

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, уведення 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 різноманітного 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) фіскальні – 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.