. 61].

Підсумовуючи, маємо змогу сформулювати такі висновки стосовно аналізу напрямів оптимізації публічного адміністрування будівництва в Україні:

— оскільки будівельна сфера має доволі стійкі основи розвитку (а відтак швидко змінюються і правила, що визначають її межі), останнім часом спостерігається тенденція до дерегулювання та створення більш м'яких

правил її публічного адміністрування зокрема із застосуванням публічною адміністрацією інноваційних підходів і технологій;

– пошук напрямків оптимізації публічного адміністрування будівництва в Україні зумовлено незадовільним рівнем соціально-економічного розвитку в країні та проголошеним вектором українського народу бути частиною цивілізаційного європейського простору, що має реалізовуватись на основі імплементації європейських стандартів і впровадження висловлених європейською спільнотою рекомендацій;

– здійснений аналіз репрезентує потребу:

1) подальшого розроблення та обов'язкового ухвалення Містобудівного Кодексу України задля упорядкування нормативно-правових актів у сфері будівництва, які мають супроводжуватись експертною думкою європейської спільноти та окремо представників громадськості, зокрема будівельної бізнес-індустрії;

2) урегулювання питань залучення громадськості до процедур контрольно-наглядових проваджень, що здійснюватимуться Державною інспекцією містобудування через законодавче закріплення обов'язку зазначеного суб'єкта публічної адміністрації організовувати залучення профільних громадських організацій (зокрема саморегулювних) до процедур контрольно-наглядових проваджень як учасників групи контролю за їх заявою або на основі договору про державно-приватне партнерство. Така норма має бути відображена в Постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13.03.2020 року № 219, якою затверджено Положення про Державну інспекцію містобудування України (пункт 5 має бути доповнено абзацом 8). Це буде чинником підняття результативності й ефективності публічного адміністрування будівництва в Україні, матиме більш об'єктивне бачення щодо вирішення суперечностей, зокрема й у питанні формування ефективного державного контролю;

3) удосконалення механізмів реалізації інституту громадського контролю як самостійного інструмента публічного адміністрування будівництва в Україні, що передбачає безпосередню участь громадськості в ухваленні публічних рішень й моніторингу їх належного виконання;

4) проведення масових просвітницьких заходів щодо формування у громадян України неприпустимого ставлення до будь-яких корупційних проявів та вдосконалення законодавства на предмет виявлення та скасування підстав для недобросовісного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх обов'язків;

5) запровадження дієвих інструментів публічного адміністрування експлуатації житловим фондом – публічна адміністрація має взяти на контроль питання забезпечення належної експлуатації житлового фонду, на місцевому рівні розробити стандарти й вимоги до обслуговуючих суб'єктів з обов'язком залученням громадськості до механізмів і процедур ухвалення остаточних рішень;

6) покращення інвестиційного клімату в країні, зокрема через запровадження стимулів для інвестування в будівництво, за допомогою вдосконалення інвестиційної політики будівництва та регіональної політики кластеризації будівельної сфери;

Отже, перепрофілювання публічного адміністрування будівництва на якісно нових засадах окрім суто нормативного аспекту має передбачати стратегічне планування його практичної реалізації. Напрямки оптимізації такого процесу не обмежені досліджуваною сферою, адже багато питань виходять за рамки будівництва як галузі та сфери діяльності й стосуються публічного адміністрування більш глобальних аспектів – проблем забезпечення економічної й соціальної стабільності у країні, викорінення корупційних проявів і можливості зловживання владним становищем окремими службовцями, переорієнтації на сервісне відношення публічних органів влади до громади, відсутності прозорих механізмів і рівних умов у тендерних відносинах та інвестиційної політики держави загалом.

Публічне адміністрування будівництва має бути оптимізовано через цілепокладання в його основу концепційно-сутнісних характеристик розвитку громадянського суспільства, де всі дії та рішення публічної адміністрації, по-перше, обговорені з громадою; по-друге, реалізуються з їх залученням; по-третє, мають на меті досягнення сталих результатів, підкріплених стратегічним плануванням їх підтримання в такому стані. Задля досягнення зазначеного в Україні має бути проведено й закінчено проведення низки адміністративних реформ, спрямованих на: 1) удосконалення механізмів інституту громадського контролю; 2) створення механізмів залучення максимального кола учасників до процедур ухвалення рішень і моніторингу їх належного виконання; 3) розроблення й удосконалення вже наявних процедур доступності покращення житлових умов; 4) запровадження дієвих інструментів публічного адміністрування експлуатації житловим фондом; 5) удосконалення інвестиційної політики будівництва та регіональної політики кластеризації будівельної сфери та інші.

Висновки до розділу 3

1. З'ясовано, що Україна, проголосивши намір бути повноцінним членом ЄС, згодилася на те, що Європейська Комісія є авторитетом для вітчизняних суб'єктів державотворчих процесів, а її рішення, що мають рекомендаційний характер, мають уважатись орієнтиром для діяльності з поступового входження до цивілізованого європейського простору як такі, що мають обов'язкову юридичну силу.

2. Виявлено, що окрім екологічної політики та сталого спрямування розвитку європейського цивілізаційного простору, у цьому регіоні існує незлічена кількість нормативних актів, що застосовуються в будівельній сфері. Вони об'єктивують будівельні норми і правила, установлюючи при

цьому мінімальні стандарти, які мають бути досягнуті в будівництві задля узгодження економічних, технічних, побутових та екологічних інтересів.

3. Доведено, що єврокоди мають дуалістичну природу за характером свого впливу, з одного боку – це не нормативний інструмент урегулювання відносин у сфері регулювання будівельної сфери, а більше довідковий. Натомість з іншого – це сукупність адміністративних норм, що мають набути статусу національних стандартів для країн-учасниць ЄС. Сукупно всі документи ЄС переслідують такі цілі, як забезпечення інвестиційної привабливості регіону, створення нових робочих місць, збалансоване ресурсовикористання, а також регулювання будівельного ринку.

4. Для того щоб з'ясувати, які модернізації публічного адміністрування були б актуальними для впровадження в Україні, проаналізовано зарубіжний позитивний досвід, де виявлено, що такі європейські держави мають національні правила задля того, щоб будівельні споруди були спроектовані й виконані так, щоб не наразити на небезпеку людей, домашніх тварин і власність, однак їх закріплення й реалізація здійснюються по-різному. У межах аналізу з'ясовано таке:

1) Данія є прикладом максимально зручної країни для ведення будівельного бізнесу як вітчизняними суб'єктами підприємництва, так і іноземними, оскільки має низку переваг над іншими країнами в означеному аспекті, зокрема швидкі, достатньо прості й економічно вигідні процедури для як відкриття бізнесу, так і реалізації будівельних робіт для приватних потреб; можливість електронного адміністрування (реєстрація, отримання необхідних документів); відсутність нотаріального посвідчення взагалі; максимальна наближеність законодавства до вимог ЄС; доступність системи оподаткування тощо;

2) досвід Французької Республіки репрезентує можливість дуалістичного підходу до публічного адміністрування будівництва: з одного боку – існування максимально жорстких правил з охорони, безпеки експлуатації та функціонування будівель загалом, а з іншого – послаблення

процедурних і технологічних вимог до суб'єктів будівельної діяльності й об'єктів будівництва за умов доведення відсутності технологічних ризиків, несприятливих хоча б з одного аспекту. Політика «шокового спрощення» окремих чинних законодавчих норм полегшує адміністративні формальності для бізнесу та забезпечує більшу зручність для громадян. Однак слід зауважити, що реалізація такої політики передбачає плановість і стратегійність підходів до її формування, а також далекоглядність у позитивній перспективі;

3) одним із головних позитивних аспектів публічного адміністрування будівництва у Федеративній Республіці Німеччині є наявність профільних підприємницьких будівельних організацій, які на основі саморегулювання органічно доповнюють публічне адміністрування будівництва, забезпечуючи при цьому якість, доступність та екологічність як будівельних матеріалів, так і будівельних робіт.

5. Доведено, що рух України в напрямку наближення до європейських цінностей та стандартів має суттєвий вплив на стратегійну спрямованість публічно-владної діяльності держави, адже європейська інтеграція – це можливість для України оновити застарілі, недієві та створити нові адміністративні норми – соціально, економічно та міжнародно потужні, тобто здатні перепрофілювати публічне адміністрування будівництва на якісно нових засадах. Визначено, що для України актуальним є: 1) створення кодифікованого законодавчого акта для упорядкування нормативно-правових актів у сфері будівництва; 2) викорінення корупційних проявів (запобігання та протидія корупції) на засадах розбудови активно свідомого громадянського суспільства, що не припускає будь-яких її форм існування; 3) реалізація державної політики сталого розвитку будівельної сфери, яка передбачає плановість і стратегійність підходів до її формування, а також далекоглядність позитивних перспектив екологічного, економічного та соціального аспектів; 4) розроблення механізмів дуалістичного

адміністрування будівельної сфери на засадах партнерського співробітництва влади та представників об'єднань будівельної бізнес-індустрії.

6. У процесі дослідження напрямків оптимізації публічного адміністрування будівництва в Україні виявлено, що будівельна сфера має доволі стійкі основи розвитку (а відтак швидко змінюються і правила, що визначають її межі). Останнім часом спостерігається тенденція до дерегулювання та створення більш м'яких правил її публічного адміністрування, зокрема із застосуванням публічною адміністрацією інноваційних підходів і технологій.

7. Доведено, що пошук напрямків оптимізації публічного адміністрування будівництва в Україні зумовлено незадовільним рівнем соціально-економічного розвитку в країні та проголошеним вектором українського народу бути частиною цивілізаційного європейського простору, що має реалізовуватись на основі імплементації європейських стандартів і впровадження висловлених європейською спільнотою рекомендацій. Здійснений аналіз репрезентує потребу:

1) подальшого розроблення та обов'язкового ухвалення Містобудівного Кодексу України задля упорядкування нормативно-правових актів у сфері будівництва, які мають супроводжуватись експертною думкою європейської спільноти та окремо представників громадськості, зокрема будівельної бізнес-індустрії;

2) врегулювання питань залучення громадськості до процедур контрольно-наглядових проваджень, що здійснюватимуться Державною інспекцією містобудування через законодавче закріплення обов'язку зазначеного суб'єкта публічної адміністрації організовувати залучення профільних громадських організацій (зокрема саморегулівних) до процедур контрольно-наглядових проваджень як учасників групи контролю за їх заявою або на основі договору про державно-приватне партнерство. Така норма має бути відображена в Постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та

нагляду» від 13.03.2020 року № 219, якою затверджено Положення про Державну інспекцію містобудування України (пункт 5 має бути доповнено абзацом 8). Це стане чинником підняття результативності й ефективності публічного адміністрування будівництва в Україні, матиме більш об'єктивне бачення щодо вирішення суперечностей, зокрема й у питанні формування ефективного державного контролю;

3) удосконалення механізмів реалізації інституту громадського контролю як самостійного інструмента публічного адміністрування будівництва в Україні, що передбачає безпосередню участь громадськості в ухваленні публічних рішень і моніторингу їх належного виконання;

4) проведення масових просвітницьких заходів щодо формування у громадян України неприпустимого ставлення до будь-яких корупційних проявів та удосконалення законодавства щодо виявлення та скасування підстав для недобросовісного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх обов'язків;

5) запровадження дієвих інструментів публічного адміністрування експлуатації житлового фонду – публічна адміністрація має взяти на контроль питання забезпечення належної експлуатації житлового фонду, на місцевому рівні розробити стандарти й вимоги до обслуговуючих суб'єктів з обов'язком залученням громадськості до механізмів і процедур ухвалення остаточних рішень;

6) покращення інвестиційного клімату в країні, зокрема запровадження стимулів для інвестування в будівництво через удосконалення інвестиційної політики будівництва та регіональної політики кластеризації будівельної сфери.

8. Визначено, що перепрофілювання публічного адміністрування будівництва на якісно нових засадах окрім суто нормативного аспекту має передбачати стратегічне планування його практичної реалізації. Напрямки оптимізації цього процесу не обмежені досліджуваною сферою, адже багато питань виходять за рамки будівництва як галузі та сфери діяльності й

стосуються публічного адміністрування більш глобальних аспектів – проблем забезпечення економічної й соціальної стабільності в країні, викорінення корупційних проявів і можливості зловживання владним становищем окремими службовцями, переорієнтації на сервісні відносини публічних органів влади з громадою, відсутності прозорих механізмів і рівних умов у тендерних відносинах та інвестиційної політики держави загалом.

ВИСНОВКИ

1. Публічне адміністрування будівництва в Україні – це комплексна юридична категорія правознавства, яка характеризує розпорядчу, публічно-сервісну та виконавчу адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації – органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які виконують делеговані державно-виконавчі функції у сфері будівництва із забезпечення адміністративно-правового впливу – як позитивним шляхом (надання адміністративних послуг), так і негативним (накладення адміністративних санкцій на суб'єктів будівництва на всіх етапах – планування, зведення, введення в експлуатацію та знесення об'єкта будівництва).

2. Сутністю публічного адміністрування будівництва в Україні є система об'єктивно існуючих чинників, які встановлюють необхідні пропорції між тріадою елементів: 1) свободою підприємницької та некомерційної діяльності суб'єктів будівельної сфери, коли такі особи на основі закону безперешкодно, не отримуючи дозволу в будь-якого публічного органу, здійснюють будівельну діяльність; 2) наданням публічною владою суб'єктам будівельної сфери певних дозволів, без отримання яких вони не можуть здійснювати будівельні операції, які потенційно є небезпечними для суспільства; 3) надання суб'єктам будівництва публічною владою різноманітних адміністративних послуг.

3. Нормативні засади публічного адміністрування будівництва в Україні є багатопрофільними та включають в себе: 1) сукупність адміністративно-правових норм загальнообов'язкового характеру, об'єктивованих у формі нормативно-правових актів, що визначають публічну адміністрацію у сфері управління будівництвом в Україні та її функціональні спроможності стосовно здійснення комунікативної взаємодії в цій сфері, а також установлюють різноманітні права, обов'язки, нормативи та стандарти; 2) систему вимог, керівних ідей та правил, які визначають основні напрямки

реалізації завдань, цілей і функцій владно-розпорядчого, регулювального та організаційного впливу на суспільні відносини та сервісної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації основних складових будівельних робіт і забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення.

4. Доведено, що інструментарій діяльності публічної адміністрації у сфері будівництва як категорія не є сталим, адже конкретного переліку зовнішнього виразу дій суб'єктів публічної адміністрації на законодавчому рівні не визначено, що дозволяє сформувати їх розгалужену взаємопов'язану систему, центральне місце в якій займають форми й методи адміністративної діяльності Кабінету Міністрів України, Міністерства розвитку громад та територій України, Державної архітектурно-будівельної інспекції України та місцевих органів влади.

5. Зроблено висновок, що публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це різновид характеру реалізації позитивних повноважень суб'єктами публічної адміністрації, що передбачає задоволення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (насамперед забудовників та їх підрядників, субпідрядників) ліцензійними, реєстраційно-дозвільними, культурно-археологічними, організаційними, фіскальними та іншими публічними послугами.

6. На основі аналізу європейських стандартів і зарубіжної практики публічного адміністрування будівництва зроблено висновок про можливість запозичення Україною таких слушних практик публічного адміністрування будівництва: 1) створення кодифікованого законодавчого акта задля упорядкування нормативно-правових актів у сфері будівництва; 2) викорінення корупційних проявів (запобігання та протидія корупції) на засадах розбудови активно свідомого громадянського суспільства, що не припускає будь-яких її форм існування; 3) реалізація державної політики

сталого розвитку будівельної сфери, що передбачає плановість і стратегійність підходів до її формування, а також далекоглядність позитивних перспектив екологічного, економічного та соціального аспектів;

4) розроблення механізмів дуалістичного адміністрування будівельної сфери на засадах партнерського співробітництва влади та представників об'єднань будівельної бізнес-індустрії.

7. Доведено, що публічне адміністрування будівництва має бути оптимізовано через цілепокладення в його основу сутнісних характеристик концепції розвитку громадянського суспільства, де всі дії та рішення публічної адміністрації, по-перше, обговорені з громадою; по-друге, реалізуються з її залученням; по-третє, мають на меті досягнення сталих результатів, підкріплених стратегічним плануванням їх підтримання в такому стані. Задля досягнення зазначеного в Україні має бути проведено й закінчено низку адміністративних реформ, спрямованих на: 1) удосконалення механізмів інституту громадського контролю; 2) створення механізмів залучення максимального кола учасників до процедур ухвалення рішень й моніторингу їх належного виконання; 3) розроблення й удосконалення вже наявних процедур доступності покращення житлових умов; 4) запровадження дієвих інструментів публічного адміністрування експлуатації житловим фондом; 5) удосконалення інвестиційної політики будівництва та регіональної політики кластеризації будівельної сфери та інших.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамовський Р. Децентралізація та дерегуляція спрощує процес будівництва на всіх його етапах. *Єдиний веб-портал виконавчих органів України*. 2018. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/248361999>
2. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. №6. С. 125-127.
3. Авер'янов В. Б. Українське адміністративне право: черговий етап реформування. *Українське адміністративне право. Актуальні проблеми реформування*. Суми, 2000. С. 16-20.
4. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наукова думка, 1979. 150 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
6. Адміністрування. *Академічний тлумачний словник української мови*. 1970-1980. URL: <http://sum.i№.ua/s/admi№istruva№№ja>
7. Алеев Р. Юридический этимологический словарь. М.: Векон, 2002.
8. Андрущенко І. Г. Адміністративно-правові методи публічного регулювання злиття і поглинання фінансових установ. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 136-140.
9. Архітектурно-будівельний контроль. *ДАБІ України*. 2017. URL: <https://dabi.gov.ua/napryamky-diyalnosti/arhitekturno-budivelnyj-kontrol/>
10. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. 2-е доп. изд. М.: Политиздат, 1973. 392 с.
11. Бакаянова Н. М. Основи, засади та принципи адвокатури: співвідношення понять. *Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія"*. 2016. Т. 18. С. 20-25.

12. Бандурка О.М. Адміністративне право : Загальна частина. Академічний курс : підручник. Х. : Золота миля, 2011. 584 с.
13. Бевзенко В. М. Правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Адвокат*. 2009. № 6. С.11-15.
14. Беззуб І. Сучасний стан і перспективи української євроінтеграції. *Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ*. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1209:suchasnij-stan-i-perspektivi-ukrajinskoji-evrointegratsiji&catid=8&Itemid=350
15. Безпалова О. І. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 9(259). С. 111-115.
16. Бенч Н. Життя забудовника: чого чекати у 2020 році. *Економічна Правда*. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/01/15/655779/>
17. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). *Законодавство України: Наук.-практ. коментар*. 2006. №7. С.8-12.
18. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дяченко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
19. Бібік Н. В. Міжнародна практика державного регулювання в сфері будівництва. *Механізми державного управління*. 2014. №1 (67). С.115–120.
20. Бібік Н.В., Понуровський О.І. Аспекти державного регулювання будівельного ринку України. ХНУМГ імені О.М. Бекетова. URL: http://economy.kname.edu.ua/images/files/konferenc/dec2014/6_3.pdf.
21. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. Наукова думка, 1970-1980. Т. 3. С. 300.
22. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11-19.
23. Брикайло Ю. Містобудівний кодекс України. *DREAMDIM*. 2018. URL: <https://dreamdim.ua/ru/mistobudivnyj-kodeks-ukrayiny/>

24. Будівельна галузь України опановує мистецтво маленьких кроків на шляху свого розвитку. *Міждержавна Гільдія Інженерів Консультантів*. URL: <https://iceg.com.ua/budivelnna-galuz-ukrayini-opanovuyue-mistetstvo-malensk-ih-krokov-na-shlyahu-svogo-rozvitku/>

25. Будівельне саморегулювання. Ліга Бізнес. 2014. URL: https://biz.ligazakon.net/ua/news/178107_budvelne-samoregulyuvannya

26. Будівництво в 2020р: Нові підходи держави до регулювання будівельної сфери. Зміни у проєктуванні, експертизі, експлуатації. Впровадження Державної е-системи у будівництві. Здійснення дозвільних процедур. *ЮРЛІГА*. 2020. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/events/193374_budvnitstvo-v-2020r-nov-pdkhodi-derzhavi-do-regulyuvannya-budvelno-sferi-zmni-u-proektuvann-ekspertiz-ekspluatats-vprovadzhennya-derzhavno-e-sistemi-u-budvnitstvzdysnennya-dozvlnikh-protsedur

27. Вступ до навчальної теми «Адміністративні послуги». Навчальні матеріали Національної академії внутрішніх справ (на основі підручника за ред. О. В. Кузьменко «Курс адміністративного права України» (2018)). URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec9.html

28. В Україні набули чинності Єврокоди. *Archikom*. 2015. URL: <https://archikom.wordpress.com/2015/03/31/%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96-%D0%BD%D0%B0%D0%B1%D1%83%D0%BB%D0%B8-%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96-%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B8/>

29. В Україні повністю перепишуть будівельні правила. *UkrPress.info*. 2018. URL: <http://www.ukrpress.info/2018/02/14/v-ukrayini-povnistyu-perepishut-budivelni-pravila/>

30. В Україні хочуть запровадити європейські стандарти в будівництві Мінрегіон розробив законопроект про впровадження європейської системи технічного регулювання в будівельній галузі. *УНІАН*.

2017. URL: <https://economics.unian.ua/realestate/1793276-v-ukrajini-hochutzapro vaditievropey ski -standarti-v-budivnitstvi.html>

31. Васильченко Ю. Держінспекція відновить порядок у контролі будівництва. *Укрінформ*. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3025220-derzinspekcia-mistobuduvanna-vidnovit-poradok-u-kontroli-budivnictva-vasilcenko.html>

32. Висновок до проєкту Закону України від 20.11.2013 № 3351. *Ліга Закон*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/XG2L300Q?an=5>

33. Вишневський М. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 19 с.

34. Вісімдесят відсотків забудовників назвали Архітектурно-будівельну інспекцію джерелом корупції. *Економічна правда*. 2019. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2019/07/10/649552/>

35. Власенко І. М. Світовий досвід удосконалення державного управління ризиками у сфері будівництва та експлуатації споруд під час децентралізації влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 10. С. 117–120.

36. Вознюк М. А. Сучасні особливості інвестування сфери житлового будівництва. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 2. С. 57-60.

37. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія / за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В.М.Князева. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 680 с.

38. Габрінець В., Кадзюба С., Кравцов О. Електронні громадські слухання, як інноваційний інструмент розвитку місцевої демократії. *Dbuapa*. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01\(4\)/10gvarmd.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10gvarmd.pdf)

39. Галіцина Н.В. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник*

Херсонського державного університету: Серія Юридичні науки. 2015. Випуск 6. Том 2. С. 40- 45.

40. Галуцько В. Адміністративне право для громадян України: науково-популярне видання. Київ : НДПП. 2019. 114 с.

41. Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Т.1. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с

42. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДПЛЮС, 2018. 446 с

43. Гарат М.Р. Будівельна діяльність як об'єкт науково-правових досліджень. *Правова держава*. 2019. №34. С. 15 - 22.

44. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. *Законодавство України: Наук.-практ. коментар*. 2006. №10. С.74-77.

45. Голубовська-Онісімова А. Екологічна політика. *Громадський простір*. 2018. URL: <https://www.prostir.ua/?news=chomu-jevrointehratsiya-vazhlyva-dlya-ukrajiny-dumka-ekspertiv>

46. Гриньова М. Саморегуляція як основа успішної навчальної діяльності молоді. *Проблеми підготовки сучасного вчителя*. 2013. № 8(2). С. 159-163.

47. Громадян хвилюють актуальні питання у сфері будівництва - Урядовий контактний центр. *Укрінформ*. 2017. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2271129-gromadan-hviluut-aktualni-pitanna-u-sferi-budivnictva-uradovij-kontaktnij-centr.html>

48. Губар О.М. Філософія. К : ЦУЛ, 2007. 416 с.

49. Гумба Х. М. Экономика строительства : учебник для академического бакалавриата. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2018. 449 с.

50. Даниленко Л. І. Перспективи та виклики євроінтеграційних процесів для України : навч.-метод. Матеріали. К. : НАДУ, 2013. 132 с.
51. Данильян О. Г. Філософія : підручник. 2-ге вид., допов. і переробл. Х. : Право, 2012. 312 с.
52. Данілов А. Нормативні документи в галузі будівництва. *НУ "Львівська політехніка"*. 2011. URL: <https://sites.google.com/site/bimteamproget/home/rubriki/proektuvannj/normativnidokumentivgaluzibudivnictva>
53. Державна архітектурно-будівельна інспекція України. *ДАБІ*. 2020. URL: <https://dabi.gov.ua/vidkryti-dani/>
54. Державна архітектурно-будівельна інспекція України. *Єдиний державний портал адміністративних послуг*. URL: <https://my.gov.ua/info/departament/1621/services>
55. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011. № 466. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 85.
56. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні: Навчальний посібник. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
57. Діденко С. Будівництво в Україні: оцінка та перспективи розвитку. *Ua.News*. 2019. URL: <https://ua.news/ua/budivnytstvo-v-ukrayini-otsinka-ta-perspektyvy-rozvytku/>
58. Дмитренко А.В. Шляхи покращення обліку матеріалів у будівництві. *Науково-технічний збірник «Комунальне господарство міст»*. 2007. № 78. С. 259-262.
59. ДСТУ-Н Б EN 1996-2:2012 Єврокод 6. Проектування кам'яних конструкцій. Частина 2. Конструктивний аналіз, вибір матеріалів і виконання кам'яної кладки (EN 1996-2:2006, IDT). *Будстандарт*. 2013. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=50490
60. Економіко-правові засади формування та розвитку регіональної інфраструктури в умовах децентралізації економіки України: матеріали

Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., присвяченої 100-річчю НАН України.
ХНУМГ ім.О.М.Бекетова. 2019. URL: <https://core.ac.uk/display/158566915>

61. Європейський проєкт та Україна. Київ :НІСД, 2012. 64 с.
62. Європейські будівельні норми Eurocode. *OpenPortal Articles*. 2014. URL: <http://openportal.org.ua/articles/2/eurocode/>
63. Єщук О.М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: дис... д-ра юрид. наук. Київ, Відкрит. міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», 2017. С. 420.
64. Журавський. В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл. К.: Вид. дім "Ін Юре", 2003. 671 с.
65. Закон щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва. *LegalHub*. 2020. URL: <https://legalhub.online/legislation/zakon-shhodo-udoskonalennya-poryadku-nadannya-administratyvnyh-poslug-u-sferi-budivnytstva>
66. Замрига А.В. «Адміністративна сервісність» як ознака діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Правова позиція*. 2019. № 3 (24). С.31-36.
67. Замрига А.В. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні: монографія. *НДППП*. 2020. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=7
68. Замрига А.В. Инструментарий публичной администрации, что реализует административно-правовое обеспечение хозяйственной деятельности в Украине: теоретический аспект. *Право и закон*. 2018. № 4. С. 120–124.
69. Зустрічайте електронні послуги у сфері будівництва! *Державне агентство з питань електронного урядування України*. 2020. URL: <https://old.e.gov.ua/content/zustrichayte-elektronni-poslugy-u-sferi-budivnytstva>

70. Іванищук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: : дис... д-ра юрид. наук. Київ, Відкрит. міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», 2017. 466 с.

71. Інформаційний портал «Єдиний державний реєстр судових рішень». ДСА України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

72. Інвестиції в будівництво. *Про інвестиції*. URL: <http://xn----dtbjmwegiok9b3mho.xn--j1amh/%D1%96%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%97-%D0%B2-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE/>

73. Інформаційний бюлетень «нове в законодавстві» за серпень 2018 року. *Мінрегіон*. 2018. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/Informatsiyniy-byuleten---Nove-v-zakonodavstvi---za-serpen-2018-roku.pdf>

74. Кабмин создаст три новых органа вместо ГАСИ: их функционал. *Економічна правда*. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/news/2020/03/13/658030/>

75. Кавун В.А. Аналіз сучасного стану та тенденції розвитку будівельної галузі України. *Конференції Житомирського державного технологічного університету*. 2017. URL: <https://co№f.ztu.edu.ua/wp-co№te№t/uploads/2017/12/99.pdf>

76. Каталог будівельних норм та нормативних документів національного рівня у галузі будівництва та промисловості будівельних матеріалів України. *Мінрегіон*. 2018. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/KATALOG-NOVIY-2018.pdf>

77. Кельман М.С. Загальна теорія держави та права : підручник. Київ : Кондор, 2008. 477 с.

78. Козаков В. М. Основні принципи державного управління в Україні: соціально-ціннісний аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 12.

79. Козич О. Державне регулювання діяльності будівельної галузі України. *Публічне управління : теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління.Х. : Вид-во АДНДУ, 2012. № 3(11). С. 138-142.
80. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41-45.
81. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. С. 42-46.
82. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. ІС: Істина, 2012. 528 с.
83. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник / за заг.ред. д.ю.н., проф. Київ: «Істина», 2008.
84. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К.: Юрінком Інтер. 1999. 736 с.
85. Комашко М.В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. Сер.: Право. 2001. № 2. С.27- 31.
86. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності. *Вінницька обласна державна адміністрація*. 2019. URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf>
87. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. *Офіційний вісник України*. 2006 р. № 7. С.167. стаття 376.
88. Корецкая В. А., Иванов М. Ф. Проблемы строительной отрасли Украины и эффективные пути их решения. *Publishing house*. URL: http://www.rusnauka.com/21_NIEK_2007/Economics/24384.doc.htm

89. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2010. Вип. 84. С. 104-107.

90. Кравцова Т. М. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1.

91. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522-525.

92. Кривошеїн П. П. Адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 20с.

93. Кривошеїн П. П. Адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 218 с.

94. Кудрявцев О. Проблеми будівельної галузі треба вирішувати на місцях. *ДАБІ*. 2018. URL: <https://dabi.gov.ua/problemu-budivelnoyi-galuzi-treba-vyrishuvaty-na-mistsyah-golova-derzhahrbudinspektsiyi-oleksij-kudryavtsev/>

95. Кузьмишин В. Взаємозв'язок форм і методів адміністрування апеляційних судів. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 26–27 січ. 2018 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 62-64.

96. Кузьмишин В.М. Адміністрування апеляційних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2018. 223с.

97. Лавреникова Е.С. Административные услуги в сфере строительства. *Право и Закон*. 2019. № 3. С. 132–138.

98. Лавреникова Е.С. Публичное администрирование строительства в Украине: толкование дефиниций. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 128-133.

99. Лавренікова О.С. Завдання, цілі та функції публічного адміністрування будівництва в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 131-135.

100. Лавренікова О.С. Зарубіжна практика публічного адміністрування будівництва. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6\2. Р. 179-185.

101. Лавренікова О.С. Засади публічного адміністрування будівництва в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 144-148.

102. Лавренікова О.С. Методи реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 100-104.

103. Лавренікова О.С. Принципи публічного адміністрування будівництва в Україні: поняття та види. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 44–48.

104. Лавренікова О.С. Процес публічного адміністрування будівництва в Україні: форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації. *Право як ефективний суспільний регулятор: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 14–15 лютого 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 51–54.

105. Лавренікова О.С. Публічна адміністрація сфери будівництва в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2019. №11. С. 117-122.

106. Лавренікова О.С. Форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 1. Том 4. С. 137-142.

107. Лавренікова О.С. Щодо тлумачення дефініції «Будівництво». *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи:*

міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 71-74.

108. Лантух-Лященко А. Проєктування транспортних споруд за Єврокодом. Автомобільні дороги. *Науково-виробничий журнал*. 2013. №2 (232). С. 25-29.

109. Лисенков С.Л. Принципи права та їх відображення в Конституції України. *Науковий вісник Української академії внутрішніх справ*. 1999. №2.

110. Мазурец А.В. Теоретический анализ содержания понятия «правовое регулирование строительства». *Современное право*. 2007. № 10. С.73–77.

111. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.

112. Мальцев Г. В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. 800с.

113. Манохин В. М. Советская государственная служба .М. : Юрид. лит., 1966.

114. Маркіна А.М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2018. 221 с.

115. Мартинюк В. Євроінтеграція – драйвер реформ. *Громадський простір*. 2018. URL: <https://www.prostir.ua/?news=chomu-jevrointehratsiya-vazhlyva-dlya-ukrajiny-dumka-ekspertiv>

116. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07; В.о. Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України.К., 2010. 19 с.

117. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 235 с.

118. Миронець І. Теоретичні основи адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва. *Віче*. 2010. № 2. С. 18-19.

119. Миськів Л. І. Органи виконавчої влади як суб'єкти реалізації інклюзивної освіти в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2013. № 4. С. 57-61.

120. Миськів Л. І. Принципи, завдання та функції інклюзивної освіти як світової моделі соціалізації осіб з обмеженими можливостями. *Європейські перспективи*. 2013. № 10. С. 66-70

121. Міненко М. А. Механізм адміністрування діяльності суб'єкта господарювання. *Наукові праці Національного університету харчових технологій*. 2018. Т. 24, № 2. С. 104-111.

122. Містобудівний кодекс. Група радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою». URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/3-11/Bilous-Mistobudivniy_kodeks.pdf

123. Мойсак С. М. Акти управління в системі джерел адміністративного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2011. 20 с.

124. Молоток І. Ф. Щодо визначення поняття «принципи спеціального пенсійного забезпечення». *Форум права*. 2013. № 3. С. 395–400.

125. На незаконній роздачі землі в Мінкультури сидить група вихідців з Мінюсту Петренка. *Наші гроші*. 2018. URL: <http://nashigroshi.org/2018/08/17/na-nezakonnij-rozdachi-zemli-v-minkultury-sydyt-hrupa-vyhidtsiv-z-minyustu-petrenka/>

126. Непомнящий О. Аналіз стану державного регулювання житлового будівництва в Україні. *Публічне управління: теорія та практика* : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління Х. : Вид-во "ДокНаукДержУпр". 2012. Вип. 4(12).С. 124 – 130.

127. Непомнящий О. М. Зарубіжний досвід регулювання будівельної діяльності. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 3.

128. Оксін В. Ю. Адміністративно-правове регулювання банківської системи: деякі теоретичні аспекти. *Митна справа*. 2014. № 4(2). С. 181-185.

129. Олексик Х., Данканич О. Соціально-правові, політичні та організаційні питання євроінтеграції України. *Актуальні аспекти реалізації євроінтеграційних прагнень України*: Зб. наук. праць за матер. науково-практ. конф. (м. Ужгород, 29-30 листопада 2007 р.). С. 24-44.
130. Олюха В.Г. Оптимізація капітального будівництва : господарсько-правові проблеми : монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2015. 302 с.
131. Онищук М. В. Конституційні принципи референтної демократії в Україні. *Конституція і конституціоналізм: вибіркові проблеми*. 2007. Випуск № 1. С. 141-167.
132. Опацький Р.М. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. №3-1. С.252-256.
133. Орловська І. Г. Адвокатська діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Форум права*. 2013. № 2. С.423–427.
134. Основні проблеми будівельної галузі та шляхи їх вирішення. *Publishing house*. URL: http://www.rusnauka.com/20_AND_2014/Economics/9_174303.doc.htm
135. Пальчук В. Тимчасове застосування Угоди про асоціацію та українські реалії. *Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ*. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=616:evroi-ntegratsiya-2&catid=63&Itemid=393
136. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 27(2). С. 174-178.
137. Петришин О.В. Теорія держави і права : підручник. Х.:Право, 2015. 368с.
138. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 №2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13, / № 13-14, № 15-16, № 17 /, стор. 556, стаття 112.

139. Покращення інвестиційного клімату в Україні: на часі! *Євроінтеграційний портал*. 2019. URL: <https://eu-ua.org/analitika/pokrashchennya-investytsiynogo-klimatu-v-ukrayini-na-chasi>

140. Потапенко І.В. Щодо поняття "Джерело адміністративного права". *Наше право*. 2014. № 5. С. 76-80.

141. Пояснювальна записка до проєкту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва". *Платформа LIGA:ZAKON*. 2019. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI00063A.html

142. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». *Верховна рада України*. 2019. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67789&pf35401=516375>

143. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про захист прав постраждалих інвесторів під час будівництва житлової нерухомості». *Ліга Закон*. 2013. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GG2QE00A?an=8>

144. Прав Ю. Г. Сучасні тенденції вдосконалення державного регулювання в будівництві. *Держава та регіони*. Серія Державне управління. 2018. № 4 (64). С. 151-155.

145. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 46-55.

146. Приходько А.А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції: дис... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020. 485 с.

147. Приходько А.А. Запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції. Адміністративно-правовий аспект. Київ: ФОП Чалчинська Н.В., 2020. 384 с.

148. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 № 687-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. ст.246.

149. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2020 № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 40, ст.524.

150. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 138.

151. Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст: Наказ Мінрегіону України від 07.07.2011 № 109. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0912-11#Text>

152. Про затвердження Порядку реєстрації саморегулювних організацій у сфері архітектурної діяльності: Наказ Мінрегіону України від 13.05.2014 № 137. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 45. стор. 343, стаття 1202.

153. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999 р. № 21. стор. 32. стаття 943.

154. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 219. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 51.

155. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. N 52. ст.683.

156. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011, №34, С.343.

157. Проданова Л. В. Проблемні аспекти розвитку ринку будівельної галузі України. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 6(2). С. 57-61.

158. Публічне адміністрування: навчальна програма курсу. *Публічне адміністрування*. 2017. URL: [http://dn.khnu.km.ua/dn/k_default.aspx? M=k1201 &T=05&lng=1&st=0](http://dn.khnu.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1201&T=05&lng=1&st=0)

159. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія. За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене. Запоріджжя: РВВ ЗДІА, 2017. 608 с.

160. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. №8. С.41-45.

161. Регламент ЕС 305/2011/ Regulation (EU) No 305/2011. *Bmtrada*. URL: https://bmtrada.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/regulation_305_2011.pdf

162. Резворович К.Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2016. 223с.

163. Рижко В.А. Концепція. *Енциклопедія сучасної України*. 2014. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=3256

164. Розподіл документів, згідно юридичної класифікації. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/klas>

165. Ромасько В. О. Особливості будівництва як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Право і Безпека*. 2008. Т. 7. № 2. С. 127-131.

166. Ромашов Ю.С. Інструменти публічного адміністрування кадрового забезпечення національної поліції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Том 2. № 3 (28). С. 103-106.

167. Рябець О.М. Публічне адміністрування діяльності юридичних компаній в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2020. 222 с.

168. Савицький О. Нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності у сфері архітектурно-будівельної діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 4. С. 178-182.

169. Саморегуляція соціального організму країни : монографія; за науковою ред. В. П. Беха ; В. П. Бех (голова), Н. В. Крохмаль, Г.О. Нестеренко ; Мін-во освіти і науки, Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова. К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. 652 с.

170. Сафонов Ю. М. Економіко-правові основи капітального будівництва : навч. Посібник. К. : Центр учбової літератури, 2014. 239 с.

171. Селіванов А.О. Становлення судової влади на шляху побудови правової держави. Організація судової влади в Україні: перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України». К., 2002.

172. Сергієнко О. В. Дозвільна система в будівництві як сукупність об'єктів громадянського контролю у сфері містобудівної діяльності. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68). № 2. С. 41-45.

173. Сергієнко О.В. Публічне адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2020. 301с.

174. Сердюк Т.В, Лавровська І.В. Умови переходу до саморегулювання в будівництві. *Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин*: Зб.наук. праць. Вип. 29. К.: КНУБА, 2013. С.31- 41.

175. Сертифікат ISO 9001. Будівництво. *Алден*. 2019. URL: http://adg-consulting.com/ua/services_3lvl/sertifikat_iso_9001_budivnictvo/

176. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Харків: Консум., 2001. 656 с.

177. Слончак В.В. Адміністративні послуги у сфері будівництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. №6. 2017. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2017/75.pdf

178. Смілий І. А. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 355-361.

179. Сорока Л.В. Поняття «державного регулювання» і «державного управління» космічною діяльністю та їх розмежування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 4. С. 145-150.

180. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. К. : НАДУ, 2008. 104 с.

181. Старовойтова Д. Проблемні питання діяльності ОСББ. *Юридична газета*. 2020. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/problemni-pitannya-diynalnosti-osbb.html>

182. Стартувала реформа галузі містобудування. *Урядовий портал*. 2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/startuvata-reforma-galuzi-mistobuduvannya>

183. Стець О. М. Принципи управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 98-106.

184. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретично-правові засади: дис. докт. юр. наук : 12.00.07. Дніпро, 2016. 512 с

185. Судак В.С. Проблеми будівельної галузі України та реальні загрози її зникнення. *Інфобуд*. 2016. URL: <http://www.infobud.com.ua/vse-pro-svitovi-tendenci%D1%97-rozvitku-v-galuzi-budivnictva-proektuvannya-budivnictvo-ta-ekspluataciya/peredumovi-vprovadzhennya-vim-v-ukra%D1%97ni/problemi-budivelno%D1%97-galuzi-ukra%D1%97ni/>

186. Сухонос М. К. Аналіз технічного стану житлового фонду України та пропозиції щодо його оцінки. *Економічний вісник Донбасу*. 2014. №1. С.51-55.

187. Тацій Ю. Дозвільна система в будівництві: Україна і найкращі світові практики. *Економічна правда*. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/05/26/660957/>

188. Технічний документ – аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольної діяльності публічної адміністрації в Україні. *Міністерство юстиції України*. 2009. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_21894

189. Тлумачення слів. *Словник української мови: Академічний тлумачний словник (1970—1980)*. URL: <http://sum.in.ua>

190. Турій Р. Аналітичний центр «Благо» дослідив вплив будівництва на розвиток економіки України. *Агенція новин «Галка»*. 2017. URL: <http://www.galka.if.ua/chomu-budivelnna-galuz-lokomotiv-ekonomiki/>

191. Тучак М.О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів міліції: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2002. 209 с.

192. Уколов В.Ф. Менеджмент в сфері послуг: Сб. ст. М.: Луч, 1995. 347 с.

193. Управління будинку: довіритись обслуговуючій компанії. *Мій дім*. 2018. URL: <https://miydimonline.com.ua/blog/upravlinnya-budynku-doviryty-obslugovuyuchiyy-kompanii>

194. Управління житлом: проблеми та перспективи. *Україна комунальна*. 2013. URL: <http://jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/upravlnnja-zhitlom-problemi-ta-perspektivi-33957>

195. Уряд затвердив план впровадження е-системи у будівництві, новий реєстр запрацює у червні. *Економічна правда*. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/05/20/660765/>

196. Уряд змінив будівельні норми в Україні. *УкрІнформ*. 2018. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2434119-urad-zminiv-budivelni-normi-v-ukraini.html>

197. Харічков С.К. Менеджмент організацій і адміністрування: Навчальний посібник для підготовки до державного іспиту на ступінь магістра зі спеціальності «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)». Одеса: «Освіта України», 2015. 444 с.

198. Христофоров В. Річний звіт: Будівельна галузь в Україні у 2017 році. *Національний промисловий портал*. 2017. URL: <http://uprom.info/news/other/buduvalna-galuz/v-ukrayini>

199. Цуркаленко Ю.В. Джерело сучасного адміністративного права: проблеми розуміння та способи їх вирішення. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 4 (65). С. 179-184.

200. Чижмарь К. І. Інститут нотаріату в системі органів юстиції та інших органів державної влади: окремі аспекти. *Альманах права*. 2016. Вип. 7. С. 37-40.

201. Чистов С. М., Никифоров А. Є., Куценко Т. Ф. та ін. Державне регулювання економіки: Навч. Посібник. К.: КНЕУ, 2000. 316 с.

202. Чукут С.А. Тенденції та проблеми впровадження електронного урядування в Україні: Матеріали VII міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Сучасні проблеми управління: виклики інформаційної епохи» (Київ, 2013 р.). К.: НТУУ «КПІ», 2013. 176 с.

203. Шанский Н. М. Школьный этимологический словарь русского языка: происхождение слов: 4-е изд., стереотип. М. : Дрофа, 2001. 400 с.

204. Шаров Ю. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. Вип. 1. С. 5-9.

205. Шуткевич А. О. Форми й методи діяльності органів публічної адміністрації щодо запобігання насильству в сім'ї. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 3. С. 232-236.

206. Щерба С. П., Заглада О. А. Філософія: підручник: 5-е вид. К.: Кондор, 2011. 548 с.

207. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування : навчальний посібник. Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
208. A thumbnail guide to construction in Denmark. *Business Research*. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=38a9e845-b68d-442d-b3fd-b86247d3dd7e>
209. About the EN Eurocodes. *The European Commission's science and knowledge service*. URL: <https://eurocodes.jrc.ec.europa.eu/showpage.php?id=1>
210. Administration. *Dictionary.Com*. 2017. URL: <http://www.dictionary.com/browse/administration>.
211. Brian Z. Tamanaha How an Instrumental View of Law Corrodes Rule of Law. *DePaul Law Review*. St. John's Legal Studies Research Paper № 06-0061. 2007. Vol. 56. P. 469–506.
212. Ching, Francis D. K.; Winkel, Steven R. (2016-03-22). *Building Codes Illustrated: A Guide to Understanding the 2015 International Building Code*. URL: https://books.google.com.ua/books?id=danQCwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=building+code&hl=en&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=building%20code&f=false
213. Construction. *British encyclopedia*. 2000. URL: <https://www.britannica.com/technology/construction-technology>
214. Danish Building Regulations 2015 (BR15). *Buildup*. 2017. URL: <https://www.buildup.eu/en/practices/publications/danish-building-regulations-2015-br15-0>
215. Description of the national fire regulation framework for building. *Cfpa*. URL: <http://cfpa-e.eu/national-regulations/regulations-france/>
216. General construction law. *DLA Piper*. 2019. URL: <https://www.dlapiperrealworld.com/law/index.html?t=construction&s=legal-framework&c=FR>
217. Houdayfa Cherkaoui. Planning and building under German construction regulations. *LetsBuild*. 2017. URL: <https://www.letsbuild.com/blog/planning-building-german-construction-regulations>

218. K. Chyzhmar, V. Farynnyk, Y. Stupnyk Administrative and legal principles of functioning of the financial system in Ukraine and Europe: a comparative analysis. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 3. (2017). No. 5. P. 443-451

219. Manual of standard building specifications. *The European Commission's science and knowledge service*. 2011. URL: https://ec.europa.eu/oib/pdf/mit-standard-building-specs_en.pdf

220. Recommendation No. R(84) 15 relating to public liability. 2015. URL: <http://www.coe.int>.

221. Serhiienko O. Features of the legal regulation of civil control in the field of urban development of Ukraine. *Visegrad journal on human Rights*. 2019. No 1. Vol. 2. C. 85–89.

222. Sheridan, Lilly & Visscher, Henk & Meijer, Frits. (2014). Building regulations in Europe Part II: A comparison of technical requirements in eight European countries. ResearchGate. URL: https://www.researchgate.net/publication/27345366_Building_regulations_in_Europe_Part_II_A_comparison_of_technical_requirements_in_eight_European_countries

223. Standards in construction: the Eurocodes. *The European Commission's science and knowledge service*. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/standards-construction-eurocodes>

224. Stéphane Gasne, Cyrielle Barbier, and Anne-Sophie Duprey, Pinsent Masons. Construction and projects in France: overview. *Practicallaw*. 2020. URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-502-1461?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-502-1461?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

225. The EN Eurocodes. *The European Commission's science and knowledge service*. URL: <https://eurocodes.jrc.ec.europa.eu/>

226. The General construction law: Czech Republic. *DLA Piper*. 2019. URL: <https://www.dlapiperrealworld.com/law/index.html?c=CZ&t=construction>

227. The Licences and permits: Czech Republic. *DLA Piper*. 2019. URL: <https://www.dlapiperrealworld.com/law/index.html?t=construction&s=legal-framework&q=licences-and-permits&c=CZ>

228. When Construction and Planning in Prague settled? Construction and Planning in Prague - the Prague Building Regulations. Law Business Research. 2016. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=19fa2ffc-26b8-42b9-af48-64c9b00d036e>

229. 2020: Where do we stand in the Czech republic. *ARCADIS*. 2020. URL: <https://www.arcadis.com/en/czech/news/latest-news/2020/04/where-do-we-stand-in-the-czech-republic/>

230. 2021: Opportunities for Construction in the Czech Republic. *GlobalData UK*. 2017. URL: <https://store.globaldata.com/report/gd-cn0335mr--construction-in-the-czech-republic-key-trends-and-opportunities-to-2021/>

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Лавренікова О.С. Методи реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 100-104.
2. Лавренікова О.С. Форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 1. Том 4. С. 137-142.
3. Лавренікова О.С. Засади публічного адміністрування будівництва в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 144-148.
4. Лавреникова Е.С. Публичное администрирование строительства в Украине: толкование дефиниций. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 128-133. (Кыргызская Республика).
5. Лавренікова О.С. Завдання, цілі та функції публічного адміністрування будівництва в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 131-135.
6. Лавреникова Е.С. Административные услуги в сфере строительства. *Право и Закон*. 2019. № 3. С. 132–138. (Кыргызская Республика).
7. Лавренікова О.С. Публічна адміністрація сфери будівництва в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2019. №11. С. 117-122.
8. Лавренікова О.С. Зарубіжна практика публічного адміністрування будівництва. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6\2. Р. 179-185. (Словацька Республіка)

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Лавренікова О.С. Щодо тлумачення дефініції «Будівництво». *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 71-74.

10. Лавренікова О.С. Принципи публічного адміністрування будівництва в Україні: поняття та види. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 44–48.

11. Лавренікова О.С. Процес публічного адміністрування будівництва в Україні: форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 14–15 лютого 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 51–54.

Додаток Б

БЛАНК

соціологічного опитування громадян щодо стану розвитку будівельного сектору України

Шановний респонденте! Вашій увазі надається бланк соціологічного опитування щодо стану розвитку будівельного сектору України. Опитування є анонімним, відповідно просимо Вас надати правдиві відповіді. На кожне питання треба надати відповідь – наприклад, «Так» або «Ні» у графі навпроти шляхом постановлення позначки (наприклад, «+», або «V»).

Результати Вашої активної громадянської позиції буде використано для розроблення рекомендацій щодо вирішення проблем, пов'язаних із публічним адмініструванням будівництва в Україні.

Дякуємо Вам за участь!

Чи згодні Ви з таким твердженням: «Будівельна сфера є одним з «трьох китів», на яких тримається міцна економіка країни»?			
Так		Ні	
На Ваш погляд, чи існує потреба реалізації масштабних інфраструктурних поліпшень в країні?			
Так		Ні	
Яким показником Ви могли б позначити рівень здійснених інфраструктурних поліпшень у Вашому регіоні?			
Високий	Достатній	Низький	Дуже низький
Чи знаєте Ви, які проєкти інфраструктурних поліпшень заплановані та/або реалізовані у Вашому регіоні за останні два роки?			
Так		Ні	
Чи був відчутним для Вас за останні роки знижений рівень корупції у будівельній сфері?			
Так		Ні	

РЕЗУЛЬТАТИ

соціологічного опитування громадян щодо стану розвитку будівельного сектору України

Вибірковим анкетуванням було охоплено 306 респонденти. Час проведення анкетування – друге півріччя 2019, початок 2020 років. 18% респондентів відмовилися відповідати на питання з різних причин.

Чи згодні Ви з таким твердженням: «Будівельна сфера є одним з «трьох китів», на яких тримається міцна економіка країни»?			
Так		Ні	
61%		39%	
На Ваш погляд, чи існує потреба реалізації масштабних інфраструктурних поліпшень в країні?			
Так		Ні	
87%		13%	
Яким показником Ви могли б позначити рівень здійснених інфраструктурних поліпшень у Вашому регіоні?			
Високий	Достатній	Низький	Дуже низький
3%	18%	57%	22%
Чи знаєте Ви, які проєкти інфраструктурних поліпшень заплановані та/або реалізовані у Вашому регіоні за останні два роки?			
Так		Ні	
68%		32%	
Чи був відчутним для Вас за останні роки знижений рівень корупції у будівельній сфері?			
Так		Ні	
21%		79%	



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від _____ 2020 р. № _____

Київ

Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 року № 219Кабінет Міністрів України **постановляє:**

Внести до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13.03.2020 року № 219 (Урядовий кур'єр, 2020, № 51) зміни, що додаються.

Прем'єр-міністр України _____

Інд. _____

Зміни, що додаються:

1. ЗМІНИ до ПОЛОЖЕННЯ про Державну інспекцію містобудування України;

2. Порівняльна таблиця змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13.03.2020 року № 219 щодо обов'язкового залучення профільних громадських організацій (зокрема саморегулювних у сфері будівництва) до процедур контрольно-наглядових проваджень.

ЗАТВЕРДЖЕНО

Постановою Кабінету Міністрів України

від _____ 2020 р. № _____

ЗМІНИ,

що вносяться до Постанови Кабінету

Міністрів України від 13.03.2020 року № 219

1. У пункті 5:

доповнити пункт абзацом 8 такого змісту:

8) організовує залучення профільних громадських організацій (зокрема саморегулівних) до процедур контрольно-наглядових проваджень як учасників групи контролю за їх заявою або на основі договору про державно-приватне партнерство».

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13.03.2020 року № 219 щодо обов’язкового залучення профільних громадських організацій (зокрема саморегулівних у сфері будівництва) до процедур контрольно-наглядових проваджень

Зміст положення (норми) чинного акта законодавства	Зміст положення (норми) проєкту акта
«5. ДІМ з метою організації своєї діяльності: 1) здійснює в установленому порядку добір кадрів в апарат ДІМ та її територіальні органи, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників ДІМ; ... 8)	
Відсутній	8) організовує залучення профільних громадських організацій (зокрема саморегулівних) до процедур контрольно-наглядових проваджень як учасників групи контролю за їх заявою або на основі договору про державно-приватне партнерство».