

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

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

КАЛАШНІКОВ ГЛІБ ЮРІЙОВИЧ

УДК 342.9 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ**

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

Науковий керівник: доктор юридичних наук, доцент **Миськів Леся Ігорівна**

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Калашніков Г. Ю. Адміністративні процедури у сфері будівельної діяльності. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

Дисертаційне дослідження присвячено аналізу адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності.

У роботі наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у тому, щоб з'ясувати сутність та особливості адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності та надати їм змістовну характеристику, а також розробити відповідні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративного законодавства, нормами якого визначаються правові засади реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності.

Обґрунтовано, що поняття будівельної діяльності необхідно тлумачити у широкому та вузькому розумінні, враховуючи її комплексний характер та глибину змісту. Визначено перелік характерних особливостей будівельної діяльності.

Правові засади здійснення будівельної діяльності в Україні визначено як систему міжнародних та національних, законодавчих та підзаконних нормативних документів, положеннями яких регламентовано відносини у галузі здійснення та забезпечення будівельної діяльності.

Доведено, що адміністративно-правове регулювання – це система юридичних норм, які регулюють відносини владно-управлінської сфери, тобто відносини, що виникають у контексті діяльності органів публічного адміністрування, органів влади з приводу реалізації ними передбачених законодавством функцій та повноважень.

З'ясовано, що норми адміністративного права формують юридичний стан державної присутності у будівельній галузі, виражають ступінь офіційного впливу на неї завдяки владно-управлінським інструментам. Зокрема, під час провадження будівельної діяльності виникає велике коло відносин, пов'язаних із: державною підтримкою у цьому секторі; необхідністю нагляду та контролю за правильністю вказаної діяльності у зв'язку з її підвищеним рівнем небезпеки; здійсненням реєстраційних та інших видів адміністративних процедур; виявленням та притягненням до відповідальності осіб, які порушують законодавство у відповідній сфері.

Встановлено, що адміністративні процедури у сфері будівельної діяльності – це закріплені законодавством України групи дій та операцій владно-управлінського характеру, використовувані уповноваженими органами державної влади, з метою регулювання адміністративно-правових відносин, що виникають у межах провадження будівельної діяльності. Наведено перелік характерних ознак указаних процедур.

Здійснено класифікацію адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності, до яких, зокрема, віднесено: дозвольні, реєстраційні та контрольно-наглядові.

Узагальнено, що реєстраційні та дозвольні процедури складають важливу функціональну частину адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності у нашій країні.

З'ясовано, що дозвольні процедури – це сукупність визначених законодавством операцій, які провадяться уповноваженими органами державної влади щодо надання відповідному суб'єкту офіційного документу встановленого зразка, дозволу (ліцензії), яким посвідчується право такого суб'єкту займатися визначеним видом діяльності або здійснювати окремі роботи.

Доведено, що поняття «реєстрація» та «реєстраційна процедура» є цілком тотожними категоріями, які містять у собі дії уповноважених

державних органів, спрямовані на внесення визначених законодавством відомостей до спеціальних державних обліків, реєстрів, списків тощо, з метою посвідчення, зміни або припинення правового статусу відповідного суб'єкта у конкретній галузі.

Відзначено, що проблематика контролю та нагляду в праві та управлінській діяльності пронизана великим колом дискусійних моментів. Зокрема, зміст обох категорій пов'язано із здійсненням перевіркою діяльності по відношенню до певного об'єкта для забезпечення його відповідності заздалегідь визначеним параметрам, стандартам. У правовій галузі, зазвичай, нагляд здебільшого пов'язують із процесом перевірки відповідності якоїсь діяльності чи процесу принципу законності. Натомість контроль – це оперативно-функціональна діяльність, метою якої є забезпечення дотримання нормативно встановлених вимог та стандартів, і яка дає змогу здійснювати втручання у роботу контролюваного об'єкта.

З'ясовано сутність поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності», під яким запропоновано тлумачити здійснювану на підставі, порядку та межах, визначених законодавством діяльність компетентних суб'єктів із розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності та вирішення питання про застосування до правопорушника (правопорушників), передбачених законодавством стягнень.

Підкреслено, що на відміну від КУпАП (ст. 268), законодавство, яким визначається процедура притягнення до відповідальності за порушення у сфері будівельної діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, не містить однієї норми, в якій би було конкретизовано перелік основних прав таких осіб.

Констатовано, що провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності, вчинені громадянами чи посадовими особами, і провадження у справах про правопорушення у цій

самій сфері відносно юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців, хоча й регламентуються різними законодавчими актами, втім у більшості аспектів однакові. Загалом стан законодавчого врегулювання цих проваджень можна оцінити як задовільний.

Узагальнено, що у провідних державах світу склався багаторівневий адміністративно-правовий механізм управління будівельною сферою, який дає змогу здійснювати контроль за законністю, якістю та безпечністю будівельної діяльності як на загально-державному, так і регіональному та місцевому рівнях. Адміністративні процедури у цьому механізмі покликані забезпечити: по-перше, отримання дозволів на будівництво; по-друге, проведення компетентними суб'єктами заходів контролю та нагляду у сфері будівельної діяльності; по-третє, реалізацію заходів припинення правопорушень у сфері будівельної діяльності та застосування юридичної відповідальності за вчинення таких правопорушень.

Виділено позитивний зарубіжний досвід, який слід використати вітчизняному законодавцю, з метою удосконалення адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності України.

Аргументовано, що необхідно скористатися досвідом Німеччини та звільнити суб'єкта від необхідності проходити дозвільну процедуру в органах будівельного контролю та нагляду, якщо здійснювані ним роботи, з метою забезпечення публічної безпеки, потребують отримання дозволів (допусків) згідно з іншими законодавчими актами (наприклад, щодо забезпечення населення електроенергією, природним газом тощо).

Доведено, що для того, щоб відійти від наявного карального аспекту юридичної відповідальності у сфері будівельної діяльності у бік її превентивного та виховного впливу, необхідно розширити коло заходів, які дозволятимуть органам державного архітектурно-будівельного контролю здійснювати ефективні дії із попередження та припинення правопорушень у зазначеній сфері.

Опрацьовано напрями покращення адміністративного законодавства, нормами якого визначаються правові засади реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності.

Акцентовано, що окрему увагу необхідно приділити процедурам сертифікації у сфері будівельної діяльності. Проблема цих процедур у нашій державі обумовлена тим, що на відміну від провідних країн Європи, в Україні незалежні саморегулюванні організації не мають належного обсягу повноважень для здійснення ефективного й дієвого контролю за якістю продукції та послуг у сфері будівельної діяльності, а також рівнем професійної підготовки відповідних фахівців.

Ключові слова: будівельна діяльність, адміністративні процедури, правові засади, адміністративно-правове регулювання, класифікація, дозвільні процедури, реєстраційні процедури, контрольно-наглядові процедури, провадження, адміністративне правопорушення, зарубіжний досвід, адміністративне законодавство, вдосконалення.

SUMMARY

Kalashnikov H. Yu. Administrative Procedures in the Construction Industry. – *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for obtaining a scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv.

The thesis analyses administrative procedures in the construction industry. The thesis provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem of revealing the nature and characteristics of administrative procedures in the field of construction and to provide their comprehensive description, as well as to develop appropriate proposals and recommendations for improving administrative legislation, the provisions thereof regulate the implementation of administrative procedures in the construction industry.

It is proved that construction activities should be interpreted in a broad and narrow sense, considering their complex nature and depth of content. A list of characteristics of construction activities are identified.

The legal framework for the implementation of construction activities in Ukraine is defined as a system of international and national, legislative documents and by-laws, the provisions thereof regulate relations in the field of implementation and provision of construction activities.

It is proved that administrative and legal control is a system of legal rules governing power-managerial relations, that is, relations arising in the context of the activities of public administration bodies, the authorities regarding their performance of functions and powers provided for by law.

It is revealed that administrative law provisions shape the legal status of the State presence in the construction industry and express the degree of official impact on it by power-managerial instruments. In particular, construction activities involve a wide range of relationships related to: State support in the sector; the need to supervise and monitor the correctness of the activities under study because of their enhanced level of danger; implementation of registration and other types of administrative procedures; identification and prosecution of persons who violate the relevant legislation.

It is proven that administrative procedures in the construction industry are groups of actions and operations of a power-managerial nature, established by the legislation of Ukraine, performed by State authorities for the purpose of regulating administrative and legal relations arising from construction activities. A list of the characteristics of these procedures is given.

Administrative procedures in the construction industry are classified into permission, registration and supervision.

The study reveals that registration and permission procedures constitute an important functional part of the legal and administrative framework for construction activities in our country.

It is found that permission procedures are a range of operations defined by law carried out by State authorities empowered to provide the subject concerned with an official document in the prescribed form, permission (licence), certifying the right of such a subject to engage in a certain activity or to perform certain work.

It is proved that the concepts of ‘registration’ and ‘registration procedure’ are identical categories, implying actions of State authorities aimed at entering the information specified by the legislation into special State records, registers, lists, etc., for the purpose of certifying, modifying or terminating the legal status of the subject in a particular sector.

It is noted that the issues of control and supervision in law and management are highly debatable. In particular, the content of both categories relates to verification activities concerning an individual facility to ensure that it meets predefined parameters, standards. In the legal field, supervision is generally linked to the process of verifying the conformity of an activity or process with the principle of legality. On the contrary, control is a substantive activity aimed at ensuring compliance with regulatory requirements and standards, and allows interference in the operation of a controlled facility.

The essence of the concept of ‘administrative proceedings in the construction industry’ is identified as the activities, on the grounds, procedure and limits established by law, performed by the competent subjects in considering cases of administrative offences in the construction industry and in determining whether the offender (offenders) is subject to the penalties provided for by law.

It is emphasized that, unlike the CAO (Art. 268), the legislation defining the procedure for legal persons and entrepreneurs’ liability for violation in the construction industry does not contain a single rule, which would specify the list of fundamental rights of such persons.

It is noted that proceedings for administrative offences in the construction industry, committed by citizens or officials, and proceedings for offences in the

same sector against legal entities or entrepreneurs are, though regulated by different laws, the same in most respects. In general, the legislative status of these proceedings can be described as satisfactory.

The study reviews that a multi-tiered legal and administrative framework for governing the construction industry is established in leading countries of the world, enabling to control the legality, quality and safety of construction activities both at the State and at the regional and local levels. The administrative procedures in this mechanism shall ensure: first, issuing permits; second, control and supervision measures in the construction industry by the competent authorities; third, measures for the suppression of offences in the construction industry and legal liability for the commission of such offences.

The study identifies positive foreign experience useful to the Ukrainian legislator in order to improve administrative procedures in the construction industry of Ukraine.

It is argued that it is necessary to take advantage of the experience of Germany and to exempt the subject from the permission procedure in the construction control and supervision authorities, if the work it performs, in order to ensure public safety, require permits (admissions) under other legal regulations (e.g., electricity, natural gas provision to the population, etc.).

It is proven that in order to move away from the existing punitive aspect of legal liability in the construction industry towards its preventive and educational impact, it is necessary to expand the range of activities that will enable the public architecture and construction bodies to carry out effective measures to prevent and suppress offences in this sector.

The areas of improving administrative legislation, the provisions thereof determine the legal framework for administrative procedures in the construction industry, are processed.

The emphasis is on the procedures of certification in the construction industry. The problem with these procedures in our country is due to the fact that,

unlike the leading countries in Europe, in Ukraine, independent self-regulation organizations do not have the authority required to exercise effective and efficient control over the quality of products and services in the construction industry, as well as over the level of professional training of the relevant specialists.

Keywords: construction activities, administrative procedures, legal framework, administrative legal control, classification, permission procedures, registration procedures, supervisory and control procedures, proceedings, administrative offences, foreign experience, administrative legislation, improvement.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ *в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:*

1. Калашніков Г.Ю. До характеристики дозвільних та реєстраційних процедур у сфері будівельної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1(16). Т. 5. С. 156–162.
2. Калашников Г.Ю. Правовые основы осуществления строительной деятельности в Украине и место среди них административно-правового регулирования. *Право и политика*. 2018. № 4. С. 193–197 (Кыргызская Республика).
3. Калашніков Г.Ю. До проблеми визначення поняття та видів адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4(25). Т. 5. С. 133–137.
4. Калашніков Г.Ю. Поняття, сутність та зміст будівельної діяльності. *Юридична наука*. 2019. № 1. С. 111–117.
5. Калашніков Г.Ю. До характеристики контрольно-наглядових процедур у сфері будівельної діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 5. С. 181–186.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Калашніков Г.Ю. До класифікації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності. *Теорія і практика сучасної юриспруденції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 груд. 2018 р.).* К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 51–55.

7. Калашніков Г.Ю. До проблеми визначення поняття та ознак адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 25–26 січ. 2019 р.).* Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 91–94.

8. Калашніков Г.Ю. До проблеми визначення дозвільних процедур у сфері будівельної діяльності. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 6–7 берез. 2020 р.).* Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 77–80.

ЗМІСТ

ВСТУП	13
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ	22
1.1 Поняття, сутність та зміст будівельної діяльності.....	22
1.2 Правові засади здійснення будівельної діяльності в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання	34
1.3 Поняття та класифікація адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності.....	52
Висновки до Розділу 1	65
РОЗДІЛ 2 ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	69
2.1 Дозвільні та реєстраційні процедури у сфері будівельної діяльності	69
2.2 Контрольно-наглядові процедури у сфері будівельної діяльності ..	82
2.3 Процедури здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності.....	95
Висновки до Розділу 2	123
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	128
3.1 Зарубіжний досвід реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності та можливості його використання в Україні	128
3.2 Напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, нормами якого визначаються правові засади реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності	151
Висновки до Розділу 3	166
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	176
ДОДАТКИ	204

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. З моменту проголошення незалежності Україна встала на шлях неперервного розвитку та модернізації усіх сфер суспільного життя у відповідності до міжнародних стандартів. Відкриття кордонів, повалення «залізної завіси», доступ до всесвітніх інформаційних ресурсів та інші позитивні зрушення відкрили можливості не тільки для внутрішньополітичної розбудови нашої держави, але й залучення у неї зарубіжних інвестицій. Однією із найбільш пріоритетних господарських галузей як для іноземних, так і для національних представників стало будівництво. Поки що стан зазначеної галузі як об'єкта державного регулювання обумовлений змінами в політичній, правовій та економічній сферах. Окремим видам будівництва властива особлива значущість у вирішенні завдань соціальної політики держави, спрямованої на створення сприятливих умов життя і діяльності населення, насамперед, у формі забезпечення громадян житлом.

Водночас сфера будівельної діяльності є складною за своєю структурою та змістом, що обумовлює виникнення у ній великого кола різних за своєю сутністю правовідносин. З огляду на це, ключову роль у будівельній діяльності відведено державі, яка підтримує та координує сферу будівництва за допомогою різноманітного управлінсько-владного інструментарію. До нього також відносяться адміністративні процедури, реалізації яких нині перешкоджає низка правових та організаційних проблем.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Слід відмітити, що питання адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності не було предметом дослідження в рамках окремих наукових робіт. Воно розглядалось лише фрагментарно у розрізі окремих суміжних проблематик, у роботах таких вчених, як: І.М. Миронець «Поняття будівництва і капітального будівництва» (2009 р.); В.О. Ромасько «Державний контроль у

сфері будівництва, адміністративно-правові засади» (2010 р.); О.О. Квасніцька «Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд» (2011 р.); О.М. Козич «Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю» (2012 р.); О.М. Онищенко «Поняття господарської будівельної діяльності та капітального будівництва» (2016 р.); К.Р. Резворович «Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва» (2017 р.); В.М. Герасименко «Роль і місце державної підтримки щодо механізмів розвитку будівельної галузі» (2018 р.); Н.Б. Чекомасова «Адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» (2019 р.); О.А. Марушева «Шляхи вдосконалення механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в Україні» (2020 р.). Ознайомлення з наведеними дослідженнями свідчить, що в останніх містяться лише загальні положення про будівельну діяльність, а специфіка реалізації адміністративних процедур у відповідній сфері фактично не розкривається.

Окрім того, теоретичну основу дисертаційного дослідження будуть складати наукові праці таких науковців, як: Р. С. Алімова, С. М. Алфьорова, О. Г. Апанасюка, А. В. Баб'яка, Ю. Ю. Басової, Н. А. Берлача, І. К. Білодіда, І. В. Бойко, О. М. Буханевича, О. Ю. Волковича, В. В. Галунька, О. С. Гальченко, І. І. Дахової, Д. С. Денисюка, О. О. Квасніцької, С. В. Книш, А. Т. Комзюка, О. І. Корнійчука, С. Г. Коротової, Д. В. Крилова, О. В. Левченка, С. Ю. Любімової, К. В. Муравйова, О. О. Пунди, Р. Є. Савіцької, М. Р. Сиротяка, О. В. Стукаленко, В. П. Тимощука, О. М. Тройнікової, О. Г. Юшкевича та інших.

У такий спосіб необхідність удосконалення практичної реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності, відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених указаній проблематиці, а також наявність великої кількості прогалин та недоліків у

чинному законодавстві, яке визначає правові засади реалізації вказаних процедур, обумовлюють актуальність та своєчасність представленого дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тему дисертаційного дослідження узгоджено з положеннями: «Концепції Містобудівного кодексу України», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 536-р; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, ухвалених Національною академією правових наук України (рішення від 3 березня 2016 року); 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* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України, з'ясувати сутність та особливості адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності, а також урахувуючи позитивний зарубіжний та вітчизняний досвід, розробити відповідні пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства, положення якого визначають правові засади реалізації цих процедур у сфері будівельної діяльності.

Для реалізації зазначеної мети, необхідно виконати такі *завдання*:

- сформулювати дефініцію поняття та з'ясувати сутність і зміст будівельної діяльності;
- охарактеризувати правові засади здійснення будівельної діяльності в Україні та визначити місце серед них адміністративно-правового регулювання;

- з’ясувати поняття та здійснити класифікацію адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності;
- розкрити зміст дозвільних та реєстраційних процедур у сфері будівельної діяльності;
- визначити контрольно-наглядові процедури у сфері будівельної діяльності;
- надати характеристику процедурам здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності;
- узагальнити зарубіжний досвід щодо реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності та опрацювати можливості його використання в Україні;
- з’ясувати напрями вдосконалення адміністративного законодавства, нормами якого визначаються правові засади реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності.

Предмет дослідження – адміністративні процедури у сфері будівельної діяльності.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, за допомогою використання *логіко-семантичного* методу та методу *класифікації* сформульовано визначення поняття та з’ясовано сутність та зміст будівельної діяльності (підрозділ 1.1), а також надано визначення поняттю та здійснено класифікацію адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності (підрозділ 1.3). Використання методу *документального аналізу* дало змогу охарактеризувати правові засади здійснення будівельної діяльності в Україні та встановити місце серед них адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.2) *Структурно-функціональний* та *аналітичний* методи було використано для того, щоб

надати характеристику дозвільним, реєстраційним, контрольно-наглядовим процедурам, а також процедурам здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності (розділ 2). *Порівняльно-правовий* та *прогностичний* методи було використано для того, щоб узагальнити зарубіжний досвід щодо реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності та опрацювати можливості його використання в Україні (підрозділ 3.1). Для того, щоб з'ясувати напрями вдосконалення адміністративного законодавства, нормами якого визначаються правові засади реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності, було використано *формально-юридичний* метод (підрозділ 3.2). У роботі було використано низку інших методів, які дали змогу комплексно підійти до розв'язання проблематики, представленої у цьому науковому дослідженні.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять праці вчених у галузі адміністративного права, а також інших галузевих дисциплін, зокрема теорії держави і права, філософії, соціології, психології тощо.

Нормативно-правовою базою дослідження слугували Конституція України, а також низка законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, нормами яких визначаються правові засади реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності.

Емпіричну основу дисертації становлять узагальнення діяльності суб'єктів будівельної діяльності, а також органів державної влади, які уповноважені реалізовувати адміністративні процедури у цій сфері. У ході дослідження використано також і власний досвід роботи здобувача.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є однією із перших спроб на доктринальному рівні, на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства, з'ясувати сутність та особливості адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності, а також спираючись на позитивний

вітчизняний та зарубіжний досвід запропонувати напрями вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого визначають правові засади реалізації цих процедур, зокрема:

вперше:

- акцентовано увагу на тому, що за прикладом європейських країн необхідно активно популяризувати та розвивати процедуру добровільної сертифікації у сфері будівельної діяльності, з огляду на що передбачити певні переваги для осіб, які пройшли відповідну процедуру сертифікації, однак при цьому важливо враховувати, що ефективність сертифікації, як процедури контролю за відповідністю встановленим вимогам і стандартам, залежить від рівня підготовки фахівця чи якості послуг та продукції, а також від рівня корупції в країні;

- обґрунтовано необхідність відійти від наявного карального аспекту юридичної відповідальності у сфері будівельної діяльності у бік її превентивного та виховного впливу, зокрема необхідно розширити коло заходів, які даватимуть змогу органам державного архітектурно-будівельного контролю здійснювати ефективні міри (заходи) із попередження та припинення правопорушень у зазначеній сфері;

- наголошено на доцільності запровадження (за прикладом США) процедури попереднього консультування суб'єкта будівельної діяльності, яка не має обов'язкового характеру, втім її проходження позитивно сприймається контрольно-наглядовими органами у сфері будівництва, особливо, коли йдеться про складні будівельні роботи, адже цінність цієї процедури полягає у тому, що вона суттєво зменшує ймовірність допущення помилок і порушень суб'єктом будівельної діяльності, що пришвидшує процес вирішення питання щодо надання останньому відповідного дозволу;

удосконалено:

- перелік характерних ознак адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності, до яких зокрема віднесено такі: мають правовий

характер, адже їх регламентуюча роль закріплюється у нормах права, зокрема адміністративного; логічним завершенням адміністративної процедури є прийняття відповідного адміністративного акту та вчинення тієї чи іншої владно-управлінської дії; застосовуються уповноваженими на їх використання суб'єктами, які одночасно виступають учасниками адміністративних правовідносин, тобто органами державної влади; є різнорідними та формують собою цілу сукупність владно-управлінських дій;

– поняття будівельної діяльності, яку зокрема запропоновано тлумачити у широкому та вузькому розумінні, зокрема у першому випадку будівельна діяльність – це сформована у суспільстві група врегульованих нормами законодавства країни правовідносин, детермінантами яких виступає діяльність уповноважених суб'єктів за напрямом побудови нових об'єктів будівництва, ремонту та реконструкції уже наявних; а у вузькому розумінні будівельна діяльність являє собою особливий вид регульованої правом діяльності, спрямованої на створення нових будівельних об'єктів (споруд, домів, господарських будівель тощо), а також реконструкцію та ремонт уже наявних;

– обґрунтування наукової думки про те, що у Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244, необхідно чітко визначити перелік (коло) основних прав, якими користується суб'єкт, що притягається до відповідальності за порушення у сфері будівельної діяльності;

дістали подальшого розвитку:

– теза про те, що провідне місце серед правових засад здійснення будівельної діяльності належить нормам адміністративного права, адже саме вони спрямовані на упорядкування правовідносин владно-управлінської сфери, тобто відносин, що виникають в контексті діяльності органів публічного адміністрування, а також інших органів державної влади з

приводу реалізації ними передбачених законодавством функцій та повноважень у досліджуваній сфері суспільних відносин;

– обґрунтування наукової думки про те, що поняття «реєстрація» та «реєстраційна процедура» є цілком тотожними категоріями, які містять у собі дії уповноважених державних органів, спрямовані на внесення визначених законодавством відомостей до спеціальних державних обліків, реєстрів, списків тощо з метою посвідчення, зміни або припинення правового статусу відповідного суб'єкта у конкретній галузі;

– твердження про те, що нині контроль та нагляд у сфері будівництва мають принципово різні зміст та ціль, у зв'язку з чим різняться процедури, за допомогою яких зазначені категорії знаходять свій практичний вияв.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшої розробки проблемних питань, пов'язаних із реалізацією адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – під час розробки змін і доповнень до законодавчих та підзаконних нормативних актів, положення яких визначають правові засади реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності;

– *правозастосовній діяльності* – для покращення практичної діяльності органів державної влади, уповноважених реалізовувати адміністративні процедури у сфері будівельної діяльності;

– *освітньому процесі* – при підготовці навчальних програм та науково-методичних матеріалів, підручників і навчальних посібників з дисципліни «Актуальні проблеми адміністративного права» (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дослідження. Підсумки розроблення проблеми

загалом, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, 7–8 грудня 2018 р.); «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 25–26 січня 2019 р.); «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 205 сторінок. Список використаних джерел налічує 274 найменування і займає 28 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

1.1 Поняття, сутність та зміст будівельної діяльності

Будівництво як окрема галузь та система державного управління нею, склалися не відразу. Цей процес триває і дотепер, оскільки неможливо створити систему управління, яка, не трансформуючись, забезпечувала б ефективне функціонування суб'єктів господарювання протягом тривалого періоду при змінах у навколишньому середовищі. Тому кожному періоду розвитку економіки відповідають певні форми управління будівництвом. З розвитком технічного рівня виробництва і потреб суспільства, у готовій будівельній продукції вдосконалювалася і система управління будівництвом [78].

Зокрема, історія виникнення та розвитку будівництва є доволі тривалою та сягає найдавніших часів. Наприклад, ще в період Київської Русі, Галицько-Волинського князівства основні завдання влади зводилися до військової, судової й фінансової діяльності, остання з яких безпосередньо стосувалася фінансування будівництва та його оподаткування. У правових пам'ятках Київської Русі можна прослідкувати вмілі напрями стандартизації, планування та розробки технічних програм, спрямованих на будівництво князівських маєтків, храмів тощо [175, с. 20–21]. Основою їх проектування й будівництва було оборонне значення. У зазначений проміжок часу закладаються основи стандартизації в будівництві, т. зв. норми міри й ваги. Згадка про міри та ваги загалом і в будівництві зокрема, зустрічається в «Руській правді», у грамотах князів. Одним із перших законів у цій галузі можна вважати Укладення київського князя Володимира про дотримання

єдиних мір ваги та довжини по всій Русі, датоване 996 роком, відповідно до якого міра – це стандарт будівництва [126, с. 5].

Подальші кроки в правовому регулюванні будівельної діяльності можна прослідкувати тоді, коли в Лівобережній частині України запроваджувався «Закон градський», положення якого були оприлюднені у 1650 році в Кормчій книзі. Зазначеним законодавчим актом запроваджувалося правове регулювання побудови нових будинків та оновлення ветхих, із цією метою були визначені дозвільні вимоги на будівництво та переобладнання з боку представників влади, запроваджувалися стандартні правила забудови, інші правові відносини здебільшого мали приватноправовий характер [122].

Нині, як зазначають А. Н. Асаула та С. Н. Іванов, будівельна галузь посідає одне з провідних місць в економіці держави та є сукупністю організацій, що характеризується єдністю економічного призначення продукції, що виробляється для функціонування всіх галузей національної економіки держави, забезпечення побутових, соціально-культурних потреб населення [90].

При цьому діяльність суспільства у сфері будування є не тільки практичною галуззю, але й дискусійною науковою проблематикою. Етимологічною основою цього питання постає термін «будівництво». У словниках української мови термін «будівництво», «будування», «будувати» мають такі визначення: місце, де здійснюється будування, а також споруджувана будівля; установа або організація, яка будує, споруджує що-небудь; наука про спорудження будов і їх художнє оформлення; архітектура; створення певних суспільних відносин, суспільного ладу, нових форм управління державою, організації праці; споруджувати, зводити яку-небудь будівлю (будівлі); виготовляти, складати (механізм, машину тощо); створювати, організовувати що-небудь; креслити на підставі зроблених розрахунків тощо [41, с. 99; 227].

У сучасній науково-юридичній галузі зміст діяльності у сфері будівельних робіт не має єдиного доктринального визначення. Втім учені активно апелюють як поняттям «будівництво», так і поняттям «будівельна діяльність», що часто не дає змоги чітко виокремити сутнісні особливості обох категорій. Детермінантом цієї проблематики є саме законодавчі норми.

Зокрема, у положеннях такого міжнародного акту, як Рекомендації щодо безпеки та гігієни праці у будівництві від 20.06.1988 р. № 175, використано термін «будівництво». Відповідно до пункту 2 розділу I, цей термін він охоплює:

- будівельні роботи, серед них земляні роботи і спорудження, конструктивні зміни, реставраційні роботи, капітальний і поточний ремонт (зокрема чистка й пофарбування) та знесення усіх видів будинків чи будівель;

- цивільне будівництво, а саме земляні роботи й спорудження, конструктивні зміни, капітальний і поточний ремонт та знесення, наприклад, аеропортів, доків, гаваней, внутрішніх водних шляхів, гребель, захисних споруд на берегах річок і морів поблизу зон обвалів, автомобільних доріг і шосе, залізниць, мостів, тунелів, віадуків та об'єктів, пов'язаних з наданням послуг, зокрема таких, як комунікації, дренаж, каналізація, водопостачання й енергопостачання;

- монтаж та демонтаж будов і конструкцій з елементів заводського виробництва, а також виробництво збірних елементів на будівельному майданчику [229].

У положеннях Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI, вживається термін «будівництво», який визначається як нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт об'єкта будівництва [203].

Якщо зосередитися на положеннях Закону України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV, то зрозуміло, що у них також

використано термін «будівництво», яке розглядається як одна зі складових комплексу робіт щодо створення об'єктів архітектури, який включає нове будівництво, реконструкцію, реставрацію та капітальний ремонт об'єкта. При цьому створення об'єктів архітектури у законодавчому акті розглядається крізь призму поняття архітектурної діяльності. Згідно з окресленим аспектом нормативного підходу розуміння поняття будівництва конструюється законодавцем у форматі одного із основних складових елементів діяльності, яка при цьому визнається діяльністю щодо створення об'єктів та включає творчий процес пошуку архітектурного рішення і його втілення, координацію дій учасників, розроблення всіх складових частин проектів з планування, забудови і благоустрою територій, будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю і авторського нагляду за їх будівництвом, а також здійснення науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері [51; 185].

Термін «будівництво» застосовується у положеннях підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти» будівництво – це спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добудова, реставрація і ремонт об'єктів, виконання монтажних робіт [190].

У науковому середовищі також сформовано чимало теоретичних позицій до будівельної галузі, у межах яких учені віддають перевагу терміну будівництво. Зокрема, Н. Доценко-Білоус у своїх наукових працях виділяє декілька основних підходів до змісту категорії «будівництво», а саме: будівництво – як самостійна галузь економіки; будівництво – як економіко-правова форма інвестування; як управлінська діяльність; як процес створення спорудження об'єктів; як техніко-економічна категорія [36, с. 9; 101].

Натомість І. М. Миронець зазначає, що «будівництво» необхідно тлумачити у кількох аспектах: як процес спорудження будівель; як галузь матеріального виробництва (створення підприємств, розширення, реконструкція та технічне переобладнання діючих підприємств та інших об'єктів виробничої та невиробничої сфери, капітальний ремонт будівельних об'єктів); як об'єкт будівництва, будови [158, с. 169]. О. М. Вінник трактує будівництво як економіко-правову форму інвестування у межах вивчення положень інвестиційного права. Такий підхід базується на тому, що інвестування є елементом господарської діяльності та може здійснюватися у певних формах [52].

О. П. Віхров підкреслює, що будівництво охоплює широкий спектр робіт, пов'язаних зі створенням нових, відновленням, розширенням та вдосконаленням наявних об'єктів виробничого і невиробничого призначення, що належать до основних фондів [53, с. 100].

У своїх роботах В. О. Ромасько визначає будівництво як урегульовану адміністративним законодавством управлінську діяльність у сфері будівництва, реконструкції, реставрації чи капітального ремонту, одним із суб'єктів якої є орган, наділений владно-розпорядчими повноваженнями [210].

Не менше коло визначень, які стосуються не тільки поняття, але й змістовних особливостей, сформульовано стосовно терміну «будівельна діяльність». Саме ця категорія є найпопулярнішою серед науковців здебільшого пов'язується із національною будівельною галуззю. Зокрема, на думку Г. В. Смолінова, будівельна діяльність – це сукупність організаційно-правових засобів, спрямованих на забезпечення і координацію роботи проектних будівельних контролюючих суб'єктів організаційно-правових повноважень, з метою забезпечення будівництва. Тобто, – це вид робіт, пов'язаних зі спорудженням нових, відновленням, реконструкцією,

удосконаленням об'єктів виробничого і невиробничого призначення [66, с. 400].

О. О. Квасніцька вважає, що будівельну діяльність доречно тлумачити крізь призму управлінської діяльності, будівельних норм, ліцензування, стандартизацію та сертифікацію продукції на всіх етапах будівництва. Крім того, вчена акцентує, що таку діяльність також можна розглядати як процес створення (спорудження) об'єктів. Будівельна діяльність відноситься до технологічної діяльності і водночас передбачає проходження певних стадій, комплексно пов'язаних між собою, що мають відповідну правову регламентацію та встановлений законодавством порядок [101]. На думку дослідниці, будівельна діяльність має дві особливі складові: організаційно-економічне та техніко-економічне спрямування. Організаційно-економічними особливостями, які визначаються умовами забудови, приналежністю і призначенням об'єктів, що будуються, характером управління і організації будівництва, є [101]:

- будівництво на замовлення – майже на кожний об'єкт будівництва або комплекс робіт укладається договір підряду, тобто завідомо відомий споживач будівельної продукції;
- значна кількість учасників – у створенні об'єкта будівництва беруть участь інвестори, замовники, забудовники, проектувальники, підрядники, субпідрядники та інші учасники будівельного процесу;
- різноманіття господарських зв'язків будівництва з іншими галузями народного господарства;
- будівництво неможливе без постачань різноманітних матеріалів, деталей, конструкцій, технологічного устаткування, будівельних і дорожніх машин і механізмів, послуг різних сервісних і обслуговуючих організацій тощо;
- ступінь освоєності забудовуваної території тощо [101].

До техніко-економічних особливостей, що визначаються технічними особливостями будівельної продукції і будівельного виробництва, відносяться: будівельна продукція – нерухома і територіально закріплена (кожна будівля споруджується на спеціально відведеному майданчику відповідно до плану міської забудови або схеми забудови території); різноманітна (майже немає однакових об'єктів); має великі розміри [101, с. 413–423].

О. М. Онищенко визначає будівельну діяльність як систематичну, оплатну діяльність суб'єктів господарювання, яка організовується та здійснюється у сфері суспільного виробництва, з метою задоволення суспільних потреб, а також потреб самого виробництва чи сфери нематеріального обслуговування, та спрямована на виконання певного виду чи комплексу видів будівельних робіт, пов'язаних зі створенням нових, реставрацією, реконструкцією та капітальним ремонтом наявних архітектурних об'єктів виробничого і невиробничого призначення, що мають цінову визначеність, та яка ґрунтується на поєднанні приватних і публічних інтересів, а відтак – організовується і здійснюється відповідно до встановлених законодавством вимог і зазнає публічного управління та регулювання зі сторони уповноважених на це суб'єктів [171, с. 79].

У своїх наукових дослідженнях А. Ю. Бушев та Н. Л. Вещунова запропонували широкий та вузький підходи до визначення будівельної діяльності. У широкому сенсі будівельна діяльність – це процес, в якому беруть участь не тільки власне будівельники, але і замовники, проектувальники, інвестори; у вузькому – це діяльність тільки будівельних організацій зі зведення різних об'єктів і різноманітні, пов'язані з цим види будівельних робіт. Тобто будівельну діяльність науковці визначають як роботу зі створення нових будівель, споруд, інших об'єктів будівництва, а також розширення та реконструкції наявних підприємств, будівель і споруд [44, с. 500].

О. І. Корнійчук та В. І. Алексієвець стверджують, що будівельна діяльність (будівництво) – це діяльність зі зведення, реконструкції, ремонту, реставрації, благоустрою об'єкта, знесення, консервації незавершеного будівництвом об'єкта, що передбачає виконання організаційно-технічних заходів, зокрема надання інженерних послуг у будівництві, підготовку дозвільної та проектної документації, виконання будівельно-монтажних, пусканалагоджувальних робіт [123, с. 50].

С. А. Кузнєцова акцентує увагу на правовий аспект будівельної діяльності як складову будівельної галузі. На думку вченої, свідчення цього є побудова адміністративно-правового регулювання будівельної галузі через виокремлення будівельної діяльності, яка натомість поглинає «архітектурну діяльність», містобудівну діяльність» та поширюється на адміністративно-правові відносини, починаючи від проектування будівельного об'єкта та закінчуючи його експлуатацією. Зазначену позицію підтримує низка науковців, визначаючи будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання, та трактуючи його в прикладному і просторовому сенсі [130, с. 6–7; 239]. Зміст сфери будівництва складають різні види економічної діяльності, пов'язані з проектуванням, проведенням інженерних вишукувань, зведенням будівель і споруд, а також з іншими видами діяльності, спрямованими на створення об'єктів нерухомості (прикладне тлумачення). Різноманіття видів будівельної діяльності та суб'єктів владних повноважень, які беруть у ній участь, зумовлює специфіку будівельного комплексу. У зміст зазначеного поняття включаються суспільні відносини, що формуються під впливом відповідних управлінських, координаційних, наглядових та інших повноважень органів виконавчої влади (просторове тлумачення) [130, с. 6–7; 239].

Власну позицію стосовно змісту та особливостей будівельної діяльності відстоює Р. Р. Ганєєв. Учений зазначає, що будівельна діяльність – це різновид підприємницької діяльності, яка регламентована нормами

цивільного та господарського права. Будівництво, згідно з поняттям, безпосередньо пов'язане зі створенням будівель, будов, споруд (зокрема на місці будинків, що зносяться, об'єктів капітального будівництва). Будівельна діяльність зосереджує у собі не тільки безпосереднє будівництво, але й низку інших правових аспектів, а саме:

- підготовку до будівництва, зокрема й оформлення необхідної документації на землю, призначену для забудови;
- безпосереднє будівництво, тобто створення будівель, будов, споруд (зокрема на місці будинків, що зносяться, об'єктів капітального будівництва);
- оформлення прав на результат будівництва, зокрема й оформлення та узгодження документації, пов'язаної з отриманням дозволу на введення в експлуатацію об'єкта капітального будівництва, а також оформлення прав на нього, як на об'єкт нерухомого майна [59, с. 173–174].

Р. В. Бобрінев стверджував, що будівельна діяльність – це галузь матеріального виробництва зі зведення і реконструкції будівель і споруд різного призначення. Продукцією будівництва є закінчені і підготовлені до експлуатації виробничі підприємства, житлові будинки, споруди та інші об'єкти. Будівництво відноситься до переліку важливих галузей суспільного виробництва, яке визначало і визначає розвиток країни в економічному, політичному і соціальному напрямках [30, с. 13–14].

Фахівці О. М. Тройнікова, Л. М. Чістов, І. Г. Чалий та інші тлумачать будівельну діяльність як «будівельний бізнес», стверджуючи, що такий різновид роботи характеризується низкою особливостей, зокрема:

- тривалістю термінів будівництва (процес будівництва може розтягуватися на кілька звітних періодів);
- великими обсягами інвестиційних вкладень і тривалими термінами їх окупності;
- різноманітністю форм і джерел фінансування будівництва;

- індивідуальністю характеру будівництва (будівельний продукт нерухомий і може використовуватися лише там, де створено);
- залежністю будівництва від природних умов;
- мобільністю виробництва (будівельне виробництво постійно переміщується від об'єкта до об'єкта);
- персоніфікацією споживача (зазвичай споживача будівельної продукції будівельного підприємства визначено ще до зведення об'єкта);
- необхідністю створення будівельної бази (при будівництві великих промислових об'єктів нерідко за місцем будівництва доводиться створювати автономну будівельну базу, призначену спеціально для зведення конкретного об'єкта);
- різноманітністю виробничих зв'язків (складність і значні розміри багатьох об'єктів призводять до необхідності створення жорстких інтегрованих схем взаємодії багатьох підприємств, а саме генпідрядників, субпідрядників, забудовників, замовників, проектних організацій, підприємств будіндустрії, постачальників обладнання, інвесторів та інших) [45, с. 33–34; 251; 264; 261].

Отже, аналіз теоретико-правового матеріалу та законодавчих положень дав підстави зробити висновок про те, що терміни «будівництво» та «будівельна діяльність» є тотожними. Це обумовлено, зокрема і наявністю прикладів застосування обох термінів у законодавчих положеннях.

При цьому будівельну категорію доречно тлумачити у широкому та вузькому сенсі, ураховуючи її комплексний характер та глибину змісту. Зокрема, згідно з вузьким розумінням будівельна діяльність – це особливий вид регульованої правом діяльності, який спрямовано на створення нових будівельних об'єктів (споруд, домів, господарських будівель тощо), а також реконструкцію та ремонт уже наявних.

Натомість у широкому сенсі будівельну діяльність можна трактувати крізь призму поняття правовідносин. У юридичній науці, зокрема, на думку

О. О. Середи, правові відносини – це свідомі вольові суспільні відносини, що виникають і здійснюються на підставі норм права або інших соціальних норм, що мають юридичне значення, учасники яких пов'язані закріпленими в нормах права взаємними правами та обов'язками, реалізація яких гарантується можливістю застосування державного примусу [216, с. 7–8]. О. С. Йоффе та М. Д. Шаргородський вважали, що правовідносини – це регульовані правом суспільні відносини між конкретними особами, взаємна поведінка суб'єктів яких закріплена юридично, і здійснення яких забезпечується заходами державної охорони [91]. С. С. Алексєєв стверджував, що правовідносини – це індивідуалізований суспільний зв'язок між особами, який характеризується наявністю суб'єктивних юридичних прав і обов'язків та підтримується (гарантується) примусовою силою соціалістичної держави [11].

О. Ф. Скакун зазначає, що правовідносини – це урегульовані нормами права суспільні відносини, які проявляються в конкретному зв'язку між уповноваженим та зобов'язуючим суб'єктом, що є носієм суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень та відповідальності [219, с. 374–375; 77, с. 208]. Натомість В. М. Кириченко та О. М. Куракін під правовідносинами тлумачать урегульовані нормами права суспільні зв'язки між суб'єктами права, які є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою. Тобто, це особливий різновид суспільних відносин, які виникають між людьми чи об'єднаннями людей з приводу соціального блага або забезпечення яких-небудь інтересів. Наприклад, власник майна може реалізувати свою правомочність тільки у стосунках з іншими людьми, тобто він може продати, знищити або подарувати своє майно будь-якій особі, а також вимагати додержання свого права власності від інших людей та організацій. Не може бути правовідносин між людиною та тваринами, рослинами або предметами [102]. М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко та Л. Л. Богачова зазначають, що правовідносини – це

відносини між людьми, які є юридичним вираженням економічних, політичних, сімейних, процесуальних та інших суспільних відносин, де одна сторона на основі правових норм, вимагає від іншої виконання певних дій або утримання від них, а інша сторона зобов'язана виконати ці вимоги [86, с. 336].

Тому, відповідно до тлумачення будівельної діяльності у широкому сенсі, остання являє собою сформований у суспільстві комплекс регульованих нормами законодавства України правовідносин, детермінантами яких є діяльність уповноважених суб'єктів за напрямом побудови нових об'єктів будівництва, ремонту та реконструкції вже наявних. Тобто, згідно з другим значення будівельна діяльність – це економіко- та техніко-юридичне явище. Воно об'єднує у собі не тільки особливу діяльність, але й відповідний легальний, заснований на окремій системі юридичних норм режим такої діяльності.

Водночас внутрішній зміст будівництва обумовлює низку специфічних ознак, а саме:

1) однією із ключових особливостей будівельної діяльності є результат її провадження. Зокрема, зазвичай логічним завершенням будівництва є створення нового будівельного об'єкту або споруди, який відповідно до законодавства України є нерухомим майном. Стаття 181 Цивільного кодексу України визначає, що нерухоме майно – це земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни призначення. При цьому право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації. Державна реєстрація прав на нерухомість є публічною, здійснюється відповідним органом, який зобов'язаний надавати інформацію про реєстрацію та зареєстровані права в порядку, встановленому законом [259]. У такий спосіб будівельна діяльність зумовлює можливість створення

особливих юридичних предметів, які мають особливий правовий статус та режим власності [99];

2) будівельна діяльність має не тільки правову, але й особливу економічну, технічну та політичну цінність, адже у процесі її провадження виникає комплекс різнорідних правовідносин адміністративно-публічної, фінансової, цивільної, податкової та інших галузей. Окрім того, будівельна діяльність регламентована юридичними нормами значної кількості нормативних актів – від Конституції України до підзаконного матеріалу;

3) будівельна діяльність має особливе стратегічне значення, оскільки в окремих випадках будівництво пов'язане зі спорудженням не тільки промислових та жилих будівель, а й, наприклад, будівель критичної інфраструктури – сукупність об'єктів інфраструктури держави, які є найбільш важливими для економіки та промисловості, функціонування суспільства та безпеки населення, і виведення з ладу або руйнування яких може вплинути на національну безпеку і оборону, природне середовище, призвести до значних фінансових збитків та людських жертв [198];

4) будівельна діяльність виступає об'єктом великих інвестувань, у зв'язку з чим сфера будівництва – це завжди галузь, де відбувається невинний потік капіталу. Унаслідок цього, досить часто сфера будівництва стає об'єктом протиправної діяльності, пов'язаної із вчиненням фінансово-податкових правопорушень [96].

1.2 Правові засади здійснення будівельної діяльності в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання

Необхідною умовою існування будь-якої держави є упорядкованість суспільних відносин, що виникають у середовищі діяльності її населення. Унормованість цих відносин забезпечує нормальну роботу державного

апарату та запобігає хаосу, у рамках якого важко забезпечити права та інтереси кожної людини. Регламент суспільних відносин забезпечується завдяки прямому впливі на поведінку людей за допомогою різноманітних чинників економічного, психологічного, політичного, соціального та іншого характеру. Водночас ключовим регулятором суспільних відносин, безперечно, є право, виражене у моделях правового регулювання та відповідних правових засадах.

Термін «засада» тлумачиться як приховане місце, де розташовується хто-небудь для раптового нападу; несподіваний напад з прихованого місця; основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип, основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [28, с. 300–301; 211].

У юридичній науці, на думку О. О. Пунди, правові засади – це «правова основа», джерело, на основі якого будуються різні види діяльності [208, с. 13]. О. Г. Комісарова, розкриваючи сутність терміну «правові засади», доходить висновку, що – це правові ідеї, як джерело, фундамент того, з урахуванням чого здійснюється правове регулювання відповідного типу правових відносин [114]. Н. Асланян зазначала, що засади у сфері права можна тлумачити в декількох формах, залежно від методологічних орієнтацій, а саме: як об'єктивні чинники правостворення; керівні ідеї, що знайшли закріплення у позитивному праві, тобто є принципами законодавства [16, с. 6; 63, с. 18]. І. Л. Бачило стверджувала, що правова засада характеризує, передусім, комплексний вплив права на суспільні відносини, відображає його результативність – забезпечення правопорядку. Законодавство встановлює правову засаду на рівні нормативних приписів і принципів, що закріплюють і регулюють найважливіші сторони державної та громадської організації, фіксує цілі, визначає правові можливості і засоби, що забезпечують поступовий розвиток суспільних відносин. Правова засада – це діалектична єдність посылки і

результату, належного і отриманого, суцього в реалізації правового впливу [21, с. 200; 152, с. 22].

У дослідженнях О. В. Лисенко йдеться про те, що: «Правові засади – це комплекс елементів, головними з-поміж яких є норми і правовідносини. Саме право як соціальне явище, отримує свій вияв у нормах і правовідносинах. Саме через ці категорії можна робити висновки про діяльність будь-якого інституту суспільства і держави» [148, с. 76]. На думку Н. І. Нарішкіної, правові засади – це, передусім, сукупність законів та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють певну сферу суспільних відносин у межах держави [163, с. 56]. Д. О. Кошиков у своїх наукових працях пропонує одразу декілька аспектів трактування правових засад, зокрема:

- як систему нормативно-правових актів, що регулює певну сферу суспільних відносин або функціонування їх суб'єктів;
- як норми права, що встановлюють певні правила діяльності суб'єктів суспільних відносин, що містяться в законодавчих актах [127, с. 166].

Чимало вчених формують свої концептуальні думки з приводу змісту правових засад, зважаючи на конкретний об'єкт правового регулювання. Зокрема, М. І. Шатерніков стверджував, що правові засади діяльності господарських судів є визначеними в нормативно-правових актах, а тому санкціоновані й забезпечені уповноваженими державою органами, непорушні правила діяльності місцевих, апеляційних та касаційного господарського суду щодо захисту порушених або оспорюваних прав й охоронюваних законом інтересів суб'єктів підприємницької діяльності, вжиття заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням, а також діяльності, пов'язаної з організацією господарського судочинства [265, с. 112]. К. В. Муравйов у роботі з питань правових засад реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань пропонує тлумачити їх як систему нормативно-правових актів, якими

визначаються юридичні підстави, порядок, межі та ключові орієнтири, з урахуванням яких відбувається здійснення такої політики [161, с. 157].

О. І. Безпалова, аналізуючи державну політику у правоохоронній сфері, зазначала, що цей процес потребує передусім вироблення та прийняття відповідних нормативно-правових актів, які виступають правовими засадами реалізації державної політики у правоохоронній сфері [23, с. 89]. М. Мазепа трактує адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності нині не діючої Державної служби охорони при МВС України, як систему нормативно-правового забезпечення її правоохоронної діяльності, яку складає сукупність законів та підзаконних нормативних актів, що створюють правове поле для її належної організації та функціонування [127, с. 165–166; 150, с. 8].

Тлумачення правових засад також міститься в актах офіційних органів. Зокрема, відповідно до Роз'яснення Міністерства юстиції України від 04.10.2011 р., правові засади діяльності журналістів – це Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, Закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ, «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р. № 2782-ХІІ, «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р. № 537І97-ВР та інші [181].

Отже, відповідно до підходів багатьох науковців, а також позиції законодавця правові засади необхідно трактувати як юридичний базис правового регулювання суспільних відносин у нашій країні, виражений у системі нормативно-правових актів. Тобто фактично йдеться про законодавство. І тому правові засади здійснення будівельної діяльності в Україні можна визначити як систему міжнародних та національних, законодавчих та підзаконних нормативних документів, положеннями яких

регламентовано відносини в галузі здійснення та забезпечення будівельної діяльності в Україні.

Зокрема, будівельна діяльність регламентується цілою низкою нормативно-правових актів, іноді непов'язаних між собою, які не мають чіткої структурованості. Це значно ускладнює реалізацію багатьох будівельних процесів та нівелює стрімкий розвиток цієї сфери суспільних відносин. Окреме місце у системі правових засад здійснення будівельної діяльності відводиться нормам та актам адміністративної галузі права. Однак для того, щоб з'ясувати значення адміністративно-правового регулювання у цій сфері, доречно висвітлити весь спектр правових засад, що мають до неї відношення.

Активізація глобалізаційних процесів за останні часи обумовила проникнення до національної правової системи численних міжнародних норм та стандартів у різних сферах суспільного життя, зокрема, будівельній. До правових засад здійснення будівельної діяльності можна віднести Конвенцію Міжнародної Організації Праці про безпеку та гігієну праці у будівництві від 20.06.1988 р. № 167. Норми документу охоплюють усі види будівельної діяльності, а саме: будівництво, цивільне будівництво, монтажні й демонтажні роботи, куди входять будь-які процеси, операції або транспортування на будівельному майданчику, від підготовки майданчика – до завершення об'єкта [115]. У такий спосіб Конвенція здебільшого регламентує трудовий порядок при проведенні будівельних робіт, правильність виконання будівельних операцій, а також їх безпеку.

Систему правових засад здійснення будівельної діяльності в Україні також становлять численні міжнародні стандарти, зокрема, визначені Міжнародною організацією зі стандартизації (далі – ISO). Остання є всесвітньою федерацією національних організацій зі стандартизації (комітетів-членів ISO). Розробку міжнародних стандартів зазвичай здійснюють технічні комітети ISO. Кожен комітет-член, зацікавлений в

діяльності, для якої було створено технічний комітет, має право бути представлений у цьому комітеті. Міжнародні урядові та неурядові організації, які взаємодіють з ISO, також беруть участь у роботах. Що стосується стандартизації в галузі електротехніки, то ISO співпрацює з Міжнародною електротехнічною комісією (IEC). Зокрема, зазначеною організацією було розроблено та видано «Загальні принципи стійкості у будівництві будівель», «Принципи оцінки екологічних показників будівельних робіт» тощо [159].

На рівні національної системи права основу правового регулювання здійснення будівельної діяльності становить Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. У зазначеному нормативно-правову акті відсутні норми, які б прямо регламентували порядок та засади провадження будівництва на території нашої держави. Однак відмінністю Конституції є те, що вона встановлює основоположні засади всієї правової та державної системи України, які, водночас, є базисом адміністрування будівельної галузі, формування юридичних основ її функціонування, встановлення стандартів та нормативів останньої тощо. Статті Основного Закону визначають, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Окрім того, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [118].

Окремі юридичні засади, встановлені Конституцією, мають відношення до провадження будівельної діяльності в рамках підприємництва. Зокрема, відповідно до статті 42 кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [118].

Ще одними, окрім Конституції України, актами, які також складають систему правових засад здійснення будівельної діяльності в Україні, є два кодекси. Першим з них виступає Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 (далі – ГПК). Зазначений нормативний акт визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання. Господарський кодекс України має за мету забезпечити зростання ділової активності суб'єктів господарювання, розвиток підприємництва, і на цій основі підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальну спрямованість відповідно до вимог Конституції України, утвердити суспільний господарський порядок в економічній системі України, сприяти гармонізації її з іншими економічними системами [67].

Крім того, в положеннях ГПК цілий розділ присвячено відносинам у сфері капітального будівництва. Зокрема, відповідно до статті 317 будівництво об'єктів виробничого та іншого призначення, підготовка

будівельних ділянок, роботи з обладнання будівель, роботи з завершення будівництва, прикладні та експериментальні дослідження і розробки тощо, які виконуються суб'єктами господарювання для інших суб'єктів або на їх замовлення, здійснюються на умовах підряду. Господарські відносини у сфері матеріально-технічного забезпечення капітального будівництва регулюються відповідними договорами підряду. За договором підряду на капітальне будівництво одна сторона (підрядник) зобов'язується своїми силами і засобами на замовлення другої сторони (замовника) побудувати і здати замовникові у встановлений строк, визначений договором об'єкт відповідно до проектно-кошторисної документації, або виконати зумовлені договором будівельні та інші роботи, а замовник зобов'язується передати підряднику затверджену проектно-кошторисну документацію, надати йому будівельний майданчик, прийняти закінчені будівництвом об'єкти і оплатити їх [67].

Іншим кодексом, який відноситься до правових засад здійснення будівельної діяльності в Україні, виступає Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV (далі – ЦПК). У документі зазначено, що цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників [259]. Зокрема, ЦПК детально прописує зміст правового режиму об'єктів будівництва, закріплює базову модель правового статусу суб'єктів, які можуть бути учасниками відносин будівельної діяльності (фізичні та юридичні особи), регламентує договірні відносини, що також мають місце в рамках будівельної діяльності тощо.

На законодавчому рівні таким нормативним актом є Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 р. № 687-XIV. Його положення визначають правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і спрямовані на формування сприятливого життєвого середовища,

досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів. Зокрема, законом чітко визначено суб'єктів відносин у сфері архітектурної діяльності, яка включає в себе будівництво. Основними суб'єктами архітектурної діяльності є архітектори, інші особи, які беруть участь у підготовці і розробленні містобудівної документації, проектної документації для будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту будинків і споруд, благоустрою, ландшафтних та садово-паркових об'єктів, науково-дослідній і викладацькій роботі, замовники проектів та будівництва об'єктів архітектури, підрядники на виконання проектних і будівельних робіт, виробники будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, власники і користувачі об'єктів архітектури, а також органи влади, що реалізують свої повноваження у сфері містобудування [185].

Окрім цього, статтею 2 Закону визначаються межі державного сприяння архітектурній діяльності, що реалізується шляхом:

- підтримки наукових досліджень, сприяння підготовці і підвищенню кваліфікації кадрів у галузі містобудування, архітектури і будівництва;
- залучення інвестицій у проектування і будівництво об'єктів архітектури;
- проведення містобудівних та архітектурних конкурсів на створення нових, реконструкцію та реставрацію наявних об'єктів архітектури загальнодержавного значення;
- захисту авторських прав і забезпечення свободи творчості архітекторів;
- створення сприятливих організаційних, правових та економічних умов для діяльності творчих спілок архітекторів;
- заохочення архітекторів, інших суб'єктів архітектурної діяльності за видатні досягнення у сфері містобудування та архітектури;
- забезпечення участі України в міжнародних організаціях та заходах з питань архітектури, містобудування і охорони пам'яток архітектури;

- забезпечення адаптації нормативно-правової бази та навчальних професійних програм до міжнародних вимог, упровадження фундаментальних наукових знань, нових технологій проектування та будівництва у сфері містобудування;
- сприяння діяльності самоврядних професійних організацій архітекторів та інженерів;
- забезпечення безпеки будівництва, довговічності будинків та споруд, стимулювання заходів щодо заощадження енергії, захисту навколишнього природного середовища, створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, а також забезпечення економічних та інших аспектів, важливих з погляду задоволення інтересів суспільства тощо [185].

Статтею 10 Закону передбачено вимогу щодо здійснення уповноваженими державними органами архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також встановлюються окремі організаційні аспекти такого контролю та нагляду [185].

Важливою правою засадою здійснення будівництва на території нашої держави є Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 р. № 800-VI. Указаний нормативно-правовий акт було прийнято з метою стабілізації будівництва, підвищення платоспроможності населення, забезпечення реалізації житлових прав громадян, які потребують державної підтримки, стимулювання розвитку будівельної та суміжних галузей в умовах світової фінансової кризи. Цей Закон спрямований на подолання кризових явищ у будівельній галузі та регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з будівництвом житла [189]. Зокрема, нормами Закону визначено організаційні заходи з розв'язання нагальних проблем у сфері житлового будівництва, відповідно до яких подолання кризових явищ у будівельній галузі та житловому будівництві здійснюється шляхом:

- викупу в забудовників та/або фінансових установ нереалізованого житла в об'єктах будівництва, що споруджувались із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати будівництво житла у зв'язку з недостатнім обсягом коштів для формування фондів соціального та службового житла;
- надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла, шляхом сплати державою частини його вартості;
- отримання громадянами житла в оренду з викупом за рахунок власних коштів громадян та коштів державної підтримки;
- надання фізичним та юридичним особам пільгових кредитів на будівництво житла та компенсацій процентної ставки за цими кредитами;
- збільшення статутних капіталів державних банків та Державної іпотечної установи для надання кредитів на завершення будівництва багатоквартирних житлових будинків тощо [189].

Певним набором законодавчих стандартів у будівельній галузі є Закон України «Про будівельні норми» від 05.11.2009 р. № 1704-VI, який регулює відносини у сфері нормування у будівництві та визначає правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм. Зокрема, зазначений нормативний акт встановлює принципи державної політики у сфері нормування у будівництві, до яких віднесено:

- створення безпечного середовища для здоров'я та життєдіяльності людини (зокрема для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення);
- відкритості, прозорості і демократичності процедури розроблення, погодження та затвердження будівельних норм;
- доступності інформації про чинні будівельні норми;
- відповідності будівельних норм сучасним досягненням науки і техніки;

- відповідності будівельних норм вимогам законодавства, міжнародних норм та правил [186].

Окрім того, Законом визначаються повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва, у сфері нормування у будівництві, до яких належить:

- забезпечення формування державної політики у сфері нормування у будівництві;
- затвердження, внесення змін, визнання такими, що втратили чинність, скасування державних будівельних норм та координація їх розроблення та перевірки;
- погодження технічних завдань на розроблення будівельних норм;
- погодження проектів галузевих будівельних норм;
- реєстрація державних і галузевих будівельних норм;
- організація роботи зі створення та забезпечення функціонування центрального фонду будівельних норм;
- організація роботи з перевірки державних будівельних норм щодо відповідності вимогам законодавства, забезпечення їх взаємоузгодженості та актуалізації;
- представлення України у відповідних міжнародних спеціалізованих організаціях з нормування у будівництві;
- забезпечення офіційного оприлюднення державних будівельних норм, шляхом розміщення на своєму офіційному веб-сайті і надання безоплатного доступу до них [186].

Суттєвими у контексті цього, є положення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI, який також відноситься до правових засад здійснення будівельної діяльності в Україні. Закон встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. При цьому в

законі чітко визначені об'єкти містобудівної діяльності, які відрізняються певною специфікою. Зокрема, зазначеними об'єктами на державному та регіональному рівнях є планувальна організація території, система розселення, система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів. Об'єктами містобудування на місцевому рівні є планувальна організація території населеного пункту, його частини (групи земельних ділянок) зі спільною планувальною структурою, об'ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою, комплексом об'єктів будівництва, що визначаються відповідно до: у населених пунктах – меж населених пунктів, їх функціональних зон (сельбищної, промислової тощо), житлових районів, мікрорайонів (кварталів), приміських зон відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні; за межами населених пунктів – меж приміських зон, а також функціональних зон відповідно до містобудівної документації на регіональному рівні. Об'єктами будівництва є будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси та частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури [203].

До нормативних актів, які визначають норми та стандарти до процедур будівництва, вимоги до будівельних матеріалів та інші подібні питання, відноситься Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15.01.2015 р. № 124-VIII, який визначає правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і передбачених ними процедур оцінки відповідності, а також здійснення добровільної оцінки відповідності [205]. Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку з розробленням та прийняттям технічних регламентів і передбачених ними процедур оцінки відповідності, їх

застосуванням стосовно продукції, яка вводиться в обіг, надається на ринку або вводиться в експлуатацію тощо [205].

Окрім того, в нормах цього акту зазначено, що цілями прийняття технічних регламентів є захист життя та здоров'я людей, тварин і рослин, охорона довкілля та природних ресурсів, забезпечення енергоефективності, захист майна, забезпечення національної безпеки та запобігання підприємницькій практиці, що вводить споживача (користувача) в оману. Технічні регламенти розробляються на основі:

- міжнародних стандартів, якщо вони вже прийняті або перебувають на завершальній стадії розроблення, чи їх відповідних частин, за винятком випадків, коли такі міжнародні стандарти чи їх відповідні частини є неефективними або невідповідними засобами для досягнення визначених цілей прийняття технічних регламентів, зокрема внаслідок суттєвих кліматичних чи географічних чинників або суттєвих технологічних проблем;
- регіональних стандартів, національних стандартів України чи інших держав, актів законодавства Європейського Союзу, інших економічних об'єднань або інших держав чи відповідних частин таких стандартів і актів законодавства [205].

Окрему групу правових засад складають законодавчі акти, які регламентують проведення спеціальних процедур державного впливу в галузі підприємництва загалом та містобудівної діяльності зокрема. Наприклад, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів [188]. Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V визначено правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду

(контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) [201].

Значний масив правових засад здійснення будівельної діяльності представлено актами підзаконного рівня, зокрема: «Порядок виконання підготовчих робіт», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466; «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт», який визначає механізм виконання підготовчих робіт, тобто робіт з підготовки земельної ділянки, влаштування огороження будівельного майданчика та знесення будівель і споруд, порушення елементів благоустрою у межах відведеної земельної ділянки, вишукувальні роботи, роботи із спорудження тимчасових виробничих та побутових споруд, необхідних для організації і обслуговування будівництва, улаштування під'їзних шляхів, складування будівельних матеріалів, підведення тимчасових інженерних мереж, а також з винесення інженерних мереж та видалення зелених насаджень [75].

Провідну роль відіграє «Порядок застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 547, який визначає механізм одночасної дії будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами ЄС [194].

У контексті дослідження доречно акцентувати увагу на Постанову Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1764 «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд». Цей регламент розроблений з урахуванням вимог Директиви Ради Європи 89/106/ЄЕС від 21.12.1988 р. про зближення законів, підзаконних актів та

адміністративних положень держав-членів стосовно будівельних виробів і визначає основні вимоги до будівельних виробів, будівель і споруд щодо забезпечення безпеки життя і здоров'я людини, безпеки експлуатації, механічного опору та стійкості, пожежної безпеки, економії енергії, захисту навколишнього природного середовища, а також процедури оцінки відповідності виробів установленим вимогам та порядок їх застосування [199].

До того ж у регламенті визначено основні вимоги до споруд, які загалом та в окремих частинах повинні відповідати призначенню і основним характеристикам. За умови належної експлуатації споруд, основні вимоги до них повинні виконуватися протягом обґрунтованого строку служби споруд, з урахуванням передбачуваних впливів. Основними вимогами до споруд є:

- забезпечення механічного опору та стійкості. Навантаження на споруду під час зведення та експлуатації не повинне призводити до руйнування її загалом чи окремих її частин і деформації, більшої за ту, що допускається будівельними нормами;

- дотримання таких вимог пожежної безпеки: збереження несучої здатності конструкцій протягом визначеного часу; обмеження поширення вогню та диму в споруді, а також на сусідні споруди і прилеглі території; забезпечення евакуації людей із споруди або їх рятування в інший спосіб; забезпечення безпеки рятувальних команд;

- забезпечення: безпеки життя і здоров'я людини та захисту навколишнього природного середовища. Споруда повинна відповідати вимогам законодавства з питань охорони здоров'я людей та навколишнього природного середовища; безпеки експлуатації. У процесі експлуатації споруд повинні бути усунені ризики нещасних випадків; захисту від шуму. Рівень шуму та вібрації у спорудах не повинен перевищувати встановлені норми; економії енергії. Під час проектування, зведення споруди та її обладнання

потрібно забезпечити ефективне використання енергії, необхідної для експлуатації, з урахуванням кліматичних умов [199].

Отже, систему правових засад здійснення будівельної діяльності в Україні складає низка нормативно-правових актів, кожен з яких займає власне місце у системі права нашої держави. При цьому значна частина норм наведених офіційних документів відноситься до галузі адміністративно-правового регулювання. Доведенням цієї гіпотези є те, що в юридичній теорії, наприклад, на думку В. І. Теремецького, адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах, з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [33; 65, с. 61; 244].

В. В. Галуцько та О. М. Єщук, досліджуючи поняття і зміст адміністративно-правового регулювання, визначають останнє як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [33; 57; 266]. І. Б. Тацишин стверджував, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави через систему органів та посадових осіб на процеси, які відбуваються в суспільстві. Ознаками адміністративно-правового регулювання є: забезпечення реалізації цілей, завдань і функцій держави; реалізація спеціально уповноваженими суб'єктами, які наділені адміністративними повноваженнями; систематичність; цілеспрямованість; ієрархічність; систематичність; процесуальний характер; цілеспрямованість тощо [241, с. 39].

І. О. Ієрусалімова, П. М. Павлик, Ж. В. Удовенко та Я. П. Павлович-Сенета відзначають: «Стосовно адміністративно-правового регулювання, то у такому разі йдеться про правове регулювання, що здійснюється не будь-якими нормами права, а саме нормами адміністративного права. Адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається об’єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, обумовлені особливостями його норм. Особливістю адміністративного права, на відміну від інших галузей права, є те, що воно часто регулює порядок застосування норм інших галузей права» [10; 149, с. 102; 173]. На думку В. І. Олефіра, Ю. В. Гридасова, А. А. Іванищука та інших, адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [6, с. 323–324; 170, с. 115]. Ю. А. Тихомиров тлумачить адміністративно-правове регулювання як один із видів правового регулювання. При цьому адміністративне право виконує у процесі пізнання й відображення соціальної дійсності чотири головних функції: організаційно-видозмінене державне управління; адміністративно-правове регулювання; легалізація статусів суб’єктів і їх дій; адміністративний контроль і нагляд [249]. В. Б. Авер’янов зазначав, що адміністративно-правове регулювання – це засіб державного регулювання, оскільки адміністративне право встановлюється або санкціонується державою і є регулятором суспільних відносин [9, с. 59; 149, с. 103].

У такий спосіб адміністративно-правове регулювання постає як система юридичних норм, які регулюють відносини владно-управлінської сфери, тобто відносини, що виникають в контексті діяльності органів

публічного адміністрування, органів влади, з приводу реалізації ними передбачених законодавством функцій та повноважень.

У своїй багатоаспектності будівельна галузь є джерелом господарсько-правових, цивільних, фінансових та багатьох інших правових відносин, зокрема адміністративних. Останні формують юридичний стан державної присутності у будівельній галузі, виражають ступінь офіційного впливу на неї завдяки владно-управлінським інструментам. Під час провадження будівельної діяльності виникає велике коло відносин, пов'язаних із державною підтримкою у цьому секторі; необхідності нагляду та контролю за правильністю вказаної діяльності у зв'язку з її підвищеним рівнем небезпеки; здійсненням реєстраційних та інших видів адміністративних процедур; виявленням та притягненням до відповідальності осіб, які порушують легальний стан будівельної сфери тощо. Зазначені питання регламентовані великою кількістю правових норм та юридичних актів, які на загальному фоні визначають домінантне місце адміністративно-правового регулювання у системі правових засад будівельної діяльності в Україні.

1.3 Поняття та класифікація адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності

Проведені у попередніх підрозділах наукові дослідження дали змогу простежити поліаспектність будівельної діяльності, для якісної реалізації якої держава використовує низку адміністративних процедур. Тлумачення адміністративної процедури є важливою проблемою для багатьох учених. Тому питання класифікації та сутності подібних процедур у сфері будівельної діяльності тісно переплітається із загальною юридичною теорією.

З огляду на це, необхідно проаналізувати термін «процедура», «правова процедура» та «адміністративна процедура» безпосередньо.

Термін «процедура» вживається у багатьох науках, зокрема і в юриспруденції. Його корінь від французького слова «procedure» [133, с. 156] та латинського «procedo» [271, с. 234], що означає «проходжу або просуваю». В англійській мові термін «procedure» має значення «вперед, для просування, прогресу» [274, с. 2567].

У лексичному аспекті «процедура» визначається як: всяка тривала, послідовна справа, порядок, обряд; встановлена, прийнята послідовність дій для здійснення або оформлення якої-небудь справи; офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь тощо [71, с. 526; 81, с. 543; 169, с. 511].

Термін «процедура» корелюється з поняттям «порядок». При цьому «порядок» це – «у певний спосіб урегульований стан суспільних відносин. Термін використовується також ... у значенні процедури, механізму реалізації повноважень, прав і обов'язків, учинення дій з боку суб'єктів правовідносин» [248, с. 61; 267, с. 679].

Незважаючи на термінологічну тавтологію, Н. В. Галіцина стверджує, що всі ці визначення мають спільні риси та тлумачить процедуру, як: низку послідовних дій; всі вони спрямовані на досягнення певного результату [55, с. 166]. Схоже визначення пропонує І. В. Бойко, який вважає, що у загальному розумінні процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності [4, с. 5]. Т. О. Коломєць зазначає, що процедура не є рухом або діяльністю і становить лише процесуальні етапи. Тобто процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес [7, с. 240]. Р. С. Алімов, аналізуючи загальні аспекти процедури, вказує, що, незважаючи на деякий термінологічний нюанс, усі її визначення містять дві головні ознаки: по-перше, це впорядковані,

послідовні дії; по-друге, усі ці дії спрямовані на досягнення певної мети (оформлення, виконання, здійснення, обговорення тощо якої-небудь справи) [12, с. 10].

У сфері програмування поняття «процедура» – це незалежна йменована частина програми, призначена для виконання певних дій, яка складається із заголовку і тіла [35].

Досліджуючи походження поняття «процедура» у соціальній сфері В. М. Протасов та О. Є. Солдатова доходять висновку, що процедура є найбільш давнім регулятором, що забезпечував реалізацію майже всіх соціальних норм. Крім того, процедура як суспільне явище, являє собою систему, що:

- по-перше, зорієнтована на досягнення конкретного соціального результату;
- по-друге, складається з певних дій, що послідовно змінюють одна одну;
- по-третє, ієрархічно побудована та постійно перебуває в певній динаміці;
- по-четверте, має службовий характер, тобто виступає засобом реалізації суспільних відносин [206, с. 6–7; 232].

Саме тому термін «процедура» у загальному аспекті – це група взаємозалежних, послідовних дій або операцій, які реалізуються для досягнення якогось конкретного результату.

У правовій сфері термін процедура, у значенні правова процедура та адміністративно-правова процедура, тлумачаться набагато ширше.

Зокрема, під словом «процедура» у Юридичному словнику потрактовано встановлений законом або іншими правовими нормами чи прийнятий за звичаєм порядок, відповідно до якого послідовно здійснюють певні дії, обговорюють, ведуть справи тощо [270].

Процедура, відповідно до Юридичної енциклопедії, – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з

послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [269, с. 185–186].

Чимало визначень терміну процедура або ж правова процедура наводили окремі вчені. С. Г. Братель у своїй роботі стверджує, що процедуру необхідно розглядати крізь призму суспільних відносин; тобто послідовні дії, які складають процедуру, повинні врегульовуватися визначеними нормами права та спрямовуватися на досягнення правового результату, який відображається у певних правових наслідках [39, с. 100]. О. В. Кузьменко робить висновок, що процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес [132, с. 15]. Натомість К. В. Ніколіна зазначає, що процедура у сфері права, тобто правова процедура, – це особлива процедура, яка чітко викладена і закріплена в законах і підзаконних нормативних актах, являє собою нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності. Нормативний режим правових процедур припускає їх охорону від порушень правовими санкціями, що являють собою вид і міру юридичної відповідальності. Процедура в праві має орієнтаційне значення для досягнення певної правової мети, у такий спосіб гарантуючи правомірність і результативність юридичної діяльності [167, с. 19].

На думку М. І. Байтіна, правова процедура орієнтується на досягнення відповідної мети (кінцевого результату) правового регулювання, забезпечуючи у такий спосіб цілеспрямованість, послідовність і результативність юридичної діяльності [19, с. 97].

Натомість О. Ф. Скакун пов'язує поняття «процедура» з окремими юридичними явищами:

– по-перше, правотворчим процесом, під яким запропоновано тлумачити систему взаємозалежних процедур (стадій) під час ухвалення, зміни як законів, так і підзаконних актів;

– по-друге, законодавчим процесом – це процедура ухвалення закону, яка складається з певних стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій;

– по-третє, правозастосуванням – це здійснювана у процедурно-процесуальному порядку владна, організуюча діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права [219, с. 297, 317, 389].

А. М. Васильєв акцентував на тому, що «юридична процедура визначається як особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, що забезпечує реалізацію норм матеріального права й матеріальних правовідносин, який охороняється від порушення правовими санкціями» [47, с. 22]. Аналогічну позицію відстоюють Н. І. Матузов та А. В. Малько, якими правову процедуру визначено як «особливий нормативний порядок здійснення юридичної діяльності, тобто визначену юридичну форму, а також організуючий засіб забезпечення непримусової реалізації права» [154, с. 671].

В. Н. Протасов та В. Н. Щеглов вказують, що юридична процедура – це структурована правовими відносинами система актів поведінки, що володіє нормативною або індивідуальною моделлю свого розвитку і слугує засобом реалізації основного для неї правового відношення [207, с. 106].

О. С. Мордовець обґрунтовує думку, згідно з якою під правовою процедурою тлумачать законодавчо встановлені засоби реалізації норм права, які забезпечують досягнення цілей правового регулювання у будь-якій сфері суспільних відносин [160, с. 408].

О. А. Лагода та С. М. Гусаров розкривають значення правових процедур через систему притаманних цій категорії ознак. Учені стверджують, що її ключовими особливостями є:

- по-перше, попередньо визначена модель її застосування у реальному житті, через яку досягається необхідний результат;
- по-друге, юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені у законі як основні;
- по-третє, межі регулятивного «впливу» процедурних норм. Процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх впровадження;
- по-четверте, синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна. Це забезпечує нерозривність правотворчості та правореалізації, теорії та практики;
- по-п'яте, законність – відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті;
- по-шосте, ознака демократизму правової процедури стосується тільки тих, які є шляхом до реалізації владних відносин [70, с. 10; 137, с. 13].

Отже, відповідно до тлумачень більшості науковців процедура у праві – це визначена нормами юридичних актів упорядкована сукупність юридично значущих дій, здійснюваних для досягнення заздалегідь визначеної мети.

Водночас поняття адміністративних процедур є відгалуженням проблеми «процедурності» в праві загалом.

Згідно з науковими тлумаченнями, зокрема І. М. Лазарева, адміністративною процедурою є врегульована нормами правозастосовна діяльність органів виконавчої влади, що спрямовані на реалізацію своїх повноважень у взаємовідносинах з непідпорядкованими їм громадянами і їх організаціями та не пов'язана із розглядом спорів або застосуванням примусу [139, с. 122]. А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник зазначають, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації [113, с. 47]. С. Д. Хазанов вважає, що

адміністративна процедура – це нормативно визначений послідовний порядок реалізації адміністративно-владних повноважень, що спрямовані на вирішення юридичної справи або виконання управлінської функції [20, с. 122; 254, с. 59].

Ю. М. Козлов і Л. Л. Попов припускають, що адміністративна процедура – це різноманітні управлінські дії виконавчої влади та їх місцевих представників, які визначають порядок і правила підготовки контрольно-наглядових діянь, що включає діловодство і різноманітні інші подібні управлінські дії. Зазначені управлінські дії, на думку вчених, охоплюються поняттям адміністративно-процедурного процесу або адміністративно-процедурного провадження [1, с. 392–393; 40]. Згідно з визначенням С. Г. Брателя адміністративна процедура є процедурно-процесуальною формою, яка регулюється адміністративно-процедурними нормами, що визначають порядок, у межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури та дії інших її учасників [39, с. 102; 266]. О. М. Буханевич визначає адміністративну процедуру як установлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб, з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів [43, с. 128; 266]. Натомість В. В. Галуцько стверджував, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [5, с. 224; 266].

Н. Р. Нижник у науковій праці «Правове регулювання державно-управлінських відносин» відзначає, що адміністративні процедури, як і будь-яке об'єктивне правове явище, має нормативний і фактичний вияв. З одного боку, вони є сукупністю загальноприйнятих і специфічних дій, які

визначають послідовність здійснення різних дій і взаємодій між учасниками державно-управлінських відносин, чи оформлення будь-яких справ, спрямованих на досягнення певного завершального результату. З іншого боку, процедури повинні виступати орієнтиром для дій. Критеріями наявності процедурної упорядкованості діяльності є: чітка цільова спрямованість, зорієнтованість на конкретний об'єкт управління, тривалість у часі, послідовність здійснення процедурних дій та їх документальна фіксація [73, с. 83–84; 166].

На думку В. Б. Авер'янова та О. В. Волкович, адміністративна процедура – це установлений в акті порядок дій фізичних та юридичних осіб, спрямований на реалізацію їх прав і виконання обов'язків або визначення повноважень державного органу, його посадової та службової особи. Оскільки ця діяльність виконується суб'єктами державного управління з використанням владних повноважень та з урахуванням державних інтересів, то первинною ознакою адміністративної процедури є публічність. Іншими ознаками адміністративної процедури є її зовнішній та індивідуальний характер, оскільки прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами державного управління [74, с. 198; 54, с. 133]. Схожу позицію займає Ю. Ю. Басова, зазначаючи, що адміністративними процедурами є встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акту або укладення адміністративного договору [20, с. 123; 266].

О. В. Левченко пропонує тлумачити адміністративну процедуру як установлену законом сукупність послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного

акту, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [141, с. 110; 266].

На законодавчому рівні нині поки що не сформульовано визначення адміністративних процедур. Однак зазначеним поняттям оперують автори Проекту Закону «Про адміністративну процедуру» від 28.12.2018 р. № 9456. У тексті документу зазначається, що адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження. Натомість адміністративне провадження – це сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, за необхідності, виконанням прийнятого адміністративного акту (рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов'язків фізичною/юридичною особою (особами) [184].

Отже, на основі проведеного аналізу, можна визначити ключові ознаки адміністративних процедур загалом та адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності зокрема, а саме:

- по-перше, мають правовий характер, оскільки їх регламентаційна роль закріплюється у нормах права;
- по-друге, логічним завершенням адміністративної процедури є прийняття відповідного адміністративного акту та вчинення тієї чи іншої владно-управлінської дії;
- по-третє, адміністративні процедури застосовуються уповноваженими на їх використання суб'єктами, які одночасно виступають учасниками адміністративних правовідносин, тобто органами державної влади;
- по-четверте, адміністративні процедури є різнорідними та формують собою цілу сукупність владно-управлінських дій;

– по-п'яте, застосування адміністративних процедур тягне за собою настання визначених законом правових наслідків для тих осіб та організацій, які виступають об'єктом застосування цих процедур;

– по-шосте, зазначені процедури мають, зазвичай, безспірний, примусовий характер [93].

Отже, адміністративні процедури у сфері будівельної діяльності – це закріплені законодавством України групи дій та операцій владно-управлінського характеру, використовувані уповноваженими органами державної влади, з метою регулювання адміністративно-правових відносин, що виникають у межах провадження будівельної діяльності.

Однією з важливих ознак адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності є їх різноманітність, що загалом відповідає загальноююридичній теорії про багатовекторність цієї категорії.

Зокрема, Н. В Галіцина пропонує доволі розгорнуту систему критеріїв щодо класифікації адміністративних процедур у їх загальному вигляді. На думку вченої, процедури в управлінсько-владній сфері поділяються [56, с. 34–49; 142]:

1) за функціональним призначенням (залежно від виду (спрямованості) діяльності публічної адміністрації): «зовнішньоапаратні» та «зовнішньоспрямовані» адміністративні процедури;

2) за наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою: юрисдикційні та неюрисдикційні;

3) за суб'єктами ініціативи: «заявні» та «втручальні» процедури;

4) за ступенем обмеження прав приватних осіб: дозвільні та повідомні;

5) за порядком здійснення адміністративної процедури: звичайні та спрощені процедури (формальні та неформальні);

б) в залежності від предмета діяльності публічної адміністрації (від мети, яка досягається застосуванням адміністративної процедури): правонаділяючі, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні, контрольно-наглядові, екзаменаційно-конкурсні, державно-заохочувальні, експертно-засвідчувальні [56, с. 34–49; 142].

О. С. Лагода пропонує класифікувати адміністративні процедури залежно від виду (спрямованості) діяльності органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єкта ініціативи та наслідків для приватної особи. У контексті розбудови публічної адміністрації, дослідник акцентує увагу на існування зовнішніх процедур, у яких бере участь приватна особа. Зовнішня процедура поділяється на «заявну» та «втручальну», детермінантом розмежування якої є суб'єкт ініціативи, у заявній – це приватна особа, за зверненнями якої до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розпочинається провадження; у втручальній – це адміністративний орган, що здійснює контрольно-наглядові повноваження, а також вступає у відносини за наявності потреби у захисті державних та суспільних інтересів, забезпечення прав і свобод громадян, припинення адміністративних правопорушень тощо. «Втручальна» процедура у майбутньому, залежно від наслідків для приватної особи, поділяється на: «позитивні», які не мають правообмежувального характеру, та «негативні», які обмежують особу у правах. Аналізуючи надалі класифікацію адміністративних процедур, О. С. Лагода, диференціював їх на звичайні та спрощені (формальні та неформальні), значення яких полягає в оптимізації ресурсів, тобто спрощена процедура дає змогу прийняти рішення в адміністративній справі у відповідному порядку, який не виходить за рамки законності, але створює можливість значно скоротити процедурні строки та забезпечити одночасно оперативне та ефективне розв'язання адміністративної справи. Проте у застосуванні спрощеної процедури виникає питання, – у яких випадках ми маємо право її використовувати [137, с. 10].

На думку М. В. Сілайчева, адміністративні процедури можуть бути розподілені на функціональні та організаційні. Під функціональними процедурами тлумачать адміністративні процедури за участю непідлеглих приватних осіб, під час яких оптимально реалізується управлінська функція держави при проведенні реєстрації, видачі ліцензій та інших дозволів, проведенні різних контрольних заходів. Організаційні процедури здійснюються у межах публічної адміністрації і містять у собі [142; 217, с. 51–53]:

- внутрішньо-організаційні процедури (підготовка актів управління, діловодство);
- процедури із взаємовідносин із підлеглими організаціями;
- процедури із взаємовідносин із іншими органами влади. Ця група процедур отримала назву «організаційні», тому що їхнє основне призначення – організація управління, можливість здійснення процедур із першої групи [142; 217, с. 51–53].

Прийнятною є позиція В. П. Тимощука, що основними видами адміністративних проваджень є:

- залежно від суб'єкта ініціювання провадження: заявне та втручальне провадження;
- залежно від рівня складності: просте (загальне) та складне (спеціальне, формальне, формалізоване) провадження [80; 142, с. 62; 247, с. 82].

П. І. Кононов зазначав, що відповідно до рівня урегульованості адміністративні процедури можна поділити на звичайні та спрощені, або формальні та неформальні. Звичайна (формальна) процедура є типовим варіантом процедури, що в чітко визначеній законом формі має всі складові (стадії, етапи, дії), дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого рішення органом публічної адміністрації. Спрощена (неформальна) процедура дає змогу прийняти рішення в адміністративній справі в порядку, який не виходить за межі законності, але при цьому

характеризується мінімальною кількістю процесуальних елементів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами [38, с. 217; 116, с. 57;+ 155].

С. Г. Стеценко, натомість, з-поміж адміністративних процедур, що реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, пропонує вирізняти: процедури про адміністративні правопорушення (що розглядаються в адміністративному, а не судовому порядку); процедури про адміністративні оскарження; нормотворчі процедури; дозвільні процедури; реєстраційні процедури; контрольні процедури; атестаційні процедури та ін. [80; 235, с. 266].

Ю. О. Тихомиров та Е. В. Талапіна, здійснюючи розподіл адміністративних процедур відповідно до видів завдань, які вирішуються у межах компетенції суб'єктів права, виділяють низку конкретних адміністративних процедур: організаційні процедури (розподіл обов'язків, регламент взаємин); прийняття рішень (правових актів, усних рішень тощо); використання інформації (документообіг, інформаційне обслуговування); вирішення функціональних завдань (економічних, фінансових тощо); делегування повноважень; здійснення юридичних дій (ліцензування та інші); проведення координації; здійснення контролю; діяльність у межах цільових програм; розгляд звернень громадян; розгляд пропозицій громадських об'єднань; вирішення розбіжностей та суперечок; дії в екстремальних ситуаціях; порядок реорганізації та ліквідації організацій; міжнародні та змішані процедури [155, с. 65; 240, с. 6–7].

Отже, в сучасній науковій площині вчені, дослідження яких присвячено аналізу адміністративної галузі права, виділяють різні групи адміністративних процедур, які можуть бути застосовані у тій чи іншій сфері державно-правового регулювання. Конструювання якоїсь базової моделі, яка виражатиме всі без винятку операції, що можуть застосовуватись у рамках адміністративного впливу на суспільні відносини, не доцільне, враховуючи

розмаїття, швидкість еволюції та нетиповість останніх [93]. Зокрема, в кожній конкретній сфері державного правового регулювання підходи до класифікації адміністративних процедур мають будуватися, по-перше, на сутності таких процедур у межах відповідної галузі, а по-друге, – на правових засадах, нормами яких визначено порядок їх застосування та суб'єктів реалізації. З огляду на це, а також зважаючи на юридичний базис правового регулювання у сфері будівельної діяльності в Україні, у цьому напрямі доречно виокремити такі види адміністративних процедур, як: дозвільні, реєстраційні та контрольно-наглядові [93].

Висновки до Розділу 1

Обґрунтовано, що поняття будівельної діяльності необхідно тлумачити у широкому та вузькому сенсі, враховуючи її комплексний характер та глибину змісту. Зокрема, відповідно до вузького розуміння будівельна діяльність – це особливий вид регульованої правом діяльності, який спрямовано на створення нових будівельних об'єктів (споруд, домів, господарських будівель тощо), а також реконструкцію та ремонт уже наявних. Натомість у широкому сенсі будівельну діяльність доречно трактувати крізь призму поняття правовідносин. Останнє являє собою сформований у суспільстві комплекс регульованих нормами законодавства України правовідносин, детермінантами яких є діяльність уповноважених суб'єктів у напрямі побудови нових об'єктів будівництва, ремонту та реконструкції вже наявних. Тобто, відповідно до другого значення будівельна діяльність – це економіко- та техніко-юридичне явище. Воно об'єднує в собі не тільки особливу діяльність, але й відповідний легальний, заснований на окремій системі юридичних норм режим такої діяльності.

Констатовано, що внутрішній зміст будівництва складає низка специфічних ознак, а саме:

1) будівельна діяльність має специфічний результат. Зазвичай логічним завершенням будівництва є створення нового будівельного об'єкту або споруди, який відповідно до законодавства України є нерухомим майном.

2) будівельна діяльність має не тільки правову, але й особливу економічну, технічну та політичну важливість, адже у процесі її провадження виникає комплекс різнорідних правовідносин адміністративно-публічної, фінансової, цивільної, податкової та інших галузей;

3) будівельна діяльність має особливе стратегічне значення, оскільки в окремих випадках будівництво пов'язано зі спорудженням не тільки промислових та жилих будівель, але й, наприклад, будівель критичної інфраструктури;

4) важливим моментом будівельної діяльності є те, що вона виступає об'єктом великих інвестувань, у зв'язку з чим сфера будівництва – це завжди галузь, де відбувається невинний потік капіталу. Унаслідок цього досить часто сфера будівництва стає об'єктом протиправної діяльності, пов'язаної з учиненням фінансово-податкових правопорушень.

Аргументовано, що правові засади – це юридичний базис правового регулювання суспільних відносин у нашій країні, виражений у системі нормативно-правових актів. У цьому аспекті фактично йдеться про законодавство. Відповідно правові засади здійснення будівельної діяльності в Україні – це система міжнародних та національних, законодавчих та підзаконних нормативних документів, положеннями яких регламентовано відносини у галузі здійснення та забезпечення будівельної діяльності в Україні.

Доведено, що адміністративно-правове регулювання – це система юридичних норм, які регулюють відносини владно-управлінської сфери, тобто відносини, що виникають в контексті діяльності органів публічного

адміністрування, органів влади з приводу реалізації ними передбачених законодавством функцій та повноважень.

З'ясовано, що норми адміністративного права формують юридичний стан державної присутності у будівельній галузі, виражають ступінь офіційного впливу на неї завдяки владно-управлінським інструментам. Зокрема, під час провадження будівельної діяльності виникає велике коло відносин, пов'язаних із державною підтримкою у цьому секторі; необхідності нагляду та контролю за правильністю вказаної діяльності у зв'язку з її підвищеним рівнем небезпеки; здійсненням реєстраційних та інших видів адміністративних процедур; виявленням та притягненням до відповідальності осіб, які порушують легальний стан будівельної сфери тощо. Зазначені питання регламентовано значною кількістю правових норм та юридичних актів, які загалом визначають домінантне місце адміністративно-правового регулювання у системі правових засад будівельної діяльності в Україні.

Встановлено, що термін «процедура» у загальному аспекті – це група взаємозалежних, послідовних дій або операцій, які реалізуються для досягнення якогось конкретного результату. Натомість процедура у праві – це визначна нормами юридичних актів упорядкована сукупність юридично значущих дій, здійснюваних для досягнення заздалегідь визначеної мети.

Ключовими ознаками адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності визначено:

- по-перше, правовий характер, оскільки їх регламентаційна роль закріплюється у нормах права;
- по-друге, логічним завершення адміністративної процедури є прийняття відповідного адміністративного акту та вчинення тієї чи іншої владно-управлінської дії;
- по-третє, адміністративні процедури застосовуються уповноваженими на їх використання суб'єктами, які одночасно виступають

учасниками адміністративних правовідносин, тобто органами державної влади;

- по-четверте, адміністративні процедури є різнорідними та формують собою цілу сукупність владно-управлінських дій;

- по-п'яте, застосування адміністративних процедур тягне за собою настання визначених законом правових наслідків для тих осіб та організацій, які виступають об'єктом застосування цих процедур;

- по-шосте, зазначені процедури мають, зазвичай, безспірний, примусовий характер.

З'ясовано, що адміністративні процедури у сфері будівельної діяльності – це закріплені законодавством України групи дій та операцій владно-управлінського характеру, використовувані уповноваженими органами державної влади, з метою регулювання адміністративно-правових відносин, що виникають у межах провадження будівельної діяльності.

Узагальнено, що в сучасній науковій площині вчені, дослідження яких присвячено аналізу адміністративної галузі права, виділяються різні групи адміністративних процедур, які можуть бути застосовані у тій чи іншій сфері державно-правового регулювання. Однак конструювання якоїсь базової моделі, яка виражатиме всі без винятку операції, що можуть бути застосовані в рамках адміністративного впливу на суспільні відносини, не є доцільним, з огляду на розмаїття, швидкість еволюції та нетиповість останніх. У кожній конкретній сфері державного правового регулювання підходи до класифікації адміністративних процедур мають будуватися, по-перше, на сутності таких процедур у межах відповідної галузі, а по-друге, – на правових засадах, нормами яких визначено порядок їх застосування та суб'єктів реалізації. З огляду на це, а також зважаючи на юридичний базис правового регулювання у сфері будівельної діяльності в Україні, у цьому напрямі виокремлено такі види адміністративних процедур, як: дозвольні, реєстраційні та контрольно-наглядові.

РОЗДІЛ 2

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

2.1 Дозвільні та реєстраційні процедури у сфері будівельної діяльності

Одними із найпоширеніших видів адміністративних процедур, які застосовуються у сфері будівельної діяльності, є процедури дозвільного та реєстраційного характеру. Саме вони оптимально виражають примусовий характер державного регулювання будівництва. Однак реєстрація та дозвіл – це не тільки непорушна воля держави, а сукупність багатьох юридичних процесів, кожен з яких спрямовано на забезпечення інтересів як владного, так і особистого інтересу певного суб'єкту.

Передусім необхідно проаналізувати дозвільні процедури у будівельній галузі. Зокрема, поняття «дозвіл» етимологічно визначено як надання права на здійснення чого-небудь [29]. О. Г. Варич вважає, що дозвіл – це надання суб'єкту економічних відносин можливості здійснення певних дій [46, с. 99]. У правовій науці дозволом зазвичай вважають офіційне санкціонування уповноваженими виконавчими органами (посадовими особами) певних дій фізичних і юридичних осіб, яке здійснюється з метою забезпечення громадської безпеки, законності, охорони правопорядку, життя і безпеки громадян [222, с. 274].

При цьому, зокрема, А. Т. Комзюк, Р. С. Миронюк і В. М. Бевзенко визначають поняття «дозволу» як закріплену нормою права ймовірність здійснення суб'єктами правовідносин певних дій або ймовірність утримання від їх учинення; це межі допустимої законом поведінки таких суб'єктів [89; 113, с. 85]. Х. П. Ярмачі тлумачить дозволи як складовий елемент

дозвільної системи, яка у спеціальній літературі розглядається як організаційно-правова діяльність, що здійснюється державою з метою забезпечення своїх економічних і соціально-політичних інтересів, для створення необхідних умов нормальної діяльності державних і громадських організацій, дотримання законності, охорони власності й забезпечення громадської безпеки [89; 273, с. 200].

На думку О. С. Гальченка, дозвіл – це надання особі права на свої власні активні дії («роби, як вважаєш за потрібне»). Прикладом здійснення правового регулювання за допомогою цього способу, може бути будь-яка правова норма, що надає суб'єкту право на одержання тих чи інших благ [58, с. 114]. Натомість М. І. Мельник та М. І. Хавронюк тлумачать дозвіл як документ, виданий спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державного експортного контролю, який надає суб'єкту право на здійснення міжнародних передач товарів, на експорт чи імпорт товарів. Дозвіл може бути разовим, генеральним або відкритим [164, с. 860].

Термін «дозвіл» активно використовується на нормативно-правовому рівні. Зокрема, в Законі України «Про охорону археологічної спадщини» від 18.03.2004 р. № 1626-IV визначено, що дозвіл – це документ установленого зразка, виданий центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, що дає право на проведення археологічних розвідок, розкопок на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони, історичних ареалах населених місць, а також на дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під земною поверхнею та водою [202].

У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2005 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами» від 30.08.2005 р. № 828 зазначено, що дозвіл – це спеціальний дозвіл (ліцензія) на користування надрами, який надається у

порядку, визначеному законодавством, і надає суб'єкту господарювання право на користування ділянкою надр із вказаною у дозволі метою [197].

Відповідно до Постанови Національного банку України «Про затвердження Положення про передавання запасів готівки на зберігання до уповноважених банків» від 07.12.2016 р. № 408, дозвіл – це документ Національного банку, підписаний уповноваженою особою Національного банку, який надає право уповноваженому банку на підкріплення, вивезення та збільшення, зменшення готівки до (із) запасів готівки на зберіганні [193].

Тобто дозвіл, з огляду на позицію енциклопедичної літератури та наукових поглядів, тлумачиться у широкому та вузькому розумінні. Відповідно до широкого – це надане державою виняткове право на вчинення якоїсь конкретної діяльності. Натомість дозвіл у вузькому розумінні являє собою виданий офіційними державними органами документ встановленої форми та зразка, яким посвідчується наявність права у відповідного суб'єкта на провадження якоїсь діяльності.

Водночас поняття дозвільної процедури системно хоча і зосереджує у собі дефінітивні аспекти категорії «дозвіл», тлумачиться ширше та має дещо інший зміст. Зокрема, О. В. Стукаленко визначає дозвільну процедуру як сукупність дій, здійснюваних дозвільними органами під час проведення погодження або розгляду, оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру [238, с. 99].

На думку Ю. А. Хатнюка, поняття дозвільної процедури (провадження) можна визначити як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, у ході якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав фізичних та юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності, шляхом надання їм відповідного дозволу [256].

Згідно з позицією С. В. Лихачова та А. В. Баб'яка дозвільна процедура – це особливий вид адміністративного процесу, сукупність послідовних дій,

урегульованих адміністративно-процесуальними нормами, та взаємопов'язаних стадій, кожна з яких вирішує конкретні завдання. Усі стадії спрямовані на виконання єдиної мети провадження. Від того, яка ця мета, тобто на основі яких цінностей, з якою метою створено цей інститут, для чого і на яких засадах функціонує це провадження, залежить і сутнісна спрямованість дозвільної системи як такої [18, с. 93; 144, с. 40].

На рівні законодавства найчастіше замість поняття «дозвільна процедура» використовується така термінологічна категорія, як дозвільна система. Зокрема, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему» від 12.10.1992 р. № 576 йдеться про те, що дозвільна система – це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій, з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян.

Предметами матеріалів і речовин, підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, є:

- вогнепальна зброя (нарізна воєнних зразків, несучасна стрілецька, спортивна, навчальна, охолощена, мисливська нарізна і гладкоствольна);
- бойові припаси до неї, холодна зброя, (арбалети, мисливські ножі тощо);
- пневматична зброя калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду;
- пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначені патрони;
- вибухові матеріали і речовини, сильнодіючі отруйні речовини I–II класу безпечності;

– збудники інфекційних захворювань I–II групи патогенності і токсини, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько-спортивні стенди, а також підприємства і майстерні з виготовлення і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, магазини, в яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, організації, що займаються збутом сильнодіючих отруйних речовин, і лабораторії, що проводять аналізи цих засобів і речовин, працюють із збудниками інфекційних захворювань I–II групи патогенності і токсинами [192].

Поняття дозвільної системи також наведено у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV. У цьому нормативному акті визначено, що дозвільна система у сфері господарської діяльності – це сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру [188].

Отже, на підставі аналізу положень законодавства та наукових визначень, можна стверджувати, що дозвільні процедури – це сукупність визначених законодавством операцій, які провадяться уповноваженими органами державної влади щодо надання відповідному суб'єкту офіційного документу встановленого зразка, дозволу (ліцензії), яким посвідчується право такого суб'єкту займатися визначеним видом діяльності або здійснювати окремі роботи.

У межах будівельної діяльності здійснення дозвільних процедур відбувається в роботі Державної архітектурно-будівельної інспекції України – центральний органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад

та територій і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [191].

Порядок здійснення дозвільних процедур у сфері будівельної діяльності визначено статтею 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI. Відповідно до зазначеної норми право на виконання підготовчих робіт (якщо вони не були виконані раніше згідно з повідомленням про початок виконання підготовчих робіт) і будівельних робіт на об'єктах будівництва, підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд надається замовнику та генеральному підряднику чи підряднику (якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) після отримання дозволу на виконання будівельних робіт. Дозвіл на виконання будівельних робіт видається органами державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви. За наявності дозволу на виконання будівельних робіт, отримання замовником та генеральним підрядником чи підрядником (у разі, якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт та видалення зелених насаджень у межах будівельного майданчика не вимагається [203].

Для отримання дозволу подається заява, до якої додаються:

- копія документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копія договору суперфіцію;
- копія розпорядчого документа щодо комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду у разі здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду на замовлення органів державної влади чи органів місцевого

самоврядування на відповідних землях державної чи комунальної власності (замість копії документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою);

- проектна документація на будівництво, розроблена та затверджена в установленому законодавством порядку;

- копія документа, що посвідчує право власності на будинок чи споруду, або згода його власника (співвласників), засвідчена у встановленому законодавством порядку, на проведення будівельних робіт у разі здійснення реконструкції, реставрації чи капітального ремонту;

- копії документів про призначення осіб, відповідальних за виконання будівельних робіт, та осіб, які здійснюють авторський і технічний нагляд;

- інформація про інженера-консультанта (у разі його залучення);

- інформація про ліцензію, що дає право на виконання будівельних робіт, та кваліфікаційні сертифікати;

- результати оцінки впливу на довкілля;

- копія документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, копія договору суперфіцію або копія документа, що посвідчує право власності на будинок чи споруду, не подається у разі, якщо державна реєстрація такого права здійснювалася у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. У цьому разі інформація про документ, який посвідчує відповідне речове право, зазначається у заяві про видачу дозволу на виконання будівельних робіт [203].

Згідно з чинним законодавством дозвіл на виконання будівельних робіт може бути анульовано органом державного архітектурно-будівельного контролю у разі:

- подання замовником заяви про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт;

- наявності відомостей про ліквідацію юридичної особи, що є замовником;

– на підставі судового рішення, що набрало законної сили, про скасування містобудівних умов та обмежень та/або припинення права на виконання будівельних робіт [203].

З огляду на положення законодавства, дозвільні процедури досить тісно пов'язані із багатьма реєстраційними діями. Останні у своїй сукупності становлять зміст численних реєстраційних адміністративних процедур, які активно застосовуються у контексті державного регулювання будівельної діяльності.

Термін «реєстрація» походить від слова «реєстр», яке з'явилося в українській мові через польське «rejestr», від латинського «regestum» – внесене, записане: «regere» – приносити назад, вносити [253, с. 460]. Відповідно до положень словників термін «реєстрація» – це: дія за значенням реєструвати, тобто вносити кого-небудь, що-небудь у список, книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь тощо, з метою обліку надання йому законної чинності; взяття на облік, внесення до списку або книги якихось даних, записів про певні факти; фіксація вимірювань, змін, що відбуваються під час дослідів [41, с. 1208; 223].

Найбільше визначень терміну «реєстрація» сконцентровано у юридично-управлінській сфері, тобто в галузі діяльності публічної адміністрації. Зокрема, К. К. Арсен'єв та Є.Є. Петрушевський зазначають, що реєстрація – це запис в офіційних книгах чи списках торговельних або промислових підприємств, який існує в державах Західної Європи з давніх-давен [15, с. 455–457]. На думку Д. В. Крилова, реєстрація – це обліково-засвідчувальна діяльність інформаційного характеру, метою якої є закріплення певних фактів у встановленій формі [128, с. 182]. Ю. М. Козлов визначає реєстрацію як акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів, які здійснюються (видаються) державними або уповноваженими державою органами [109, с. 402–403]. М. Ю. Тихомирова стверджує, що реєстрація – це юридичний акт визнання та підтвердження

правомочним суб'єктом фактів, подій або явищ, які підлягають обліку та реєстрації, які надають об'єкту реєстрації законності, роблять його юридично значущим [131; 250, с. 742].

А. І. Рябко визначає реєстрацію як контрольно-правовий засіб, за допомогою якого підконтрольний суб'єкт, який виконав усі приписи закону щодо виконання дій, оформлення документів, сплати мит, повинен бути зареєстрований, а орган, що реєструє, не вправі йому відмовити. Реєстрація, тобто внесення до спеціальних списків, реєстрів, реєстрів, кадастрів різних фактів, що мають юридичне значення, матеріальних об'єктів, нерухомості, юридичних актів, підприємств проводиться значною мірою з метою обліку [131; 212, с. 104].

С. В. Борисова зазначала, що реєстрація – це виконання уповноваженими особами, які реалізують встановлені законом обов'язки, низки юридично значущих дій, що характеризуються єдиною організаційною основою та здійснюються у відповідності з правилами, встановленими чинним законодавством [34, с. 100; 131]. На думку М. П. Гурковського, реєстрація характеризується не лише юридичною значущістю облікових даних. Процедура супроводжується видачею заявникові правовстановлювального документа (свідоцтва) про офіційне визнання і підтвердження державою [69, с. 16].

Поряд із визначенням терміну «реєстрація» у юридично-управлінській сфері поширене поняття «реєстраційна процедура». Зокрема, згідно з визначенням О. В. Кузьменко – це юридична процедура, що передбачає низку заходів, у результаті яких здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта [134]. І. М. Грушинський вказує, що реєстраційна процедура – це передбачений законом порядок дій, що вчиняються органом державної реєстрації з метою фіксації юридичних фактів, що відображають виникнення,

зміну або припинення статусу суб'єкта підприємницької діяльності [68, с. 27].

О. М. Добров визначає реєстраційну процедуру як підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність спеціально уповноважених підрозділів із здійснення реєстрації громадян, які реалізують свої права на свободу пересування, вибору місця перебування і проживання, окремих матеріальних об'єктів, що є джерелами підвищеної небезпеки, носіїв інформації, необхідних для ідентифікації особи, а також контролю за дотриманням правил реєстрації, з метою забезпечення безпеки особи, суспільства і держави [69, с. 166].

С. С. Савченко констатував, що реєстраційна процедура – це регламентований адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності органів публічної адміністрації, що здійснюються з метою: офіційного визнання законності правових актів; дій юридичних осіб; дій фізичних осіб; підтвердження з боку держави правового статусу суб'єктів; наділення суб'єктів правами або обов'язками; фіксації юридичних фактів; установлення певних правових відносин [214].

І. В. Бойко зазначала, що в межах реєстраційної процедури засвідчується певний статус приватної особи або визначається режим поведінки з певними предметами, або здійснюється виконання приватною особою обов'язку. Реєстраційна процедура ініціюється приватними особами. Вона може бути спрямована як на реалізацію прав приватних осіб (зокрема права на підприємницьку діяльність), так і на виконання приватними особами передбачених законом обов'язків (обов'язок зареєструвати місце проживання громадянина) [4, с. 12].

На думку С. В. Книш, здійснення реєстраційних процедур здебільшого передбачає встановлення певного статусу фізичної чи юридичної особи та визначення порядку використання об'єктів. Вони також можуть бути спрямовані на виконання обов'язку певними особами [105, с. 49]. Натомість

Н. П. Христинченко стверджувала, що реєстраційні адміністративні процедури є досить важливими у науковій діяльності, адже з їх допомогою здійснюється безпосереднє закріплення результатів наукової діяльності, тобто вони визначають порядок набуття права власності на наукові здобутки вчених [257, с. 20].

О. Г. Юшкевич визначає, що реєстраційне провадження як структурний елемент адміністративного процесу, – це діяльність публічної адміністрації з розгляду і вирішення у встановленому порядку індивідуально-конкретних справ у сфері державної реєстрації, шляхом внесення відомостей про об'єкти реєстрації у відповідний реєстр, з метою встановлення юридично значущих фактів і прав суб'єктів реєстраційних правовідносин та винесення за результатами індивідуального акту у межах нормативно врегульованої процедури [272, с. 30].

О. Г. Апанасюк пропонує таке визначення реєстраційної процедури (провадження): це врегульована адміністративно-процедурними нормами діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо проведення державної реєстрації відповідних об'єктів, внаслідок чого вони набувають статусу офіційно визнаних [14, с. 184].

О. В. Кузьменко зазначає, що реєстраційна процедура – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, у ході якої вирішуються питання про офіційне визнання законності правових актів; законності дій юридичних та фізичних осіб; наділення суб'єктів права відповідними правами та обов'язками; а також про облік та фіксацію юридичних фактів, шляхом їх закріплення у реєстраційних документах [135, с. 86].

Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. № 1382-IV у статті 3 обґрунтовано, що реєстрація – це внесення інформації до реєстру територіальної громади, документів, до яких вносяться відомості про місце проживання/перебування

особи, із зазначенням адреси житла/місця перебування із подальшим внесенням відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру в установленому Кабінетом Міністрів України порядку [204].

У Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 01.07.2004 р. № 1652-IV визначено, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень – це офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав, шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [187].

Отже, зважаючи на викладені вище позиції науковців та законодавчі положення, можна зробити висновок, що поняття «реєстрація» та «реєстраційна процедура» є цілком тотожними категоріями, які передбачають дії уповноважених державних органів, спрямовані на внесення визначених законодавством відомостей до спеціальних державних обліків, реєстрів, списків тощо, з метою посвідчення, зміни або припинення правового статусу відповідного суб'єкта у конкретній галузі. У цьому разі такою галуззю виступає будівництво.

У Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 р. № 466 вказано, що реєстрація – це внесення даних до єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених об'єктів будівництва, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів [75]. Згідно з цим документом для початку будівельної діяльності відповідний суб'єкт подає до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю через центр надання адміністративних послуг чи через електронний кабінет, шляхом подання засобами програмного забезпечення Єдиного державного веб-порталу

електронних послуг або заповнює та надсилає рекомендованим листом з описом вкладення до центру надання адміністративних послуг заяву про отримання дозволу на провадження будівельної діяльності. До заяви додаються: витяг (витяги) з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно щодо наявного права власності або землекористування земельною ділянкою; витяг (витяги) з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно щодо будівель і інженерних споруд, які реконструюються, піддаються капітальному ремонту чи реставрації; нотаріально завірена згода власника (власників) будівлі (будівель), інженерної споруди на проведення будівельних робіт у разі здійснення не власником будівель і інженерних споруд їх реконструкції, реставрації, капітального ремонту. При цьому існують певні варіативні моменти, що стосуються поданої документації, для проведення будівельної діяльності щодо об'єктів нового будівництва, реставрації, капітального ремонту тощо [75].

Зазначена реєстраційна процедура проводиться Державною архітектурно-будівельною інспекцією України, яка під час розгляду поданої заяви встановлює [75]:

- відповідність цільового призначення земельної ділянки;
- відсутність зауважень за результатами проведеної експертизи проектної документації [75];
- відповідність проектних рішень містобудівним умовам і обмеженням, а саме дотримання вимог щодо відсотка забудови земельної ділянки, висотності [75];
- дотримання вимог щодо збереження охоронних зон (у разі потреби): зони приаеродромної території; зон потенційно небезпечних об'єктів лінійної частини магістральних продуктопроводів [75];
- заборонних зон електромереж; санітарно-захисної зони; природоохоронної зони [75];

- зони охорони пам'яток культурної спадщини, історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій [75];
- історичних ареалів населених місць; охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів [75];
- забезпеченість об'єктами благоустрою: дитячими майданчиками; зонами відпочинку [75];
- паркувальними майданчиками; достовірність поданих документів (у тій частині, що об'єктивно може бути документально перевірена) тощо [75].

Отже, реєстраційні та дозвільні процедури складають важливу функціональну частину адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності у нашій країні. При цьому огляд законодавчих положень дав змогу встановити цікавий аспект, відповідно до якого реєстраційні та дозвільні процедури перебувають у єдності між собою та мають єдину мету – визначення правового статусу суб'єкта як такого, що має законну можливість провадити будівельну діяльність на території України. У такому разі реєстраційні процедури спрямовані на перевірку спеціальної, визначеної законодавством документації, необхідної на отримання права провадити відповідну будівельну діяльність та внесення відомостей про осіб, які таку подали, до спеціального реєстру у сфері будівництва. Натомість дозвільні процедури, на основі проведених реєстрацій, здійснюються для надання відповідному суб'єкту спеціального документу, дозволу, який дає йому право на провадження будівельної діяльності на території України відповідно до всіх визначених норм та стандартів [94; 97].

2.2 Контрольно-наглядові процедури у сфері будівельної діяльності

З-поміж значної кількості юридичних дій та операцій, управлінські акти контрольно-наглядової спрямованості завжди були вираженням

державного примусу у його найбільш яскравій та ефективній формі. Не оминула проблема контролю та нагляду і сферу будівельної діяльності, в рамках якої існує ціла система адміністративних процедур зазначеної спрямованості.

Особлива суспільна важливість досліджуваної галузі людської життєдіяльності визначає необхідність жорсткого регламенту держави її окремих складових, факт чого є причиною існування контролю та нагляду в будівництві.

Водночас проблема контрольно-наглядових процедур у досліджуваній сфері перетинається із загальнотеоретичним питання правового становища контролю та нагляду в юриспруденції, а також проблемою співвідношення цих категорій.

Зокрема, у тлумачному словнику С. І. Ожегова термін «нагляд» визначено як спостереження, з метою догляду, перевірки або групи осіб, орган для спостереження за ким, чим-небудь [169, с. 331]. Нагляд також називають спостереженням за ким-небудь або чим-небудь, з метою контролю або охорони [224, с. 344; 225, с. 87], тобто наглядати означає пильнувати, слідкувати за ким-небудь або чим-небудь для контролю та для забезпечення порядку [49, с. 555; 226, с. 49].

На думку В. К. Колпакова, нагляд здійснюється з метою забезпечення неухильного та точного дотримання виконавчо-розпорядчими органами та іншими суб'єктами суспільних правовідносин правил, передбачених нормативними актами [111, с. 622, 675]. В. М. Манохін зазначає, що нагляд — це один із засобів забезпечення законності і державної дисципліни. Він також полягає в активній діяльності відповідних державних органів та здійснюється при додержанні певних вимог [230, с. 250–252]. Згідно з Д. М. Бахрахом і В. Г. Татаряном нагляд — це контроль за дотриманням правових норм, атрибут адміністративної влади, одна з найважливіших його функцій, що зосереджує у собі спостереження за законністю і доцільністю діяльності,

оцінку її з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних позицій [2, с. 362; 215, с. 338]. З. Р. Кісіль та Р. В. Кісіль характеризують нагляд як здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності [104, с. 304]. В. П. Колісник стверджує, що нагляд – це юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності і дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина [117]. Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий та В. М. Гаращук тлумачать нагляд як метод, який призначений для виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності, без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [8, с. 223–224].

Відповідне наукове обґрунтування також має проблематика контролю. Контроль у словниках української мови трактують як перевірку, облік діяльності кого-, чого- небудь, нагляд за кимось, чимось; установу або організацію, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [226]. В енциклопедичному словнику бізнесу під контролем тлумачать вивчення та аналіз результатів виконання стратегічних планів, планів маркетингу і прийняття заходів, що коригують їх [83].

В економічній енциклопедії контроль – це:

– елемент управління економічними об'єктами і процесами, який полягає у нагляді за ними, з метою перевірки їх відповідності стану, передбаченому законами, юридичними нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами;

– контроль за об’єктом, реальна влада, зосередження прав управління в одних руках [82, с. 600].

Інколи контроль розглядається як наука, що вивчає шляхи виявлення відхилень, їх профілактику, дотримання нормативів, що встановлені на підприємстві, а справа технології – вивчати ефективні для цього способи і прийоми перевірки, вибирати із усіх можливостей найдосконаліші щодо таких умов часу та місця, щоб надати результату контролю найбільшій дешевизни та бажаних властивостей і форм. Кінцева мета науки і практики контролю збігається: забезпечити збереження майна підприємства та його ефективне використання [24, с. 200].

У юридичній енциклопедії контроль (фр. «controle» – перевірка, від старофр. «controle-rolle» – список, що має дублікат для перевірки) – це перевірка виконання законів, рішень тощо [268].

Чимало визначення контролю у різні часи пропонували представники різних наукових течій. Зокрема, на думку Ф. М. Русинова, контроль – як основна функція менеджменту, – об’єднує види управлінської діяльності, пов’язані з формуванням інформації про стан і функціонування об’єкта управління (облік), вивченням інформації про процеси та результати діяльності (аналіз), роботою з діагностики й оцінки процесів розвитку та досягнення цілей, ефективності стратегій, успіхів і прорахунків у використанні коштів і методів управління [157, с. 353]. В. Г. Жила визначає контроль як процес, що забезпечує відповідність функціонування об’єкта управління прийнятим управлінським рішенням та спрямований на успішне досягнення поставлених цілей [146; 252]. Б. Ф. Усач вважає, що контроль – це повторне повернення до раніше розглянутого питання, його перевірка означає перевірку виконання тих чи інших господарських рішень, з метою встановлення їх законності та економічної доцільності [146; 252]. Згідно з Е. М. Коротковим контроль – одна з основних функцій управління, що припускає спостереження за керованими процесами, перевірку якості

встановлення відхилень, збір необхідної інформації для оцінки ситуації [125; 146].

І. В. Бойко стверджує, що «контроль» – це система спостережень і перевірки процесу функціонування та фактичного стану керованого об'єкта, з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог цих рішень, усунення несприятливих явищ і сигналізації про них, за необхідності, компетентним органом. Згідно з цим визначенням контроль покликаний не тільки здійснювати перевірку функціонування об'єктів управління, але і, що важливо, дати оцінку доцільності та ефективності управлінських рішень [31, с. 63].

В. М. Плішкін визначає поняття «контроль» як загальну функцію управління, тобто нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням і визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від вимог відповідних нормативних документів (законів, стандартів, наказів тощо), принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється [243, с. 516; 258]. Дещо інше визначення поняття «контроль» пропонує В. М. Гаращук. Контроль учений тлумачить як складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку як таку діяльність, що полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [8; 258].

Аналізуючи складну проблематику контролю у своїх дослідженнях, Т. В. Майорова дійшла висновку, що більшість науковців все-таки справедливо вважають, що контроль виступає самостійною функцією управління. Контроль дійсно являє собою самостійну функцію управління

економікою, не поглинає інші функції, не обслуговує їх як допоміжний, а взаємодіє з ними, активно впливаючи на ефективність їх застосування. Контроль у системі управління забезпечує отримання інформації про відповідність фактичного стану справ рівня, передбаченого планами та іншими рішеннями. Контроль є безперервним процесом, який триває від початку до кінця управлінського рішення – це його особливість. Натомість його основний зміст полягає, по-перше, у попередженні незаконних та неекономічних, з погляду інтересів суспільства, господарських операцій на початковій стадії прийняття управлінського рішення; по-друге, у виявленні порушень нормального ходу господарської діяльності та встановленні їх причин; по-третє, в узагальненні передового досвіду господарської діяльності [151, с. 8–9].

Аналізуючи зміст контролю та нагляду, не можна ігнорувати співвідношення зазначених явищ, з приводу чого в науці також існує безліч теоретичних поглядів. Зокрема, Л. Г. Коняхін вказує, що категорії «контроль» та «нагляд» досить часто у нормативно-правових актах застосовуються як тотожні, а іноді спостерігається їх ужиття в різних значеннях без чіткого пояснення розмежування цих понять, що ускладнює їх правильне та однакове застосування [120, с. 7; 260]. В. М. Гаращук вважає доцільним розмежування цих понять, оскільки вони різні за змістом та обсягом повноважень відповідно контролюючого суб'єкта та суб'єкта нагляду [60 с. 46, 54].

У такий спосіб проблематика контролю та нагляду в праві та управлінській діяльності пронизана великим колом дискусійних моментів. Зміст обох категорій пов'язано із перевіркою діяльності певного об'єкту для забезпечення його відповідно низки заздалегідь визначених параметрів, стандартів. У правовій галузі, зазвичай, нагляд здебільшого пов'язують із процесом перевірки відповідності якоїсь діяльності чи процесу принципу законності. Натомість контроль – це оперативно-функціональна діяльність,

метою якої є забезпечення дотримання нормативно встановлених вимог та стандартів, і яка дає змогу здійснювати втручання у роботу контролюваного об'єкту. Однак зазначений поділ є умовним, оскільки на практиці поширене законодавче ототожнення контролю та нагляду, що виражено у змісті низки адміністративних процедур.

Для аналізу змісту обох категорій у сфері будівельної діяльності, а також відповіді на питання щодо їх повної тотожності або, навпаки, принципової відмінності, доречно акцентувати увагу на правових засадах, якими регламентовано будівельну галузь в Україні загалом. Нині існує декілька нормативних джерел здійснення наглядової та контрольної роботи у будівельній галузі [201]. Основні вимоги до процедур такого виду встановлено у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю у сфері господарської діяльності)» від 05.04.2007 р. № 877-V. Відповідно до статей цього акту державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [201].

Державний нагляд (контроль) здійснюється за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання або його відокремлених підрозділів, або у приміщенні органу державного нагляду (контролю) у випадках, передбачених законом. У разі, якщо суб'єкт господарювання на відповідний плановий період включений до планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) одночасно кількох органів державного нагляду (контролю), відповідні планові заходи здійснюються органами

державного нагляду (контролю) комплексно – одночасно всіма органами державного нагляду (контролю), до планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) яких включено суб'єкта господарювання. Державний нагляд (контроль) передбачає проведення планових та позапланових заходів [201].

Контрольні та наглядові процедури в рамках будівельної діяльності безпосередньо використовується для забезпечення всіма суб'єктами будівельної діяльності застосування та дотримання будівельних норм. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про будівельні норми» від 05.11.2009 р. № 1704-VI, застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів містобудування. Будівельні норми, правила іноземних держав діють в Україні відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У разі, якщо у будівельних нормах є посилання на стандарти, то ці стандарти є обов'язковими до застосування. Державний контроль (нагляд) за дотриманням суб'єктами господарювання державних будівельних норм здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю [186].

Зокрема, здійснення контрольно-наглядової діяльності відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13.03.2020 р. № 219 покладається на Державну інспекцію містобудування України (далі – ДІМ), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (окрім надання (отримання, реєстрації), відмов у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання

підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) [200].

Контрольні та наглядові процедури мають різне значення та мету реалізації у межах функціонування ДІМ. Крім того, різним є і порядок здійснення обох видів процедур. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19.08.2015 р. № 698 основними завданнями такого нагляду є [195]:

- виявлення, припинення та запобігання порушенню уповноваженими органами містобудування та архітектури вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності [195];

- скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування або анулювання зазначених документів [195];

- притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до відповідальності відповідно до закону [195].

Ключовою формою архітектурно-будівельного нагляду ДІМ є планові та позапланові перевірки. Зокрема, плановою перевіркою вважається перевірка, що передбачена квартальним планом роботи ДІМ, який затверджується до 25 числа останнього місяця кварталу, що передує плановому. Планова перевірка об'єкта нагляду проводиться не частіше, ніж один раз на півроку з виїздом на об'єкт нагляду. Планова перевірка проводиться у присутності керівника об'єкта нагляду, або його заступника, або уповноваженої керівником особи [195]. До інших форм проведення нагляду відносяться камеральні та документальні перевірки.

Дещо іншу ціль та порядок реалізації має державний архітектурно-будівельний контроль. У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23.05.2011 р. № 553 йдеться про те, що зазначений вид контрольної діяльності призначено для забезпечення дотримання:

- вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;
- порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі – загальні та (або) спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на виконані будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи;
- інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами та проектною документацією, щодо створення об'єкта будівництва [196].

Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється у присутності суб'єктів містобудування або їх представників, які будують або збудували об'єкт будівництва. У разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, щодо якого неможливо встановити суб'єкта містобудування, який буде чи збудував такий об'єкт, перевірка проводиться із залученням представників органів місцевого самоврядування та органів Національної поліції. Документи, оформлені за результатами такої перевірки, надсилаються до відповідного органу внутрішніх справ для встановлення особи суб'єкта містобудування. У разі, коли суб'єкти містобудування або його представники, які будують або збудували об'єкт будівництва та були у належний спосіб повідомлені про дату і час проведення перевірки, не

прибули на об'єкт будівництва для проведення перевірки, перевірка проводиться із залученням представників органів місцевого самоврядування. Орган державного архітектурно-будівельного контролю у своїй діяльності взаємодіє з органами виконавчої влади, що здійснюють контроль за дотриманням природоохоронних, санітарно-гігієнічних, протипожежних вимог, вимог у сфері охорони праці, енергозбереження та інших вимог, передбачених законом, а також з органами державної статистики, органами Національної поліції, прокуратури та іншими правоохоронними і контролюючими органами [196].

Відповідно до Постанови державний архітектурно-будівельний контроль відбувається у форматі планових та позапланових перевірок, у межах яких посадові особи контролюючих органів мають право:

- безперешкодного доступу до місць будівництва об'єктів та до об'єктів, що підлягають обов'язковому обстеженню;
- складати протоколи про вчинення правопорушень, акти перевірок та накладати штрафи відповідно до закону;
- у разі виявлення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, містобудівних умов та обмежень, затвердженого проекту або будівельного паспорта забудови земельної ділянки, видавати обов'язкові для виконання приписи щодо: усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил; зупинення підготовчих та будівельних робіт;
- проводити перевірку відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках

паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації;

- проводити перевірку відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам стандартів, норм і правил згідно із законодавством;

- залучати до проведення перевірок представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних та громадських організацій (за погодженням з їх керівниками), фахівців галузевих науково-дослідних та науково-технічних організацій;

- одержувати в установленому законодавством порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб інформацію та документи, необхідні для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю;

- вимагати у випадках, визначених законодавством, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомки і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій тощо [196].

Факт проведення архітектурно-будівельного контролю несе в собі відповідні юридичні наслідки. Зокрема, за результатами його проведення посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю складається акт перевірки. У разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, крім акта перевірки, складається протокол, видається припис про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил або припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт (далі – припис). У приписі обов'язково встановлюється строк для усунення виявлених порушень згідно з додатком. Припис складається у двох примірниках. Один примірник припису залишається в органу державного архітектурно-будівельного контролю, а

інший – надається суб'єкту містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль. Припис підписується посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю, яка провела перевірку. Протокол разом з усіма матеріалами перевірки протягом трьох днів після його складення подається посадовій особі органу державного архітектурно-будівельного контролю, до повноважень якої належить розгляд справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Матеріали перевірок за результатами державного архітектурно-будівельного контролю (акт, припис, протокол, постанова про накладення штрафу), вносяться до електронного кабінету та підписуються відповідною посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю з використанням кваліфікованого електронного підпису та захищеного носія особистих ключів. Матеріали перевірок вважаються врученими суб'єкту містобудування з моменту їх відображення в електронному кабінеті [196].

У такий спосіб аналіз правових засад будівельної діяльності в Україні показав, що нині контроль та нагляд у сфері будівництва мають принципово різний зміст та ціль, у зв'язку з чим різними є і процедури, за допомогою яких зазначені категорії знаходять свій вияв. Зокрема, контрольні процедури – це набір адміністративних заходів та операцій, який спрямовано на перевірку дотримання суб'єктами провадження будівельної діяльності всіх передбачених норм і стандартів у цій сфері, а також притягнення порушників таких норм і стандартів до відповідальності. Натомість нагляд – це управлінська діяльність, спрямована не на суб'єктів реалізації будівництва, а на уповноважені державні органи в галузі будівельної діяльності. Наглядові процедури полягають у перевірці правильності та законності рішень подібних суб'єктів владних повноважень, а також можливість, у разі необхідності, здійснювати відміну їх неправомірних рішень.

Отже, у рамках будівельної діяльності контрольні та наглядові процедури, незважаючи на їх теоретичну суміжність, являють собою різний

набір операцій, які подібні у процесі реалізації, але відмінні за кінцевими цілями [98].

2.3 Процедури здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності

Одним із основних засобів (інструментів) охорони режиму законності в будівельній діяльності є встановлення відповідальності за порушення законодавчих вимог щодо її здійснення. Юридична відповідальність являє собою досить складне правове явище, яке прямо пов'язане із застосуванням обмежень, позбавлень та примусових заходів до суб'єктів, які вчинили протиправну поведінку (дії чи бездіяльність). У доктринальних та навчальних джерелах наведено цілу низку визначень поняття юридичної відповідальності. Втім у винятково юридичному сенсі вона завжди асоціюється із державно-владним примусовим впливом. У контексті цього І. Безклубий зазначав, що формулювання універсального визначення поняття юридичної відповідальності є недоцільним, оскільки у багатьох випадках наявні спроби об'єднати численні та різноманітні ознаки цього феномену в дефініцію, що ігнорує специфічні прояви різних аспектів феномену юридичної відповідальності. Натомість необхідно розрізняти юридичну відповідальність як засіб державно-правового примусу, і юридичну відповідальність як охоронні правовідносини. Юридична відповідальність як засіб державно-правового примусу, передбачена нормами права. Як норма права, вона існує незалежно від учинення правопорушення і відіграє роль чинника, що стримує суб'єктів права від порушень і стимулює їх до правомірної поведінки. Юридична відповідальність як охоронні правовідносини, виникає у результаті порушення суб'єктивних прав та інтересів інших учасників суспільних відносин і порушення цими

протиправними діями норм права, які передбачають можливість застосування санкцій у разі вчинення порушення [22; 255, с. 29–30]. Л. І. Калініченко у своїх працях зазначає, що юридична відповідальність як явище об'єктивного права, – це передбачені санкціями норм права, забезпечені можливістю застосування держаного примусу несприятливі наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру, яких відповідний суб'єкт права зазнає за вчинене правопорушення (порушення суб'єктивних прав) і які процесуально закріплені у передбаченому законодавством порядку. З іншого боку юридична відповідальність як елемент змісту правовідносин, – це передбачені санкціями норм права вид і міра обов'язку суб'єкта права зазнати позбавлення особистого, майнового, організаційного характеру у правовідносинах, що виникають із факту правопорушення [100, с. 13–14].

Тобто, незалежно від того тлумачиться відповідальність як інститут об'єктивного права, чи як елемент правовідносин, вона завжди передбачає настання для особи, яка вчинила правопорушення, несприятливих наслідків, характер, вид та міра яких визначаються законодавством. Тому, з метою недопущення протиправного притягнення особи до юридичної відповідальності, зменшення ймовірності зловживання посадовими особами, які притягають до відповідальності, своїми владними повноваженнями, забезпечення повноти та об'єктивності розгляду всіх обставин справи, державою закріплюється спеціальний порядок провадження у справах про правопорушення.

У теорії права досить часто в контексті розгляду природи юридичної відповідальності, йдеться про негативну та позитивну відповідальність. Зокрема, З. А. Астеміров ще у 1979 році стверджував, що необхідно визнавати в загальному понятті юридичної відповідальності наявність позитивного і негативного аспектів. Учений вважає обґрунтованою його інтерпретацію як здійснюване в рамках правовідносин виконання фізичними

і юридичними особами правових велінь, що впливають із правових заборон (юридичних обов'язків) і правових можливостей, кореспондуються зі штрафними та заохочувальними санкціями. З огляду на таке визначення юридичної відповідальності, на думку дослідника, можна стверджувати, що її сутність полягає у правомірній поведінці, яка, в одному випадку, є наслідком належного здійснення правової можливості і юридичного обов'язку (правової заборони), забезпечених, відповідно, заохочувальними і штрафними санкціями (позитивний аспект сутності), а в іншому – наслідок правопорушення, що полягає в застосуванні заходів штрафної санкції, покладеної на винного (негативний аспект сутності). Юридична відповідальність не зводиться (і тим паче не тотожна) ні до санкцій штрафних норм, ні до певних юридичних обов'язків, що виконуються під примусом, ні до самого правовому примусу. Це обумовлено тим, що її призначення не вичерпується негативною реакцією на правопорушення, а тому її дія виходить за рамки правоохоронних відносин [17, с. 66; 140, с. 416–417]. М. С. Строгович акцентував, що юридична відповідальність, яка лежить на особі, виражається в усвідомленні особою необхідності неухильного та добросовісного виконання своїх обов'язків [236, с. 75].

В. Л. Федоренко вважає, що негативна (ретроспективна) юридична відповідальність ґрунтується на причинно-наслідкових (детермінаційних) юридичних зв'язках між деліктом та наступною негативною реакцією на нього суспільства та держави із застосуванням до суб'єкта цього делікту відповідних санкцій. Натомість другий вид юридичної відповідальності, пов'язаний із неухильним і своєчасним дотриманням суб'єктами правовідносин позитивно унормованого обов'язку (обов'язків) для здійснення позитивних, корисних для суспільства та держави функцій [84, с. 94].

А. М. Колодій та А. Ю. Олійник зазначають, що юридична відповідальність поділяється на перспективну (позитивну) і ретроспективну

(негативну). Перспективна (позитивна) юридична відповідальність – це сумлінне виконання своїх обов'язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей та окремою особою. Ретроспективна (негативна) юридична відповідальність – це специфічні правовідносини між державою і правопорушником, унаслідок державно-правового примусу, що характеризуються засудженням протиправного діяння і суб'єкта правопорушення, покладанням на останнього обов'язку зазнати позбавлення волі й несприятливих наслідків особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення. Ознаками ретроспективної юридичної відповідальності, на думку дослідників, є: державно-правовий примус; негативна реакція держави на правопорушення і суб'єкта, винного в його скоєнні; обов'язок правопорушника витерпіти несприятливі наслідки за його протиправну поведінку [110].

В. С. Венедиктов акцентував увагу на те, що зазвичай юридичну відповідальність тлумачать винятково як ретроспективну відповідальність перед суспільством в особі держави, яка передбачає свободу вибору у того, хто до неї залучається. У цьому сенсі юридична відповідальність за своїм соціальним змістом і метою є гарантом використання свободи дій і вибору у припустимих законом межах. За вибір такого варіанту поведінки, що суперечить закону, людина і відповідає. Будучи специфічною правовою відповідальністю, ретроспективна відповідальність є також гарантом дотримання об'єктивного права, виконання юридичних обов'язків, використання без перешкод суб'єктивних прав. Однак, на думку правознавця, використання суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків передбачає активні позитивні вчинки, які також є правовими. Це своєрідний наслідок дотримання правових приписів, діяння, відповідні їх вимогам. Тому визнання в соціальної відповідальності позитивного і негативного аспектів, з огляду на закони логіки, змушує поширити цей поділ і на юридичну відповідальність [50, с. 26–27].

Такої самої позиції дотримується і Д. А. Липинський, який відзначає, що юридична відповідальність, як і будь-який інший вид соціальної відповідальності, єдина і передбачає як відповідальність за майбутню поведінку (позитивну, добровільну), так і відповідальність за минулу протиправну поведінку (негативну, державно-примусову відповідальність). Відмінні риси і властивості, які виділяють юридичну відповідальність серед інших видів соціальної відповідальності, не вступають у суперечку з загальними властивостями соціальної відповідальності. Стверджувати про відсутність у юридичної відповідальності добровільної форми реалізації означає те саме, що визнавати юридичну відповідальність не різновидом соціальної відповідальності, а своєрідним «несоціальним видом» і усунути її з системи регулювання суспільних відносин [143, с. 23–24]. Юридична відповідальність, на думку вченого, – це нормативний, гарантований і забезпечений державним примусом, переконанням або заохоченням юридичний обов'язок з дотримання і виконання вимог норм права, що реалізується у правомірній поведінці суб'єктів, яка схвалюється або заохочується, а в разі її порушення – обов'язок правопорушника зазнати засудження, обмеження прав майнового або особистого немайнового характеру та їх реалізація [143, с. 28].

Н. А. Берлач, зосереджуючи увагу на існуванні двох аспектів юридичної відповідальності, зазначала, що, якщо з ретроспективною (негативною) юридичною відповідальністю більшість науковців згодні, то питання щодо існування та визначення основних характеристик позитивної юридичної відповідальності значною мірою залишається дискусійним. Це обумовлено недостатньо чіткою визначеністю названої форми юридичної відповідальності на законодавчому рівні, а також неповною її розробленістю та обґрунтованістю на теоретичному рівні [25]. Попри це, на думку дослідниці, використання лише ретроспективної відповідальності передбачає акцентування уваги на каральній функції як основному засобі впливу на

свідомість та поведінку суб'єктів правовідносин. Однак за таких умов нівелюється виховний вплив на особу та зменшуються можливості щодо запобігання вчинення нею подібних правопорушень у майбутньому. У контексті цього особливої актуальності набуває позитивна (перспективна) юридична відповідальність, основною метою якої є сумлінне виконання особою своїх обов'язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей та окремим індивідом [25; 121, с. 132–133].

Н. А. Берлач переконана, що юридична відповідальність виступає комплексним правовим інститутом, спрямованим на забезпечення стабільності суспільного устрою, забезпечення правопорядку, і який з метою ефективного виконання поставлених завдань, проявляється у формі негативної (ретроспективної) та позитивної (перспективної) відповідальності. Обидва названі правові інститути реалізують реакцію держави на вчинення особою суспільно шкідливого чи суспільно корисного діяння. Більшість учених погоджується з існуванням значної кількості недоліків у процесі застосування ретроспективної відповідальності, що часто зумовлено її репресивним характером, а також зменшенням можливостей перевиховання порушника. З іншого боку, позитивна юридична відповідальність спрямована на заохочення сумлінної та законослухняної поведінки, чим і обґрунтовано її пріоритетний характер у процесі становлення демократичного суспільства в Україні [25].

М. М. Терещук, як і зазначені вище правники, також акцентує увагу на проблемі диференціації негативної та позитивної юридичної відповідальності, яка займає одне з найголовніших місць у сучасній юридичній науці. Це, на думку вченого, зумовлено тим, що юридична відповідальність є найсуттєвішим механізмом гарантії та забезпечення прав і свобод суб'єктів правовідносин [245]. Науковець вважає неправильним при характеристиці юридичної відповідальності, керуватися підходом, за якого юридична відповідальність розглядається винятково у вигляді негативних

наслідків правового характеру за вчинене правопорушення, оскільки юридична наука передбачає існування не лише негативної, а й позитивної юридичної відповідальності. Під позитивною юридичною відповідальністю дослідник тлумачить певні вимоги до поведінки суб'єктів, що полягають у виконанні та дотриманні норм права, порушення яких передбачає настання відповідальності негативного характеру. На відміну від негативної, реалізація позитивної юридичної відповідальності спрямована на правомірну поведінку особи, формування якої є ціллю негативної юридичної відповідальності [245]. У принципах позитивної юридичної відповідальності, зазначає М. М. Терещук, знаходять своє втілення загальноправові принципи, що забезпечуються і охороняються державою від порушень та зловживань, забезпечують основу для підвищення рівня правової культури суспільства загалом та поваги до закону з боку суб'єктів права зокрема [245].

Прибічники винятково негативного аспекту критикують позитивну відповідальність за неконкретність, неможливість її чіткого відмежування від інших засобів та інструментів правового регулювання, адже вона розчиняється у звичайній правомірній поведінці особи тощо. Однак позитивний аспект відповідальності, зокрема адміністративної, наявний, і фактом залишається те, що головними завданнями останньої є передусім виховання громадян, спонукання їх до, щонайменше, прийнятної з погляду права поведінки. До того ж позитивний аспект відповідальності і сам чітко проявляється у дозвільних, реєстраційних та контрольно-наглядових процедурах у сфері будівництва, оскільки під час їх реалізації від особи й вимагається пряме дотримання конкретних приписів і вказівок, для того, щоб вона могла отримати бажаний результат. Однак при цьому не можна не відзначити того, що позитивна відповідальність, все-таки, значною мірою перебуває у морально-етичній площині, аніж винятково юридичній. Не вимагає така відповідальність і спеціальної процедури її реалізації, оскільки вона втілюється у звичайній правомірній поведінці особи і не пов'язана із

суворими позбавленнями та обмеженнями, на відміну від негативної відповідальності, забезпеченої силою державного впливу, зокрема примусового.

Отже, провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язані із реалізацією саме негативної відповідальності. О. П. Коренєв визначив таке провадження як засновану на законі й виражену у формі правових відносин діяльність органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, а також органів і осіб, які беруть у ній участь, здійснювану в особливому адміністративно-процесуальному порядку, з метою об'єктивного вирішення справи відповідно до закону [3, с. 236; 231, с. 160]. На думку Д. М. Павлова, Ю. П. Битяка та інших науковців, провадження у справах про адміністративні правопорушення являє собою низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках – інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушника до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови [8, с. 199; 172, с. 116].

Натомість С. С. Гнатюк стверджує, що провадження у справах про адміністративні проступки – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами низка послідовних дій публічної адміністрації щодо реалізації заходів, спрямованих на всебічний, повний, об'єктивний розгляд справи за сутністю, винесення рішення або постанови та їх виконання щодо захисту загальних прав і свобод, визначених суспільством та закріплених у нормах права, на яке спрямоване протиправне діяння [62, с. 31]. В. Б. Авер'янов, досліджуючи проблематику адміністративного процесу, зазначав, що однією із ключових особливостей останнього є значно ширше порівняно з кримінальним та цивільним процесом, коло охоплюваних суспільних відносин. Це зумовлює структуру адміністративного процесу як сукупність окремих проваджень, кожне з яких

становить певну єдність послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ. Вони мають назву адміністративних проваджень. Поділ адміністративного процесу на окремі адміністративні провадження (далі – провадження) відображає об'єктивну потребу суспільного поділу праці й спеціалізації діяльності суб'єктів, уповноважених здійснювати таку діяльність. При цьому виділення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу обумовлено необхідністю регулювання певних, якісно однорідних адміністративно-процесуальних правовідносин [9, с. 486–487]. Безпосередньо адміністративно-юрисдикційні провадження, на думку науковця, полягають у розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення (а щодо державних службовців – і про дисциплінарні проступки) у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати такі спори та накладати адміністративні стягнення [9, с. 493–494].

В. А. Прилуцький вважає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення являє собою урегульований законодавством послідовний процес підготовки, розгляду, вирішення і виконання відповідними органами державного управління справ про адміністративні проступки [182, с. 12].

В. Д. Сорокін зазначав, що наявність вищезгаданого провадження у складі адміністративного процесу визнається всіма без винятку вченими-адміністративістами, втім, акцентує дослідник, по-різному тлумачать поняття і зміст адміністративного процесу. Характерна особливість досліджуваного провадження полягає в тому, що воно формувалося у тісному зв'язку з формуванням своєї матеріальної основи – адміністративною відповідальністю. Тобто провадження у справах про адміністративні правопорушення реально існувало ще до того, як почали формуватися

уявлення про адміністративний процес як юридичну категорію [233].

С. Г. Стеценко, звертаючись до проблематики адміністративної відповідальності, стверджував, що адміністративне провадження – це регламентований положеннями нормативно-правових актів порядок діяльності органів (посадових осіб) із вирішення адміністративних справ [235, с. 265]. Юрисдикційні адміністративні провадження, на думку дослідника, – це провадження, спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові спори. Тобто цей вид адміністративних проваджень виникає тоді, коли йдеться про вирішення справ, в основі яких наявне порушення норм права [235, с. 267]. С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова та А. П. Купін тлумачать провадження у справах про адміністративні правопорушення як особливий вид процесуальної діяльності; врегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Це провадження характеризується такими особливостями:

- виникає у зв'язку з учиненням проступку та необхідністю проведення адміністративного розслідування;
- реалізується тільки визначеним колом суб'єктів, особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади;
- процесуальні акти цього провадження мають певну специфіку;
- за допомогою цього провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності;
- здійснюється, зазвичай, у позасудовому порядку;
- з усіх видів адміністративного процесу воно найбільш подібне до юрисдикційних проваджень в інших галузях права (зокрема, кримінально-процесуального) [13, с. 119].

Отже, провадження у справах про адміністративні правопорушення у

сфері будівельної діяльності – це здійснювана на підставі порядку та у межах, визначених законодавством, діяльність компетентних суб'єктів із розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності та вирішення питання про застосування до правопорушника (правопорушників), передбачених законодавством, стягнень. Завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення закріплені у статті 245 КУпАП і передбачають: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [106].

У складі будь-якого адміністративного провадження, зокрема провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності, можна виокремити декілька стадій або етапів. Стадії адміністративного провадження – це операції, які послідовно замінюють одна одну, логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративного провадження. Стадіям досліджуваного провадження притаманні такі ознаки:

а) здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій;

б) розташування операцій у цьому ланцюгу має невипадковий характер. Їхню послідовність логічно визначено. Зокрема, винесення постанови у справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про адміністративне правопорушення;

в) різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції. Відрізняються вони і за ступенем урегульованості адміністративно-процесуальними нормами;

г) здійснення тієї чи іншої операції у тому або іншому провадженні

визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права [133, с. 214; 235, с. 268–269].

Перед тим, як розпочати аналіз стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності, необхідно акцентувати увагу на те, що у чинному КУпАП відповідальність у сфері будівництва передбачена тільки відносно фізичних осіб, зокрема посадових. Що стосується відповідальності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, які здійснюють діяльність у зазначеній сфері, то вона регламентується Законом «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР та Постановою КМУ «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 р. № 244. Однак у цих нормативно-правових актах йдеться лише про відповідальність за правопорушення, втім не уточнено, про який саме різновид йдеться. В умовах відсутності єдиного підходу до розуміння того, чи можуть юридичні особи притягатися до адміністративної відповідальності, низка дослідників виходить із того, що відповідальність юридичних осіб та фізичних-осіб підприємців у сфері будівельної діяльності є фінансовою. Хоча у КУпАП закріплено, що такий різновид адміністративного стягнення, як штраф може застосовуватися не лише до громадян, посадових осіб, але й до юридичних осіб.

Загалом вивчення характеру правопорушень, які передбачені у Законі «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР, а також порядку, закріпленого у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 р. № 244, дають підстави стверджувати, що така відповідальність також має адміністративно-правовий характер. Тому, досліджуючи питання провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності,

розглядатимемо провадження як відносно фізичних осіб, так і щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Першою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності є власне його відкриття. На цій стадії компетентний суб'єкт, а саме відповідна повноважена посадова особа органів державного архітектурно-будівельного контролю, з'ясовує наявність факту вчинення правопорушення у сфері будівельної діяльності, встановлює обставини його скоєння та винних осіб. Вирішуючи питання про початок провадження у справі про адміністративне правопорушення, компетентна посадова особа має з'ясувати чи немає підстав, які усунуть провадження у справі про адміністративне правопорушення. Зокрема, відповідно до статті 247 КУпАП провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин:

- 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 цього Кодексу;
- 8) наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне

правопорушення, а також повідомлення про підозру особі у кримінальному провадженні за цим фактом;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі [106].

Що стосується відкриття провадження за правопорушення у досліджуваній сфері відносно юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, то воно не може бути розпочате, а розпочате провадження підлягає закриттю у разі:

1) відсутності події і складу правопорушення у сфері містобудівної діяльності;

2) втрати чинності відповідним положенням Закону, яке передбачає відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності;

3) закінчення на момент розгляду справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності строків, передбачених Законом;

4) наявності за тим самим фактом вчиненого правопорушення щодо суб'єкта містобудування, який притягається до відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення штрафу або нескасованої постанови про закриття справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності;

5) наявності в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відомостей про перебування юридичної особи у стані припинення шляхом ліквідації, або про державну реєстрацію її припинення (державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця) [177].

Наявність зазначених обставин, що унеможливлюють провадження у справі про адміністративні правопорушення, є важливою гарантією того, що особа притягатиметься до відповідальності тільки на законних підставах, що стягнення застосовуватимуться своєчасно, тільки за реально вчинені протиправні дії (бездіяльність) і тільки до конкретних суб'єктів, винних у скоєні протиправної поведінки.

Важливою процесуальною дією на стадії порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності є складання протоколу про правопорушення. Значення цього етапу важко переоцінити, адже правильне оформлення протоколу у справі про адміністративне правопорушення надзвичайно важливе для правильного вирішення цієї категорії справ. Зокрема, порушення, допущені при складенні протоколу про адміністративне правопорушення, призводять до повернення справ на доопрацювання, закінчення строків притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб або не притягнення їх до відповідальності взагалі тощо [174, с. 51–52].

Вимоги щодо вчинення цієї дії, визначаються КУпАП та Постановою КМУ «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 р. № 244. Згідно з положеннями чинного КУпАП протокол про адміністративне правопорушення у сфері будівництва щодо фізичних, зокрема посадових, осіб складається компетентною посадовою особою органів державного архітектурно-будівельного контролю. При цьому у КУпАП закріплено, що протокол про адміністративне правопорушення, у разі його оформлення, складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення [106]. Натомість у вищезгаданій Постанові КМУ від 06.04.1995 р. № 244 з приводу строків складання протоколу про правопорушення, зазначено, що він складається не пізніше трьох робочих днів з дня складення акта перевірки суб'єкта містобудування. День складення акта перевірки відповідного суб'єкта містобудування вважається днем виявлення правопорушення [177].

Установлення чітких вимог щодо строку складання протоколу є важливою гарантією своєчасного та належного фіксування компетентним суб'єктом усіх обставин правопорушення, що виступає суттєвою умовою забезпечення об'єктивного та всебічного подальшого розгляду справи. Крім

того, такий підхід зменшує можливості суб'єктів в частині затягування справи, з метою закриття провадження з підстав сплину строків. Згідно з Постановою КМУ від 06.04.1995 р. № 244 штраф за правопорушення, вчинені юридичною особою чи фізичною особою-підприємцем у сфері будівництва, може бути накладено на суб'єкта містобудування протягом шести місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше, ніж через три роки з дня його вчинення [177]. Строки притягнення до відповідальності фізичних, зокрема посадових, осіб за адміністративні правопорушення у вказаній сфері, встановлені у статті 38 КУпАП. Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше, як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді). У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, як через три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження [106].

Протокол про правопорушення у сфері будівельної діяльності складається у двох примірниках, один з яких вручається під розписку, підпис особі, яка притягається до відповідальності. У разі вчинення одним суб'єктом містобудування двох або більше правопорушень у сфері містобудівної діяльності, протокол складається стосовно кожного правопорушення окремо. Якщо правопорушення вчинено кількома особами, то протокол про адміністративне правопорушення складається на кожну особу окремо [106; 177; 176]. До того ж відповідно до Постанови КМУ від 06.04.1995 р. № 244 накладення на суб'єкта містобудування штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності не звільняє від відповідальності, передбаченої Кодексом України про адміністративні правопорушення, посадових осіб такого суб'єкта, до службових обов'язків яких належить забезпечення

дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності [177]. Однак при цьому немає прямої вказівки на те, що повноважена посадова особа органів державного архітектурно-будівельного контролю, при складанні протоколу відносно юридичної особи, повинна вирішити питання й щодо необхідності складання протоколу про адміністративне правопорушення відносно посадових осіб вказаної юридичної особи.

Протокол про адміністративне правопорушення складається українською мовою. Не допускається закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до протоколу, а також внесення додаткових записів після того, як протокол підписаний особою, щодо якої він складений. У змісті протоколу про правопорушення у сфері будівельної діяльності мають бути зафіксовані такі дані:

- дата і місце його складення;
- посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол;
- відомості про суб'єкта будівельної діяльності, який притягається до відповідальності;
- місце вчинення і сутність правопорушення;
- нормативно-правовий акт, нормативний документ (акт), вимоги якого порушено;
- положення Закону, яке передбачає відповідальність за відповідне правопорушення;
- прізвища, адреси свідків, потеплілих (за наявності);
- пояснення суб'єкта будівельної діяльності, який притягається до відповідальності;
- інші відомості, що мають значення для вирішення справи [106; 176; 177]. У статті 256 КУпАП, яка закріплює вимоги щодо змісту протоколу про адміністративні правопорушення, а також у Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджену Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від

16.02.2015 р. № 3/02-15, зазначено, що якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі [106; 176]. Натомість у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 р. № 244, на відміну від КУпАП, немає положень щодо обов'язковості вказівки у протоколі про правопорушення відомостей про заподіяну внаслідок учинення правопорушення, матеріальну шкоду. Хоча у цьому самому нормативно-правовому акті закріплено, що притягнення суб'єктів містобудування до відповідальності не звільняє їх від відшкодування заподіяної внаслідок правопорушення шкоди [177].

Оскільки законодавство прямо передбачає обов'язок юридичної особи чи фізичної особи-підприємця, які є суб'єктами будівельної діяльності, відшкодовувати шкоду, завдану внаслідок їх протиправних дій (бездіяльності), доцільно у вимогах до оформлення протоколів про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, закріплених у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 р. № 244, вказати, що посадова особа, яка складає такий протокол, зобов'язана у ньому зазначити відомості про заподіяну матеріальну шкоду, якщо така наявна за наслідками вчинення протиправних дій (бездіяльності). Відображення у протоколі даних про наявну матеріальну шкоду є важливим як для повного та всебічного розгляду справи, так і для забезпечення належного усунення негативних наслідків протиправних дій, відшкодування завданої ними шкоди. М. Р. Сиротяк з цього приводу стверджує, що часто на практиці, при складанні протоколів про адміністративні правопорушення, відомості, які стосуються характеру і розміру шкоди, зазвичай у протоколі не вказуються. Це обумовлено тим, що особи, які мають право складати протоколи, іноді обходяться при заповненні протоколу узагальненими фразами, не заглиблюючись у всі обставини справи. Учений акцентує, що така ситуація є неприпустимою, адже закон

вимагає, щоб постанова у справі була обґрунтованою, а для цього вона має прийматися за результатами повного, усестороннього та об'єктивного дослідження обставин справи [218]. Очевидно, що матеріальна шкода (її наявність, характер та розміри), завдана протиправними діями, належить до важливих обставин справи, які юрисдикційний орган має оцінити та врахувати під час прийняття рішення у справі, навіть якщо склад правопорушення є формальним. Крім того, М. Р. Сиротяк зазначає, що обов'язковість фіксації у протоколі відомостей про матеріальну шкоду є однією з умов належного захисту прав та законних інтересів потерпілої особи [218].

Важливим реквізитом протоколу про правопорушення є підпис, зокрема він підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності; за наявності свідків і потерпілих, протокол може бути підписано також і цими особами.

У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, у ньому робиться запис про це. Крім того, особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви свого відмовлення від його підписання [106; 176].

Суттєвою гарантією прав особи, яка притягається до відповідальності за вчинення правопорушення у сфері будівельної діяльності, є закріплений у законі обов'язок посадової особи органу державного архітектурно-будівельного контролю під час складання протоколу роз'яснити першій її права та обов'язки. Зокрема, згідно зі статті 268 КУпАП особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на

надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову у справі [106]. На відміну від КУпАП (ст. 268), законодавство, яким визначається процедура притягнення до відповідальності за порушення у сфері будівельної діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, не містить однієї норми, в якій би було конкретизовано перелік основних прав таких осіб. Ці права розпорошені у тексті Постанови КМУ від 06.04.1995 р. № 244, а згадки про деякі із них узагалі відсутні. Зокрема, зобов'язуючи посадову особу органу державного архітектурно-будівельного контролю, що складає протокол, роз'яснити суб'єкту, який притягається до відповідальності, його права та обов'язки, передбачені Законом «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.04.1994 р. № 208/94-ВР та Порядком накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності від 06.04.1995 р. № 244, нормотворець у жодній нормі вказаного Закону та Порядку прямо не згадує про право особи, яка притягається до відповідальності, надавати докази у справі. При цьому у наведеному Порядку закріплено, що до протоколу повноважною особою додаються матеріали, які підтверджують (доводять) протиправність та винність поведінки особи, щодо якої складено протокол. Очевидно, що за відсутності в особи, яка звинувачується у вчиненні правопорушення, права доводити правомірність своїх дій (бездіяльності), неможливо забезпечити рівність учасників справи, яка гарантується законодавством. З огляду на це, необхідно у Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженому Постановою КМУ від 06.04.1995 р. № 244, чітко визначити перелік (коло) основних прав, якими користується суб'єкт, що притягається до відповідальності за порушення у сфері будівельної діяльності.

Після оформлення протокол, разом із доданими до нього матеріалами,

що стосуються справи, надсилається до компетентного суб'єкта, уповноваженого розглядати справи про правопорушення у сфері будівельної діяльності. При цьому законодавством не встановлено конкретного строку, протягом якого з моменту складання протоколу про правопорушення, матеріали справи мають бути направлені для розгляду до повноваженого органу, посадової особи.

Наступна стадія досліджуваного провадження передбачає розгляд справ про правопорушення. Справи про адміністративні правопорушення, вчинені фізичними, зокрема посадовими, особами, уповноважені розглядати:

1) органи державного архітектурно-будівельного контролю розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва, порушенням законодавства під час планування та забудови територій та невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю (статті 96, 96-1 (крім частин третьої – п'ятої), частини перша та друга статті 188-42 КУпАП). Від імені органів державного архітектурно-будівельного контролю розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

– керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч) – щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), або щодо об'єктів будівництва I та II категорій складності, розташованих у межах населених пунктів (статті 96, 96-1 (крім частин третьої – п'ятої), частини перша та друга статті 188-42);

– керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад населених пунктів, які є

адміністративними центрами областей, міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч, структурних підрозділів з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1) та середніми (СС2) наслідками, або щодо об'єктів будівництва I, II, III та IV категорій складності, розташованих у межах відповідних населених пунктів (статті 96, 96-1 (крім частин третьої – п'ятої), частини перша та друга статті 188-42);

– головні інспектори будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, – щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1), середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, або щодо об'єктів будівництва I, II, III, IV та V категорій складності, 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), або щодо об'єктів будівництва III та IV категорій складності, розташованих у межах сіл, селищ та міст (окрім міст, які є адміністративними центрами областей, міст з чисельністю населення понад 50 тисяч, міст Києва та Севастополя), щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із значними наслідками (СС3), або щодо об'єктів будівництва V категорії складності, розташованих у межах населених пунктів, а також щодо об'єктів, розташованих у межах населених пунктів, в яких не утворено органів державного архітектурно-будівельного (статті 96, 96-1 (крім частин третьої – п'ятої), частини перша та друга статті 188-42) [106];

2) орган державного архітектурно-будівельного нагляду розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням

законодавства з питань надання документів, необхідних для здійснення будівництва, невиконанням вимог (приписів) головних інспекторів будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (частини третя – п'ята статті 96-1, частина третя статті 188-42). Від імені органу державного архітектурно-будівельного нагляду розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право головні інспектори будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (частини третя – п'ята статті 96-1, частина третя статті 188-42) [106].

Щодо притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері будівельної діяльності юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, то дані справи, згідно з Законом «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.14.1994 р. № 208/94-ВР розглядають:

- 1) виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад;
- 2) структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
- 3) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Накладати штраф у межах та відповідно до вимог, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», мають право від імені:

- 1) органів державного архітектурно-будівельного контролю:
 - керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад;
 - керівники структурних підрозділів з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських

державних адміністрацій;

2) органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду – головні інспектори будівельного нагляду [87; 177].

Справа про правопорушення у сфері будівельної діяльності має бути розглянута компетентним суб'єктом у п'ятнадцятиденний строк з дня її надходження до відповідного органу. Незалежно від того, вирішується питання про притягнення до відповідальності фізичної, зокрема посадової, особи чи юридичної особи або фізичної особи-підприємця. Розгляд справи відбувається на засадах рівності та відкритості. Особи, відносно яких вирішується питання про притягнення до відповідальності, мають бути повідомлені про розгляд їх справи не пізніше, ніж за три доби до дня такого розгляду. Якщо у справі беруть участь й інші особи, вони також повідомляються про розгляд не пізніше, як за три доби до дня розгляду [106; 177].

Стадія розгляду справи про правопорушення у сфері будівельної діяльності складається з двох етапів: підготовки справи до розгляду та власне безпосереднього розгляду справи.

Під час підготовки справи до безпосереднього розгляду, суб'єкт, до повноважень якого належить здійснення такого розгляду, має з'ясувати:

- чи належить до її компетенції розгляд цієї справи;
- чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про правопорушення у сфері будівельної діяльності;
- чи сповіщено осіб, що беруть участь у справі про час і місце її розгляду;
- чи витребувані необхідні додаткові матеріали;
- чи підлягають задоволенню клопотання (за наявності) особи, яка притягається до відповідальності, або інших осіб, що беруть участь у справі [106; 177].

Під час безпосереднього розгляду справи повноважена посадова особа

органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду зобов'язана з'ясувати низку даних та обставин, а саме: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа у його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [106; 177]. З'ясовуючи їх, компетентний суб'єкт проводить вивчення та оцінку доказів. Доказами у справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку, орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи у його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також іншими документами [106; 177]. Обов'язок доказування вини суб'єкта у вчиненні правопорушення у сфері будівельної діяльності покладається на посадових осіб, які уповноважені складати протоколи про правопорушення у вказаній сфері. Однак особи, щодо яких вирішується питання про притягнення до відповідальності, з метою доведення своєї позиції та спростування аргументів і доводів сторони, яка звинувачує у вчиненні правопорушення, має право надавати свої докази у справі.

За результатами розгляду справи про правопорушення у сфері будівельної діяльності, компетентний суб'єкт приймає відповідне рішення (постанову), що є третьою стадією досліджуваного провадження. Постанова повинна містити: найменування органу (прізвище, ім'я та по батькові, посада посадової особи), який виніс постанову; дату розгляду справи; відомості про особу, стосовно якої розглядається справа; опис обставин, установлених під час розгляду справи; зазначення нормативного акта, що передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення. Також у постанові зазначаються порядок і строк її оскарження. Постанова підписується уповноваженою посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю, яка розглянула справу, та затверджується печаткою. Оголошується рішення у справі негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено [106; 177].

За наслідками розгляду справи постанови можуть бути:

– про накладення відповідного стягнення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (далі – постанова про накладення штрафу) [106; 177]. Чинне законодавство встановлює лише один вид стягнень за порушення у сфері будівельної діяльності – це штраф. Навіть у разі повторного вчинення особою правопорушення, тобто скоєння нею протягом року з моменту накладання стягнення таких самих протиправних дій (бездіяльності), законодавством передбачена санкція у вигляді штрафу збільшеного розміру. Однак такий підхід не забезпечує належного виховного ефекту і не стимулює до правомірної поведінки у зазначеній сфері. Тому необхідно розширити коло стягнень за правопорушення у сфері будівельної діяльності для того, щоб забезпечити дотримання режиму законності суб'єктами цієї діяльності не лише через вплив на матеріально-фінансові аспекти їх життєдіяльності, але й на професійні. Зокрема, повторне протягом року вчинення правопорушення у досліджуваній сфері передбачає

позбавлення права займатися відповідною діяльністю чи обіймати відповідну посаду строком від шести місяців до одного року;

– про закриття справи щодо накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (постанова про закриття справи) [106; 177]. Постанова про закриття справи виноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також за наявності обставин, що виключають провадження у справі про правопорушення у сфері будівельної діяльності [106].

Законної сили постанова про накладання стягнення на особу за порушення у сфері будівельної діяльності набуває після закінчення строку на її оскарження. Саме оскарження цієї постанови є наступною стадією провадження у справах про правопорушення у сфері будівельної діяльності. Ця стадія має факультативний характер. Адміністративна процедура про оскарження вказаних постанов, винесених відносно громадян та посадових осіб, відрізняється від оскарження постанов у справі щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, які здійснюють діяльність у будівельній сфері. Зокрема, у Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.04.1994 р. № 208/94-ВР та Постанові КМУ «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 р. № 244 закріплено, що постанову про накладення штрафу та постанову про закриття справи може бути оскаржено суб'єктом містобудування, щодо якого її винесено, до суду протягом 15 днів з дня її винесення з повідомленням про таке оскарження поштою або через електронний кабінет у той самий строк органу державного архітектурно-будівельного контролю, який виніс відповідну постанову [87; 177].

Тобто законодавством не передбачено адміністративного порядку оскарження постанов у справах про правопорушення у сфері будівельної

діяльності, винесених відносно юридичних осіб та (або) фізичних осіб-підприємців. Натомість КУпАП передбачається як адміністративний, так і судовий порядок оскарження постанов. Зокрема, згідно з вказаним Кодексом в адміністративному порядку скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох днів надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати. Такий розгляд здійснюється у десятиденний строк з дня надходження скарги. При розгляді скарги на постанову у справі, орган (посадова особа) про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень [106]:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення [106];
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд [106];
- 3) скасовує постанову і закриває справу [106];
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення для того, однак, щоб стягнення не було посилено [106].

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи) [106].

Отже, провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності, вчинені громадянами чи посадовими особами, і провадження у справах про правопорушення у цій самій сфері відносно юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців, хоча й регламентуються різними законодавчими актами, втім у більшості аспектів однакові. Загалом

стан законодавчого врегулювання цих проваджень можна оцінити як задовільний. Більшість їх важливих аспектів мають досить чітке нормативно-правове визначення (оформлення). Однак у законодавчому підґрунті провадження у справах про правопорушення у сфері будівельної діяльності є певні недоліки, що потребують усунення, з метою підвищення якості та дієвості механізму притягнення до юридичної відповідальності за вказані правопорушення.

Висновки до Розділу 2

З'ясовано, що дозвільні процедури – це сукупність визначених законодавством операцій, які провадяться уповноваженими органами державної влади щодо надання відповідному суб'єкту офіційного документу встановленого зразка, дозволу (ліцензії), яким посвідчується його право займатися визначеним видом діяльності або здійснювати окремі роботи.

Доведено, що поняття «реєстрація» та «реєстраційна процедура» є цілком тотожними категоріями, які передбачають дії уповноважених державних органів, спрямовані на внесення визначених законодавством відомостей до спеціальних державних обліків, реєстрів, списків тощо, з метою посвідчення, зміни або припинення правового статусу відповідного суб'єкта у конкретній галузі. У цьому разі такою галуззю виступає будівництво.

Узагальнено, що реєстраційні та дозвільні процедури складають важливу функціональну частину адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності у нашій країні. При цьому, огляд законодавчих положень дав змогу встановити цікавий аспект, відповідно до якого реєстраційні та дозвільні процедури перебувають у єдності між собою та мають єдину мету – визначення правового статусу суб'єкта, як такого, що має законну можливість провадити будівельну діяльність на території

України. За таких умов реєстраційні процедури спрямовані на перевірку спеціальної, визначеної законодавством документації, необхідної для отримання права провадити відповідну будівельну діяльність та внесення відомостей про таких осіб, які таку подали, до спеціального реєстру у сфері будівництва. Натомість дозвільні процедури, на основі проведених реєстрацій, здійснюються для надання відповідному суб'єкту спеціального документу, дозволу, який дає йому право на провадження будівельної діяльності на території України відповідно до всіх визначених норм та стандартів.

Відзначено, що проблематика контролю та нагляду в праві та управлінській діяльності є доволі дискусійною. Зокрема, зміст обох категорій пов'язано із перевіркою діяльності певного об'єкту для забезпечення його відповідною низкою заздалегідь визначених параметрів, стандартів. У правовій галузі нагляд здебільшого пов'язують із процесом перевірки відповідності якоїсь діяльності чи процесу принципу законності. Натомість контроль – це оперативно-функціональна діяльність, метою якої є забезпечення дотримання нормативно встановлених вимог та стандартів, і яка дає змогу здійснювати втручання у роботу контролюваного об'єкту. Однак зазначений поділ є умовним, оскільки на практиці досить часто виникає законодавче ототожнення контролю та нагляду, що виражено у змісті чималої кількості адміністративних процедур.

Акцентовано увагу, що нині контроль та нагляд у сфері будівництва мають принципову різницю у змісті та цілі, у зв'язку з чим різняться процедури, за допомогою яких зазначені категорії знаходяться свій вияв. Зокрема, контрольні процедури – це набір адміністративних заходів та операцій, який спрямовано на перевірку дотримання суб'єктами провадження будівельної діяльності всіх передбачених норм і стандартів у цій сфері, а також притягнення порушників таких норм і стандартів до відповідальності. Натомість нагляд – це управлінська діяльність, спрямована не на суб'єктів

реалізації будівництва, а на уповноважені державні органи в галузі будівельної діяльності. Наглядові процедури полягають у перевірці правильності та законності рішень таких суб'єктів владних повноважень, а також можливості, за необхідності, здійснювати відміну їх неправомірних рішень.

Відмічено, що в рамках будівельної діяльності контрольні та наглядові процедури, незважаючи на їх теоретичну суміжність, являють собою різний набір операцій, які подібні у процесі реалізації, але відмінні за кінцевими цілями.

Встановлено, що провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності – це здійснювана на підставі, порядку та межах, визначених законодавством, діяльність компетентних суб'єктів із розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності та вирішення питання про застосування до правопорушника (правопорушників) передбачених законодавством стягнень.

Акцентовано, що у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 р. № 244, на відміну від КУпАП, немає положень щодо обов'язковості вказівки у протоколі про правопорушення відомостей про заподіяну внаслідок вчинення правопорушення матеріальну шкоду. Оскільки законодавство прямо передбачає обов'язок юридичної особи чи фізичної особи-підприємця, які є суб'єктами будівельної діяльності, відшкодовувати шкоду, завдану внаслідок їх протиправних дій (бездіяльності), запропоновано у вимогах до оформлення протоколів про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, закріплених у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 р. № 244, вказати, що посадова особа, яка складає такий протокол, зобов'язана у ньому зазначити відомості про заподіяну матеріальну шкоду, якщо така наявна за наслідками вчинення

протиправних дій (бездіяльності). Відображення у протоколі даних про наявну матеріальну шкоду є важливим як для повного та всебічного розгляду справи, так і для забезпечення належного усунення негативних наслідків протиправних дій, відшкодування завданої ними шкоди.

Підкреслено, що на відміну від КУпАП (ст. 268), законодавство, яким визначається процедура притягнення до відповідальності за порушення у сфері будівельної діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, не містить однієї норми, у якій би було конкретизовано перелік основних прав таких осіб. Ці права розпорошені у тексті Постанови КМУ від 06.04.1995 р. № 244, а згадки про деякі із них узагалі відсутні. Зокрема, зобов'язуючи посадову особу органу державного архітектурно-будівельного контролю, що складає протокол, роз'яснити суб'єкту, який притягається до відповідальності, його права та обов'язки, передбачені Законом «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.04.1994 р. № 208/94-ВР та Порядком накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності від 06.04.1995 р. № 244, нормотворець у жодній нормі вказаного Закону та Порядку прямо не згадує про право особи, яка притягається до відповідальності, надавати докази у справі. При цьому у наведеному Порядку закріплено, що до протоколу повноважною особою додаються матеріали, які підтверджують (доводять) протиправність та винність поведінки особи, щодо якої складено протокол. Очевидно, що за відсутності в особи, яка звинувачується у вчиненні правопорушення, права доводити правомірність своїх дій (бездіяльності), неможливо забезпечити рівність учасників справи, яка гарантується законодавством. Тому необхідно у Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженому Постановою КМУ від 06.04.1995 р. № 244, чітко визначити перелік (коло) основних прав, якими користується суб'єкт, що притягається до відповідальності за порушення у сфері будівельної діяльності.

Констатовано, що провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності, вчинені громадянами чи посадовими особами, і провадження у справах про правопорушення у цій самій сфері відносно юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців, хоча й регламентуються різними законодавчими актами, втім у більшості аспектів однакові. Загалом стан законодавчого врегулювання цим проваджень можна оцінити як задовільний. Більшість їх важливих аспектів мають досить чітке нормативно-правове визначення (оформлення). Однак у законодавчому підґрунті провадження у справах про правопорушення у сфері будівельної діяльності є певні недоліки, що потребують усунення, з метою підвищення якості та дієвості механізму притягнення до юридичної відповідальності за вказані правопорушення.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

3.1 Зарубіжний досвід реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності та можливості його використання в Україні

Досліджуючи питання вдосконалення адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності в Україні, доцільно проаналізувати зарубіжний досвід у цій сфері. Це обумовлено як не надто багатим власним досвідом України у цій галузі, так і зовнішньополітичним курсом нашої держави, спрямованим на інтеграцію до Європейського Союзу та приведенням вітчизняного законодавства у відповідність до європейських норм і стандартів. У Законі «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV зазначено, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що водночас є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire*, з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. *Acquis communautaire* (*acquis*) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Адаптація законодавства, як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*, здійснюється, передусім, у таких

напрямах: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, зокрема непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги (зокрема послуги у системі накопичувального пенсійного забезпечення); правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, зокрема ядерна; транспорт [88].

Вивчення світового досвіду публічного управління, на думку Г. Кухаревої, є наріжним каменем упровадження дієвої та ефективної системи управління в Україні. Країни світу, які не зазнали впливу тоталітарних режимів, випереджають нашу країну у багатьох питаннях, зокрема щодо державних справ. Вектор України на євроінтеграцію нині є беззаперечним для держави, яка твердо рухається у цьому напрямі. Поступова імплементація норм європейського законодавства до правової системи України, прийняття низки законодавчих актів, спрямованих на виконання вимог ЄС, запровадження безвізового режиму з країнами ЄС свідчить про чіткість та незворотність обраного шляху. Зазначене спонукає до приділення більшої уваги системам публічного управління країн Європейського співтовариства, досвіду їх розвитку, реформування та становлення [136, с. 13].

На корисності вивчення зарубіжного досвіду державного управління та правового регулювання у сфері будівельної діяльності наголошує низка дослідників. Зокрема, О. М. Непомнящий, О. В. Медведчук, І. А. Лагунова зазначають, що будівельна галузь є важливим елементом системи розвитку країни, що забезпечує економічне зростання та є основою для розвитку суміжних галузей [165]. Правники підкреслюють, що необхідно враховувати, що регулювання будівництва у провідних країнах світу спрямовано на дотримання належного рівня безпеки споруджуваних об'єктів для життя і здоров'я людей та навколишнього середовища, що відображається у

проведенні експертиз проектів, здійсненні моніторингу будівництва щодо дотримання певних вимог, норм, стандартів, правил, технічних умов та інших обмежень, встановлюваних на міжнародному та державному рівнях у законодавчих актах чи будівельних кодексах. Очевидно, що статус та межі поширення таких документів цілком залежать від правової системи кожної країни та ступеня її інтеграції у міжнародний простір технічного регулювання. Для формування досконалої стратегії розвитку будівельної галузі, необхідно сформувати ефективний механізм її державного регулювання, що потребує здійснення аналізу наукових досліджень з означених питань та дає змогу формувати альтернативні рішення на основі міжнародного досвіду [165]. На думку О. М. Непомнящого, О. В. Медведчука та І. А. Лагунової, упровадження міжнародного досвіду є позитивним аспектом для подальшого розвитку та побудови досконалої моделі будівельної галузі, шляхом створення ефективних механізмів регулювання будівництва. Міжнародний досвід підтверджує загальну тенденцію розвинених країн до роздержавлення управління будівництвом та передачі дедалі більшої кількості владно-управлінських функцій організаціям саморегулювання [165].

О. В. Стукаленко, аналізуючи світовий досвід регулювання будівельної діяльності на прикладі США, зазначає, оптимальним є досвід США у використанні публічно-правових та приватноправових засобів у їх органічному поєднанні для оптимізації будівельної діяльності та, як наслідок цих ефективних дій, – подолання кризи не тільки у будівельній галузі, але й у всій економіці країни. Дослідниця підкреслює, що реалії сьогодення, на жаль, свідчать про те, що в Україні дуже повільно впроваджується закордонний досвід [108; 237, с. 112]. Однак вивчення і застосування досвіду провідних закордонних країн в управлінні будівельною галуззю має суттєве значення для подальшого розвитку і розбудови усієї вітчизняної будівельної галузі в умовах кризи [108; 237, с. 112]. Ураховуючи наявність позитивного

закордонного досвіду, процес оптимізації державного регулювання будівельною галуззю України має стати запорукою подальшого економічного росту, а відповідно й зниження інфляції, скорочення дефіциту державного бюджету, стабілізації грошового обороту та укріплення національної валюти [108; 237, с. 112]. В Україні, на думку О. В. Стукаленко, протягом останніх років активно формується національна школа нормування у будівництві, головними завданнями якої є: гармонізація нормативної бази з напрацюваннями технічно розвинутих країн; гармонізація процедур оцінки відповідності з процедурами технічно розвинутих країн; поширення нормативної бази на весь період життєвого циклу об'єктів будівництва. Виконання поставлених завдань створить умови для підвищення конкурентоспроможності національного виробника та проектувальника, а не його знищення. Упродовж найближчих років в Україні повинно бути створено нормативну базу, здатну до інтегрування у світовий нормативно-правовий простір. А це можливо завдяки вивченню світового досвіду. Особливої актуальності набуває дослідження світового досвіду регулювання будівельною діяльністю в контексті можливості імплементації та адаптації правових норм інших держав. Адже дослідження цього досвіду є надзвичайно актуальними, тому що воно відкриває перспективи вироблення дієвих норм та ефективних юридичних механізмів у будівельній галузі [237, с. 112].

Н. Б. Чекомасова у своїх працях акцентує увагу на те, що, ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна поставила перед собою низку стратегічних завдань, які спрямовані на забезпечення поваги до спільних цінностей і прогресу у зближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах. Вирішення цих завдань передбачає реалізацію цілого комплексу організаційно-правових заходів у будівельній галузі, пов'язаних з

приведенням будівельного законодавства у відповідність з положеннями права ЄС, стандартизацією та сертифікацією будівельної продукції, впровадженням прозорих адміністративних процедур, створенням системи дієвого архітектурно-будівельного контролю та нагляду, громадського контролю, узгодженням повноважень національних суб'єктів публічної адміністрації тощо [262]. Виконання цих завдань, на думку Н. Б. Чекомасової, має передбачати порівняння ключових положень законодавства у сфері здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в Україні та європейських країнах, експерти у будівельній галузі виокремлюють низку недоліків, які суттєво впливають на якість здійснення такого контролю суб'єктами публічної адміністрації та іншими громадськими інституціями [262].

В. І. Дмитренко, досліджуючи питання міжнародного та вітчизняного досвіду нормативно-правового забезпечення діяльності підприємств будівельної галузі, відмічає, що впровадження гармонізованих технічних умов вироблення будівельної продукції є значним внеском у функціонування відповідного законодавства ЄС та Європейської асоціації вільної торгівлі. З урахуванням складної економічної ситуації в Україні, обмеженими фінансовими ресурсами, їх запозичення відіграватиме важливу роль в інноваціях, впливаючи у такий спосіб, на рішення підприємств про капіталовкладення у науково-дослідні розробки. Нині вітчизняна будівельна галузь є непрозорою, приносячи значні прибутки особам, які прагнуть залишити правове забезпечення будівництва в малоефективному стані. Беззаперечне спрямування України в бік євроінтеграції зумовлює прийняття виважених і прагматичних рішень в аналізованій сфері. Система державного управління в Україні, на думку вченого, перебуває в умовах трансформацій, що обумовлено переходом на новий вектор національного розвитку. Забезпечення конкурентоспроможності національної економіки на світових ринках, можливість реалізації ефективної економічної політики

безпосередньо залежать від формування системи державного управління, що реалізується через застосування підходів та механізмів, які мають відповідати європейським стандартам [79]. Такий стан справ, згідно з В. І. Дмитренком, зумовив потребу у вдосконаленні нормативної бази, правового і технічного нормування, стандартизації, сертифікації, оцінки відповідності, державного нагляду та контролю, що спрямовані на захист інтересів країни, зокрема підвищення конкурентоспроможності підприємств будівельної галузі, з метою забезпечення високої якості, безпеки об'єктів нерухомості та експортної орієнтації підприємств. Основою стратегії економічного і соціального розвитку України на майбутні роки є курс на інтеграцію до Європейського Союзу та поступове наближення українського законодавства, норм і стандартів до відповідних документів ЄС. Прагнення України інтегруватися у європейську економічну систему обумовило необхідність перебудови та переорієнтації будівельної галузі, з метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств на основі принципів сталого розвитку та інтеграції у світову економіку. Дослідник зазначає, що провідний європейський досвід ефективного нормативно-правового забезпечення, що використовується для побудови ієрархічної системи державного управління, може бути використано для реформування системи державного управління на національному рівні, адже окремі періоди та етапи становлення державності у Європейських країнах мають довгу історію, на відміну від України, побудова державності в якій відбувалася у досить короткі строки [79].

В. В. Слончак наголошує, що будівництво – явище різнопланове, є об'єктом правового регулювання різних суспільних відносин, зокрема й адміністративно-правових [209]. Державна політика у будівельній галузі здійснюється шляхом вироблення, прийняття та застосування нормативно-правових актів, будівельних норм та правил. Одним із основних обов'язкових елементів системи державного управління є контрольна-наглядова функція

держави за суб'єктами будівельного ринку [209]. У контексті реформування загальних засад адміністративно-правового регулювання в Україні на сучасному етапі і як наслідок, – модифікації всіх елементів механізму відповідного регулювання, особливої актуальності набуває дослідження будівельної діяльності як об'єкта регулювання та всебічного аналізу форм адміністративно-правового регулювання у цій сфері. Водночас, коли відбуваються реформи, зокрема у політичній та правовій сферах, в Україні спостерігається тенденція стосовно використання міжнародного досвіду їх проведення, що ставить перед науковцями завдання щодо дослідження та аналізу нормативно-правової бази, зокрема у сфері будівельної діяльності, на предмет її відповідності міжнародно-правовим нормам [228, с. 154].

Позиції цих та інших науковців, що тією чи іншою мірою досліджували проблему змісту та особливостей регулювання будівельної діяльності у зарубіжних країнах [262], свідчать про актуальність та назрілу необхідність вивчення зарубіжного досвіду щодо реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності, з метою визначення можливостей і перспектив його використання в Україні.

Розпочнемо дослідження із вивчення досвіду країн ЄС. Передусім необхідно акцентувати увагу на процедури отримання дозволів на будівельну діяльність у країнах Європейського Союзу. Кожна держава-член ЄС використовує свою систему ліцензування професійної діяльності. ЄС докладає чималих зусиль для гармонізації вимог до ліцензування професійної діяльності у національних законодавствах суб'єктів Союзу. У системі відносин, що виникають при реалізації норм європейських директив, оцінка відповідності є їх невід'ємною складовою частиною. В основі глобального підходу лежить використання декількох процедур відповідності, які рівноцінні з погляду результатів. Процедури складаються з кінцевого набору модулів, кожен з яких є сукупністю визначених типових процедур. Можливість (або необхідність) використання того чи іншого модулю при

перевірці відповідності встановлюється в директиві ЄС. В основі підходу до сертифікації та випробувань в ЄС лежить прагнення максимально обмежити пряме втручання органів влади в процедури оцінки відповідності при повному розумінні того, що ці органи повинні нести відповідальність за стан ринку і використання продукції [246, с. 187–188].

У країнах Європейського Союзу широкого поширення набула добровільна сертифікація, яка підтверджує відповідність нормативним документам, які не мають статус обов'язкового застосування. Це, зазвичай, стандарти різного рівня – міжнародні, національні стандарти та стандарти професійних асоціацій і підприємств. Саме добровільна сертифікація, яка проводиться відомими та авторитетними організаціями, є ефективним засобом сприяння споживачеві у виборі продукції. Для виробника сертифікація його продукції, послуг, проведена авторитетною організацією, підвищує її конкурентоспроможність, прискорює процес товарообігу [246, с. 193–194]. В умовах єдиного європейського ринку існує необхідність в єдиному європейському маркуванні: єдиному стандарті, єдиному випробуванні, єдиному маркуванні. Незалежна оцінка відповідності продукції та послуг стандартам дає споживачам і користувачам більше впевненості. CEN пропонує знак «Keumark» як маркування відповідності європейським стандартам. Хоча CEN саме собою не здійснює діяльність з оцінки та сертифікації, органи з сертифікації можуть звертатися в CEN для отримання права на використання «Keumark», що гарантує: дотримання відповідного європейського стандарту; достатній рівень виробничого контролю. Носії «Keumark» підтверджують згоду на проходження періодичного спостереження і аудиту, виконуваного незалежною зовнішньою третьою стороною [246, с. 196].

Окрім сертифікації, у країнах Європи також застосовується процедура акредитації. Акредитації в європейських державах підлягають органи з сертифікації, випробувальні лабораторії, інспекційні органи, калібрувальні

(перевірочні) лабораторії, органи сертифікації персоналу. Завдання полягає в тому, щоб при акредитації забезпечити гармонізацію процедур оцінки відповідності, з метою підвищення компетентності, досягнення високої якості та ефективності послуг, що надаються [246, с. 196].

Особливу увагу дослідники акцентують на питанні контролю та нагляду у сфері будівельної діяльності у високорозвинених країнах світу, зокрема європейських державах. О. М. Непомнящий, О. В. Медведчук та І. А. Лагунова зазначають, що система нагляду та контролю виконання будівельного законодавства являє собою механізм гарантування безпеки кінцевої продукції будівельної діяльності – будівель та споруд. Цей механізм спрямовано на:

- оцінювання та підтвердження відповідності проектних рішень до вимог будівельного законодавства, що досягається шляхом експертної перевірки і затвердження будівельної документації перед початком будівельно-монтажних, ремонтних чи інших робіт;

- оцінювання відповідності будівельних матеріалів, виробів, обладнання, конструкцій, вузлів, установок і методів, зазначених у будівельній документації і застосовуваних на будівельному майданчику;

- оцінювання та підтвердження відповідності результатів будівельно-монтажних або ремонтних робіт вимогам будівельного законодавства;

- оцінювання та підтвердження придатності закінченого об'єкта до експлуатації, що досягається шляхом проведення підсумкової перевірки після завершення будівельно-монтажних або ремонтних робіт;

- оцінювання об'єкта, що експлуатується, на відповідність умовам експлуатації, що визначені раніше виданим дозволом на будівництво [165; 246, с. 830–831].

Систему нагляду та контролю визначають як акт перманентного балансування між гарантуванням безпеки та забезпеченням сприятливого середовища для економічного розвитку регульованої території. На сучасному

етапі розвитку, на думку фахівців, існує низка способів організації та ступенів роздержавлення наглядово-контрольних функцій, що відповідають вимогам:

- підконтрольності наглядово-контрольних органів місцевим органам виконавчої влади;
- прозорості процедур нагляду та контролю;
- ефективності наглядово-контрольної діяльності щодо запобігання порушенням будівельного законодавства та припинення їх;
- наявності позасудового механізму вирішення суперечок і розбіжностей, що виникають у процесі виконання будівельного законодавства;
- забезпечення ефективного та об'єктивного розгляду апеляцій (оскарження) рішень і дій органів нагляду та контролю;
- наявності зворотного зв'язку між регульованими суб'єктами, наглядово-контрольними органами та законодавцями. Важливо, що в економічно розвинених країнах механізм наглядово-контрольної діяльності характеризується зростанням культури будівництва та ролі фахівців приватного сектору у сфері нагляду і контролю [165].

Розглянемо досвід врегулювання і здійснення адміністративних процедур в окремих європейських країнах. Зокрема, однією із країн-засновниць ЄС є Франція, яка належить до провідних держав Європи та світу. Франція – суверенна унітарна демократична республіка. Чинна Конституція, прийнята 4 жовтня 1958 р., встановлює президентсько-парламентську форму правління. У Франції основний урядовий орган, що керує розвитком будівельної галузі, – Міністерство будівництва, транспорту і туризму. Воно вивчає кон'юнктуру, розробляє прогнози, консулює місцеві органи, субсидіює і кредитує фірми з метою реалізації будівельних програм. Водночас суттєвий вплив на розвиток галузі будівництва чинять фірми, що входять у Національну федерацію суспільних робіт і Національну будівельну

федерацію. Будівельні фірми Франції, здебільшого великі, мають змогу одержувати вигідні підряди через систему добре налагоджених зав'язків з урядовими органами. У спільному віданні цих федерацій є науково-дослідні, інформаційні й інші установи [27, с. 116; 108; 228, с. 155]. Що стосується вищезгаданої добровільної сертифікації на відповідність національним стандартам, то у Франції вона проводиться Французькою асоціацією зі стандартизації (AFNOR), причому зазвичай використовується найсуворіша схема сертифікації. Сертифікована продукція маркується знаком відповідності національним стандартам Франції – NF. Добровільної сертифікації піддається до 75 % продукції, що випускається. На відміну від підтвердження відповідності Директивам Європейського Союзу, у цьому разі потрібно довести відповідність товару всім вимогам національного стандарту, зокрема безпеки. Контроль безпеки продукції, що знаходиться у продажі, проводиться шляхом регулярних перевірок відповідності якості відібраних зразків, маркованих знаком NF, вимогам Директиви Європейського Союзу або національного французького стандарту відповідно. Найбільш активно цим займається Міністерство економіки, яке керує роботою кількох тисяч інспекторів [246, с. 195].

Процедури отримання дозволів на будівництво у Франції подібні 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 подається після затвердження проекту ліцензованим архітектором. Для приватних будинків площею до 170 м² діє спрощена процедура отримання дозволу, яка не передбачає участі архітектора. Міська влада протягом двох місяців вивчає проект й ухвалює позитивний або негативний висновок. Рішення протягом двох місяців може оскаржити префект, а мер протягом трьох місяців має право скасувати власний дозвіл. У Франції не рекомендують починати

роботи, допоки не пройде строк остаточної апеляції. Для зведення житлових будинків і добудов понад 20 м², змін в несучій конструкції або облаштування басейнів подається заявка на інший вид дозволу, що видається після обов'язкової консультації з архітектором в Раді з архітектури, містобудування та охорони навколишнього середовища. Після завершення будівельних робіт до мерії надсилається декларація, яку компетентні служби можуть оскаржити протягом трьох – п'яти місяців. Якщо цього не сталося, то вона набуває чинності автоматично [242].

Щодо процедур контролю у досліджуваній сфері, то у Франції система архітектурно-будівельного контролю має гібридний характер. Контроль відбувається як з боку державних органів, так і з боку третіх осіб, у поєднанні із системою страхування [213, с. 106; 228, с. 155]. В. В. Слончак з цього приводу зазначає, що у Франції існує чотири рівня управління (незважаючи на міжкомунальний рівень): комуна (36 600 комун різного розміру); департамент (100, населення яких варіює від 76 000 до 2,6 млн жителів); регіон (26, 22 з яких – у метрополії); центр. Кожен рівень має загальну компетенцію у своїх питаннях. Департаменти у Франції мають подвійне призначення: по-перше, це органи «деконцентрації влади» і, по-друге, – це децентралізовані одиниці системи державного управління [85, с. 14]. Складовою частиною децентралізованої системи управління є регіони, ради яких виконують певні функції центральних органів влади і сприяють координації діяльності центральних і місцевих органів влади щодо реалізації політики розвитку підконтрольної території [103, с. 90; 228, с. 154]. Законом встановлено конституційні рамки і адміністративні основи нових повноважень місцевої влади, а подальші закони розподілили їх між комунами, департаментами, регіонами і центром. Комунам передали дозвіл проблем, найбільш «близьких» населенню: крім традиційних завдань (громадянський стан, організація виборів, соціальні акції, комунальні дороги, функції поліції, початкову освіту, розподіл житла, облаштування зон

відпочинку), комунам передали нові повноваження в економічній галузі і у сфері урбанізації (плани житлових будівель, зони узгодженого облаштування), а також право видавати дозволи на будівництво. Серед повноважень департаментів є будівництво та підтримка (оснащення) коледжів та професійних установ, а на рівні регіонів вирішується, зокрема, питання будівництва та підтримки ліцеїв [85, с. 17; 228, с. 155].

Крім того, саме місцеві органи влади у Франції надають дозвільні документи на будівництво і проводять обмежену перевірку на відповідність державним вимогам. Водночас Інспекції та перевірки приватними інспекційними органами відіграють важливу роль у контролі за дотриманням державних вимог щодо приватного будівництва та будівництва незначної складності [262]. Н. Б. Чекомасова, аналізуючи французький досвід контролю та нагляду у сфері будівництва, зазначає, що контроль за дотриманням правил будівництва є місією судової поліції. Контроль судової поліції дає змогу спостерігати за моніторингом застосування будівельних правил суб'єктами будівництва, шляхом виявлення проблемних аспектів та їх усунення, попередження правопорушень у будівельній галузі. Генеральний директорат з питань планування житлового будівництва та природокористування (DGALN) організовує контроль на інституційному рівні та здійснює моніторинг умов впровадження та ефективності технічної політики шляхом національного контролю за дотриманням будівельних правил. Центр досліджень та експертизи з питань ризиків для навколишнього середовища, мобільності та розвитку (Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – Cerema) відповідає за проведення контролю за будівництвом та використанням методів будівництва всієї галузі на відомчому рівні відповідно до реалізації регіональної політики якості будівництва. Контролери – це агенти державного Центру досліджень та експертизи з питань ризиків для навколишнього середовища, мобільності та розвитку (деконцентровані

служби або місцеві органи влади) [262]. Тобто контроль у будівельній галузі Франції на всіх рівнях (від центрального до місцевого) уповноважені здійснювати такі суб'єкти: Міністерство будівництва, транспорту та туризму; центральні та місцеві органи влади; судова поліція; Генеральний директорат з питань планування житлового будівництва та природокористування (DGALN); Центр досліджень та експертизи з питань ризиків для навколишнього середовища, мобільності та розвитку; контрольні офіси (приватні компанії) [262].

Не менш цікавим у досліджуваній сфері є досвід іншої країни-засновниці ЄС – Німеччини (ФРН). Ця держава, на відміну від вище згаданої Франції, має федеративний устрій і є парламентською республікою. Система державного управління будівництвом у Німеччині має централізовану структуру, що передбачає крім федеральних органів, також і органи земель, місцевого самоврядування, що поряд з іншими проблемами, займаються і питаннями будівництва. До переліку федеральних органів, які займаються регулюванням у будівництві, входять Міжвідомчий комітет з будівництва в землях (районах), Міністерство будівництва, планування, житлового і міського господарства тощо. Важливу роль відіграють підприємницькі спілки, тісно пов'язані з державними установами, і які представляють інтереси підприємців. У будівництві таких спілок нараховується кілька десятків. Провідне місце займає Головна спілка будівельної індустрії у Вісбадені, що здійснює значний вплив на формування державної політики у будівельній сфері. Рекомендації підприємницьких спілок є основою для вироблення стратегії приватного бізнесу у будівельній сфері. Контроль за дотриманням технічних норм у будівництві покладається на будівельні органи земель, що діють із загальним урахуванням норм і стандартів [27, с. 117].

Практичну роботу з сертифікації систем якості в Німеччині веде Товариство з сертифікації систем якості (DQS). Це некомерційна організація,

яка здійснює оцінку систем якості та видає сертифікат та ліцензію на використання знаку відповідності, акредитує організації на право проведення сертифікації систем якості від імені DQS, навчає інспекторів, в рамках своєї компетенції представляє Німеччину в міжнародних організаціях [246, с. 195].

До початку робіт із будівництва, в Німеччині необхідно пройти дві процедури для отримання відповідної документації. По-перше – містобудівний план, який затверджує муніципальна рада. Для нескладних проектів діє принцип, коли план схвалюють без змін. Для великих – на етапі погодження зауваження можуть надати різні державні та приватні установи. Часто після таких зауважень місто просить замовника внести до проекту зміни. Іноді процес погодження містобудівного плану може тривати роками. Саме тому більшість ділянок, що продаються в Німеччині, мають містобудівний план. По-друге, отримати дозвіл на будівництво. Його оформлення триває три – шість місяців. Обов'язковою є згода на будівництво сусідів, вони навіть можуть внести до проекту зауваження. В експлуатацію споруду приймає спеціальна муніципальна комісія (для нескладних проектів – за типовістю) [242].

Законодавством Німеччини також передбачені випадки, коли не потребується згода та адміністративний контроль за будівництвом, а саме:

1. Споруди, які підлягають отриманню допусків згідно з іншими правовими приписами (нормами), всередині або біля наземних водойм та споруди, які слугують розбудові, утриманню або використанню водойми, або є чинними, як такі, крім будівель, які є спеціальними будівлями;

2. Споруди, які потребують допусків згідно з іншими правовими приписами (нормами), призначені для публічного забезпечення електроенергією, газом, теплом, водою та для публічного (громадського) відведення та використання стічних вод, крім будівель, які є спеціальними будівлями;

3. Рекламні споруди, якщо вони потребують виняткового дозволу

відповідно до правових норм вуличного руху або допуску згідно з дорожніми правовими нормами;

4. Споруди, які потребують дозволу згідно із Законом про господарство кругообігу в природі та про відходи;

5. Споруди, які потребують дозволу або допуску відповідно до безпеки виробленої продукції;

6. Споруди, які потребують дозволу на їх виконання згідно із Законом про атомну енергію.

Для споруд, у випадку яких дозвіл на будівництво, пом'якшення норм або згоду включає інша дозвільна процедура, або які не потребують дозволу на будівництво або відповідної згоди, завдання та повноваження органу будівельного нагляду виконує установа, яка є відповідальною за виконання відповідних правових приписів (норм) [37, с. 43–44].

Крім того, вільними від дозвільних процедур є такі будівлі: а) одноповерхові будівлі з опорною площею бруто до 10 м², крім тих, які плануються на зовнішній території; б) гаражі включно з критими місцями стоянок із середньою висотою стін до 3 м та опорною площею бруто до 30 м², крім тих, які плануються на зовнішній території; с) будівлі без опалювального обладнання та приміщень із висотою стіни зі сторони дахового жолоба до 5 м, які слугують для сільськогосподарського або лісгосподарського призначення тощо [37, с. 44].

У разі, якщо будівля, яку суб'єкт має намір звести, не належить до категорії тих, що звільнені від отримання дозволів, уповноважена особа (наприклад, архітектор) повинна звернутися до компетентних органів. Подання документації на будівництво для спорудження та перебудови будівель, які не є вільними від дозвільних процедур, мають бути підписані автором ескізу (проекту), який має право подачі будівельної документації (документації на будівництво). До такої документації належать заява та інші документи, необхідні для виконання оцінки кваліфікації. Інженерна палата негайно

підтверджує надходження документів і, за потреби, повідомляє, яких документів не вистачає. Підтвердження про надходження має містити такі дані:

- 1) часовий термін;
- 2) правові можливості щодо оскарження;
- 3) повідомлення про те, що заява вважається схваленою, якщо щодо неї не було своєчасно прийнято жодного рішення;
- 4) у разі вимоги щодо надання додаткових документів – повідомлення про те, що згаданий часовий термін розпочнеться тільки тоді, якщо комплект поданих документів буде повним [37, с. 50–51].

Розглядаючи подані документи, орган будівельного нагляду у Німеччині перевіряє:

- відповідність приписам (нормам) щодо допустимості будівельних споруд (згідно з Будівельним кодексом Німеччини);
- вимогам згідно з приписами (нормами) Типових будівельних норм і правил;
- інші публічно-правові вимоги, коли зникає необхідність у рішенні згідно з іншими публічно-правовими приписами (нормами) або відбувається його заміна [37, с. 50].

У ході розгляду документів орган контролю та нагляду може проводити консультації з іншими державними та комунальними суб'єктами (органами, установами, закладами, підприємствами тощо). Якщо за результатами розгляду особі буде відмовлено у наданні дозволу, вона має право оскаржити таке рішення в адміністративному порядку, тобто до вищестоящего органу, що здійснює контроль та нагляд у будівельній сфері. Якщо і у такому разі рішення не задовольнить особу, вона може звернутися зі скаргою до суду, яка розглядатиметься у порядку адміністративного судочинства.

Контроль у сфері містобудування здебільшого здійснюється органами

державної влади, проте окремі повноваження делегуються відокремленим спеціалізованим установам, що впливає на розгалуженість контрольних повноважень між окремими суб'єктами. Відповідно до будівельного законодавства Німеччини будівельний контроль кожен штат регулює самостійно, що закріплено у державних будівельних правилах і нормах. Відповідальними суб'єктами будівельного контролю та нагляду є державні органи округів і незалежних міст. Місцева влада або регіональні органи влади (здебільшого Landkreise, малий регіон) несуть відповідальність за надання дозволу на будівництво, нагляд за будівництвом, приймання будівельних робіт, остаточні перевірки. Місцеві або регіональні органи контролю за будівництвом називаються untere Bauaufsichtsbehörden, які входять до складу будівельних підрозділів муніципалітетів або районів. Наступним за інстанційністю органом є регіональний уряд – губернатор або провінція, які здійснюють технічний нагляд за органами місцевого контролю за будівництвом, приймають рішення щодо апеляцій, поданих проти спірних рішень, прийнятих місцевими органами контролю за будівництвом. Тобто діяльність органів місцевої влади підконтрольна вищим інспекційним органам з питань правомірності здійснення контролю та нагляду, процедурного розгляду апеляційних скарг щодо їх діяльності [246, с. 186; 263, с. 175–176].

У контексті цього доречно зосередити увагу на досвіді організації і реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності Сполучених Штатів Америки (США). Як і Німеччина, США має федеративний устрій, однак належить до англосаксонської правової системи.

О. В. Стукаленко зазначає, що у будівельній галузі США роль регулювального органу у державному масштабі виконує, насамперед, створене в 1965 р. Міністерство житлового будівництва і міського розвитку, завданням якого є координація будівництва об'єктів, що фінансуються з федерального бюджету, а також будівництва приватних житлових будинків, що

кредитуються з цього бюджету [108; 237, с. 113]. Суттєву роль у регулюванні будівельної галузі, як зазначає науковець, відіграють Корпус військових інженерів, будівельні асоціації і товариства, зокрема: Асоціація американських генеральних підрядників; Асоціація американських субпідрядників; Асоціація американських архітекторів; Американське товариство інженерів цивільного будівництва. Зазначені асоціації існують за рахунок відрахувань будівельних фірм. Вони розробляють і видають різні нормативні документи, інструкції і положення, пропагують передовий досвід, організовують семінари, симпозіуми і конференції, школи і курси підвищення кваліфікації, виступають у ролі консультантів урядових органів, випускають спеціальні журнали [108; 237, с. 113].

Нормування у будівельній галузі США базується здебільшого на модельних кодексах, які розробляються недержавними некомерційними саморегульованими організаціями [246, с. 478]. Нормативно-правову основу будівельної діяльності у США становить величезний масив стандартів, технічних регламентів, технічних умов, будівельних правил і норм США закріплено у Міжнародному будівельному кодексі (англ. International Building Code). Він був упроваджений Міжнародною радою з кодів у 2009 році, передбачивши положення Національного кодексу споруд, Єдиного кодексу будівництва споруд і Стандартного кодексу США. Цей кодифікований нормативно-правовий акт, спільно з правилами зонування, регулює будівельну діяльність для захисту населення, шляхом установлення мінімальних стандартів проектування і спорудження будівель, а також забезпечення їхньої якості та безпеки. До того ж ним встановлено стандарти природного освітлення, вентиляції, види аварійних виходів, структуру споруди, типи підлог, стін, вікон, дверей, камінів тощо. Окрім будівельного кодексу, є кодекси із санітарії та гігієни, пожежний, сантехнічний і електротехнічний; більшість із них мають місцевий характер, але, зазвичай, застосовуються норми модельних кодексів. Крім того, є кодекс

електротехнічних пристроїв і робіт, опублікований Національною асоціацією пожежної охорони [76, с. 215–216].

Процедура отримання дозволу на будівництво у США складається з таких етапів:

1 Попередня консультація та інспекційна перевірка. Ця стадія зазначеної процедури не має обов'язкового характеру. Утім практика свідчить, що її використання на стадії проектування дає змогу уникнути затримок і додаткових витрат на виправлення будівельної документації на стадії її перевірки на наступному етапі процедури отримання дозволу на будівництво. Проведення попередньої інспекційної перевірки здійснюється за рішенням посадової особи. Результати перевірки можуть показати, що планована модифікація наявної споруди є нескладною і для отримання дозволу не потрібна підготовка повного комплекту будівельної документації [246, с. 511–512].

2. Прийом і розгляд заяви забудовника. На цьому етапі відбувається перевірка (експертиза) будівельної документації та приймається рішення про видачу (або відмову у видачі) дозволу на будівництво. Повноважна посадова особа органів держави чи муніципальної влади перевіряє: категорію споруди, її функціональне призначення і передбачуваний вид робіт для того, щоб вибрати правильну форму заяви; правильність заповнення заяви; цілісність комплекту будівельної документації, що подається на перевірку; проводить розрахунок і оплати за видачу дозволу; видає квитанцію, що підтверджує прийом заяви і документації.

Перевіряючий проводить перевірку отриманих від заявника креслень і специфікацій. Якщо перевіряючий виявляє помилки і невідповідності з нормами і стандартами, він складає список зауважень і передає його на доопрацювання та оформлення клерку. Після перевірки, будівельна документація із зауваженнями передається заявнику для усунення помилок і нормативних невідповідностей. Після внесення виправлень, заявник повертає

комплект будівельної документації в департамент у справах будівництва на перевірку. Якщо зауваження стосувалися складних інженерних питань, будівельна документація передається кваліфікованому перевіряючому, який після повторної перевірки, приймає рішення схвалити або відмовити заявнику у видачі дозволу на будівництво [246, с. 511–512, 516–517].

3. Проведення інспекційних перевірок, які мають за мету з'ясувати та оцінити стан відповідності об'єктів будівництва встановленим будівельним та іншим нормативам, стандартам, правилам.

4. Видача сертифіката про придатність до експлуатації, який видається місцевим органом будівельного нагляду і контролю за результатами успішної приймальної перевірки об'єкта, для якого раніше було видано дозвіл на будівництво [246, с. 514, 532–533].

За порушення у сфері будівельної діяльності, законодавством США передбачено цілу низку заходів, що можуть застосовуватися до порушника, зокрема:

- попередження;
- приписи;
- призупинення або відкликання дозволів на будівництво;
- призупинення або анулювання сертифікатів про придатність об'єктів до експлуатації;
- позбавлення реєстрації або ліцензій на право надання послуг будівельного підряду (в адміністративних утвореннях, де функції реєстрації та ліцензування підрядників покладені на наглядово-контролюючі органи);
- адміністративні штрафи;
- визнання нерухомого майна небезпечним, що може спричинити арешт майна та знесення споруди [246, с. 512–513]. Хоча на практиці контрольно-наглядові органи вдаються до вище згаданих санкцій лише у тому разі, якщо суб'єкт будівельної діяльності не усуне виявлене порушення у встановлений строк, або якщо він неодноразово вчиняє подібні

правопорушення.

Отже, у провідних країнах світу склався багаторівневий адміністративно-правовий механізм управління будівельною сферою, який дає змогу здійснювати контроль за законністю, якістю та безпечністю будівельної діяльності як на загальнодержавному, так і регіональному та місцевому рівнях. Адміністративні процедури у цьому механізмі покликані забезпечити:

- по-перше, отримання дозволів на будівництво;
- по-друге, проведення компетентними суб'єктами заходів контролю та нагляду у сфері будівельної діяльності;
- по-третє, реалізацію заходів припинення правопорушень у сфері будівельної діяльності та застосування юридичної відповідальності за вчинення таких правопорушень.

Загалом, як зазначає Ю. Тацій, Україна йде в руслі світових трендів, однак вітчизняна система ще не ідеальна. Досі частина містобудівних повноважень залишається на центральному рівні (ДАБІ та після її ліквідації – Державна сервісна служба містобудування). Попри запуск Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, рівень діджиталізації все ще низький. Зокрема, не існує єдиної інтегрованої бази даних для всіх державних установ, пов'язаних з містобудуванням. Ніхто не скасовував людський фактор. Уже на стадії видачі будівельних паспортів виявляється низька кваліфікація деяких архітекторів, які не здатні подати документацію з урахуванням усіх необхідних вимог [242].

З огляду на це та з метою удосконалення в Україні державного регулювання сфери будівельної діяльності, доречно акцентувати увагу на такі аспекти адміністративних процедур у цій сфері у зарубіжних країнах:

- застосування наявних у країнах ЄС процедур установлення відповідності послуг та продукції затвердженим стандартам і нормативам. Зокрема, процедури добровільної сертифікації, проходження суб'єктами

будівельної діяльності яких забезпечує не лише високий рівень довіри з боку споживачів їх послуг, продукції, але й сприяє більш лояльному та менш прискіпливому відношенню з боку суб'єктів публічної влади під час вирішення питання про надання дозволу на будівництво;

- запровадження за прикладом США процедури попереднього консультування суб'єкта будівельної діяльності, яка не має обов'язкового характеру, втім її проходження позитивно сприймається контрольно-наглядовими органами у сфері будівництва, особливо коли йдеться про складні будівельні роботи. Цінність цієї процедури полягає у тому, що вона суттєво зменшує ймовірність допущення помилок і порушень суб'єктом будівельної діяльності, що пришвидшує процес вирішення питання щодо надання останньому відповідного дозволу;

- скористатися досвідом Німеччини та звільнити суб'єкта від необхідності проходити дозвільну процедуру в органах будівельного контролю та нагляду, якщо здійснювані ним роботи, з метою забезпечення публічної безпеки, потребують отримання дозволів (допусків) згідно з іншими законодавчими актами (наприклад, щодо забезпечення населення електроенергією, природним газом тощо);

- надавати перевагу превентивним, а не каральним заходам у разі виявлення порушень у будівельній сфері. Тобто вживати заходів, які унеможливлюють будівельну діяльність суб'єкта до моменту усунення ним недоліків, порушень. Найбільш суворі стягнення мають застосовуватися тільки у випадку неодноразового чи одноразового, втім умисного та грубого порушення суб'єктом законодавчих вимог і правил у сфері будівельної діяльності.

3.2 Напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, нормами якого визначаються правові засади реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності

У попередніх підрозділах, аналізуючи різні аспекти адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності, неодноразово було акцентовано увагу на наявні проблеми і недоліки їх законодавчого врегулювання. На цій проблематиці наголошували й фахівці у галузі права та державного управління. Зокрема, О. М. Козич зазначає, що державне регулювання економіки покликане, передусім, забезпечити її сталий розвиток. Процес регулювання економіки потребує розробки певних заходів (економічних, політичних, соціальних), спрямованих на стабілізацію та подальший темп зростання доходів державного бюджету та скорочення видатків. Однак особливої актуальності набуває пошук заходів державного регулювання, здатних забезпечити якісні перетворення в економіці та соціальній сфері, сталий розвиток її галузей. Будівельна галузь є однією із найважливіших галузей народного господарства, від якої залежить ефективність функціонування всієї системи господарювання в країні. Її значущість для економіки будь-якої країни обумовлена тим, що: капітальне будівництво, мабуть, як жодна інша галузь економіки, створює велику кількість робочих місць і споживає продукцію багатьох галузей народного господарства [107, с. 138]. Дослідник акцентує увагу на тому, що економічний ефект від розвитку цієї галузі полягає у мультиплікаційному ефекті коштів, укладених у будівництво. Адже з розвитком будівельної галузі розвиватимуться: виробництво будівельних матеріалів і відповідного обладнання, машинобудівна галузь, металургія і металообробка, нафтохімія, виробництво скла, деревообробна промисловість, транспорт, енергетика тощо. І, вочевидь, як жодна інша галузь економіки, будівництво сприяє розвитку підприємств малого бізнесу, особливо того, який спеціалізується на

оздоблювальних і ремонтних роботах, на виробництві та встановленні вбудованих меблів тощо. Отже, ріст будівельної галузі неминуче впливає на економічний ріст у країні і виникнення необхідних умов для розв'язання багатьох соціальних проблем. Однак на сучасному етапі її розвитку йтися про будь-яку конкурентоспроможність цієї галузі не може. Якщо на регіональному рівні чітко простежується тенденція верховенства будівельних організацій центральних районів та великих міст-мільйонників у зв'язку з їх значними потужностями і інвестиційною привабливістю, то на глобальному рівні будівельна галузь України програє через брак необхідних фінансових та організаційних перетворень. Ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання, спрямованого на інформаційне забезпечення, створення та нормативно-правової бази оптимального податкового навантаження тощо [107, с. 138–139; 145]. Дослідник стверджує, що ситуація, що склалася нині у сфері будівництва регіону (спад виробництва, зниження темпів розвитку, скорочення інвестиційної активності, нерозвиненість ринкової інфраструктури тощо), вимагає обґрунтованого підходу до вибору форм і методів державного регулювання, з метою вирішення проблем управління будівельними підприємствами [107, с. 142, 153].

Ю. Г. Прав у своїх працях зазначає, що сучасні тенденції економічного розвитку диктують нові вимоги до системи державного регулювання якості життя, що зумовлено багатогранною специфікою основних її складників, зокрема економічного механізму такої системи, який під впливом зовнішніх факторів, змушений адаптуватися до сучасних умов, що проявляється через зміну та вдосконалення економічного механізму регулювання зайнятості, освіти, охорони здоров'я, оплати праці, доходів та соціального захисту населення [179, с. 153; 180, с. 151]. Однак особливу увагу, на думку вченого, необхідно приділити галузі будівництва. Становище будівельної галузі як об'єкта державного регулювання, зумовлене змінами політичної, правової,

суспільної на економічній сфері української держави. Будівництво є матеріальною основою для підвищення рівня та якості життя населення, що проголошене в Україні головною метою довгострокової соціально-економічної політики держави. Ця ситуація дає змогу констатувати недостатню ефективність державного регулювання відносин у сфері будівництва, що обумовлено неузгодженістю соціально-економічної політики на різних рівнях її реалізації. У зв'язку із невизначеністю цього питання стосовно державного регулювання в будівництві, необхідно детально проаналізувати проблематику та сучасні тенденції вирішення ситуації, що склалася [180, с. 151].

О. А. Марушева зазначає, що уряди багатьох держав постійно мають справу з новими викликами, бо сучасний світ та соціально-економічні відносини зазнають постійних трансформацій. Державні управлінці повинні прогнозувати ці зміни та керувати ними, вирішуючи проблеми, які виникають, швидко та ефективно. В Україні механізм нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві є важливим інструментом у процесі планування державою своєї діяльності на майбутнє, а його вдосконалення є процесом постійного прийняття державно-управлінських рішень та коригування цих рішень у часі. Поки що в Україні не існує єдиного термінологічного апарату з питань нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, немає єдиних вимог до сумісності об'єктів публічних електронних записів, пов'язаних зі створенням, обміном, зберіганням, коригуванням та форматуванням інформації. Відповідно держава, міжнародні установи, територіальні громади та користувачі реєстрової інформації, оплачуючи послуги та вкладаючи величезні інвестиції у створення та розвиток окремих реєстрів інформаційних послуг у галузі будівництва, не можуть реалізувати основної місії публічних інформаційних систем – створення в Україні єдиного прозорого інформаційного середовища для спрощення процесів державного

управління розвитком будівельної сфери, яка буде відкритою для задоволення та захисту інформаційних потреб учасників ринку [153]. Дослідниця акцентує увагу на тому, що розвиток базового сектору економіки, такого, як будівництво, вимагає перспективної та збалансованої державної політики для забезпечення відповідності будівельної практики національним цілям економічного та соціального розвитку, включаючи реалізацію концепції сталого розвитку та національної конкурентоспроможності. У зв'язку з цим, О. А. Марушева вважає необхідним та важливим кроком у напрямі вироблення комплексного підходу до розробки концептуальної моделі вдосконалення державного механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в Україні, шляхом формування принципово нового плану дій, розділеного на етапи, в основу кожного із яких покладено п'ять основних принципів, що стосуються різних інтересів учасників будівельного ринку та вимагають координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а саме: принцип повноти, прозорості та доступності інформації про містобудівну діяльність для всіх її учасників; принцип компетентності громадськості при прийнятті рішень щодо безпечного використання об'єктів будівництва; принцип мінімізації корупційних ризиків; принцип субсидіарності та децентралізації у галузі будівництва; принцип максимальної інтеграції та автоматизації дозвільних процедур за якісними критеріями [153].

На думку О. Кудрявцева, для того, щоб нині будівельна галузь України працювала як монолітний організм, необхідна ефективна комунікація з учасниками містобудівного процесу в регіонах. Удосконалення регулювання цієї сферою передбачає, згідно з фахівцем, новий підхід у контролі, який дасть змогу перевіряти об'єкти будівництва на основних етапах виконання робіт. Зокрема, огляди здійснюватимуться після закінчення фундаменту, каркасу, мереж та оздоблення і, що важливо, винятково за заявою замовника

та у зручний для нього час. Ще одним суттєвим кроком назустріч учасникам містобудівного процесу, вважає О. Кудрявцев, стануть зміни в підходах до накладання штрафів. По-перше, у разі виявлення порушень, спершу надаватимуться рекомендації щодо їх усунення. По-друге, штрафи стануть диференційованими та залежатимуть від класу наслідків (відповідальності) об'єкта. По-третє, за результатами позапланових перевірок, штрафи застосовуватимуться лише через невиконання вимог приписів. По-четверте, замовник матиме змогу продовжити термін виконання приписів [129].

В. Мелко стверджує, що на сучасному етапі розвитку національної економіки галузь будівництва покликана забезпечувати розв'язання цілої низки важливих соціально-економічних проблем, зокрема: модернізація та створення нових основних засобів виробництва; реконструкція та переоснащення; сприяння структурній перебудові економіки; забезпечення житлом громадян країни тощо. Нині в Україні функціонування будівельної галузі пов'язано із низкою проблем, які потребують пошуку науково обґрунтованих шляхів розв'язання [156]. Дослідник зазначає, що, на жаль, поки що спостерігається низький рівень контролю з боку державних органів влади за сферою будівництва, а також низька ефективність державного регулювання будівельної діяльності: незаконне будівництво без відповідних дозволів та прав на землю; порушення технічних норм будівництва; недотримання екологічних норм безпеки; незахищеність інвесторів та потенційних власників будівель; високий рівень бюрократизації та складність отримання дозвільної документації на проведення будівельних робіт; низький рівень застосування фінансово-кредитного механізму та механізму страхування тощо. Ці проблеми можуть бути вирішені через посилення контролю з боку регулюючих органів та підвищення ефективності державного регулювання галузі будівництва. Необхідною передумовою для владнання цих проблем є забезпечення удосконалення інституційно-правового регулювання та підвищення ефективності механізмів державного

регулювання будівельної діяльності, що загалом сприятиме поліпшенню інвестиційно-підприємницького клімату у сфері будівництва [156]. У контексті цього В. Мелко доходить висновку, що нагальними завданнями, які стоять перед органами державного регулювання у сфері будівництва, є: по-перше, з одного боку, спрощення та удосконалення адміністративних процедур видачі дозвільної документації (скорочення часу на очікування дозволів, зниження витрат тощо), а з іншого – посилення контролю за дотриманням будівельних та екологічних норм будівельниками; по-друге, розширення можливостей для державно-приватного партнерства у процесі будівництва важливих соціально-економічних об'єктів; по-третє, розширення застосування фінансово-кредитних механізмів забезпечення будівництва та управління об'єктами нерухомості; по-четверте, розширення сфери застосування механізмів страхування для забезпечення захисту від ризиків, які притаманні галузі будівництва [156].

У проекті Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності від 2019 р. зазначено, що створення цілісної та ефективної системи функціонування публічного управління у сфері містобудівної діяльності полягає у забезпеченні комплексної правової основи для розвитку містобудівної діяльності, формуванні безпечного та комфортного середовища для населення, подоланні корупції у публічному секторі. Державна політика у сфері містобудівної діяльності має бути спрямована на забезпечення високих стандартів проживання, створення ефективних фінансово-економічних, технічних, організаційних і правових механізмів для вдосконалення соціально-економічного та просторового розвитку держави, регіонів та населених пунктів [119]. У концепції акцентовано на тому, що зміни до законодавства у сфері містобудівної діяльності, що вносилися протягом останніх років, були спрямовані на вирішення окремих проблем будівельної та суміжних галузей, не мали комплексного характеру і стратегічного плану реалізації. Ігнорування громадських потреб,

спрямованих на створення комфортного середовища для проживання, призвело до значного соціального напруження у суспільстві, посилення кризи довіри до влади. Дерегуляція господарської діяльності суттєво знизила інституційну спроможність держави у здійсненні контролю за забудовою населених пунктів та територій за їх межами. Реформа децентралізації, спрямована на розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління територіями, виконується повільно та у неналежний спосіб через відсутність документації з просторового планування (містобудівної документації), недостатність досвіду, дефіцит кваліфікованих кадрів та ускладнений доступ до інформації [119].

Відсутність у публічному доступі необхідної інформації про містобудівну діяльність, заплутаність дозвільних процедур, не створення конкурентного середовища та численні конфлікти з громадськістю призводять до зловживань та роблять містобудівну сферу інвестиційно непривабливою. До основних проблем і перешкод у сфері будівельної діяльності, які потребують конструктивного вирішення, розробники Концепції віднесли такі:

1. У нормативно-правовому регулюванні: некодифікованість містобудівного законодавства, неузгодженість його норм між собою та з іншим галузевим законодавством; невизначеність та суперечливість понятійного апарату; надмірні дискреційні повноваження органів влади та посадових осіб, визначені законом; невизначеність відповідальності або недостатня відповідальність за невиконання норм законів та підзаконних актів у сфері містобудівної діяльності; невідповідність низки підзаконних актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування вимогам законів; неефективність державного та громадського контролю за здійсненням повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

2. У питаннях забезпечення єдності та публічності процедур,

технологічного забезпечення містобудівної діяльності: недосконалість законодавчої бази щодо створення та ведення містобудівного кадастру; відсутність національної інфраструктури геопросторових даних та єдиної картографічної основи для всіх галузевих кадастрів; відсутність єдиних інтероперабельних вимог щодо створення геопросторових даних; відсутність уніфікованих вимог щодо обов'язкового використання ГІС-технологій у просторовому плануванні [119] тощо.

Наведені вище наукові позиції та зауваження дослідників щодо проблем, наявних у сфері державного регулювання будівельної діяльності, є прийнятними. Крім того, визнаючи необхідність і доцільність визначення основних напрямів щодо вдосконалення механізму зазначеного державного регулювання, доречно запропонувати власне бачення можливих кроків, спрямованих на покращення адміністративного законодавства, нормами якого визначаються правові засади реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності.

Передусім необхідно забезпечити відповідність положень підзаконних актів у сфері будівельної діяльності законам, на виконання та для розвитку положень яких такі підзаконні акти власне і приймаються. Зокрема, доречно акцентувати увагу на наявність розходжень у змісті статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI, в якій визначається порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт, та Постанови КМУ «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 13.03.2020 р. № 218. Проблема полягає у тому, що:

– по-перше, перелік документів, які має подати суб'єкт для того, щоб отримати дозвіл на будівництво, закріплений у вище зазначеній статті Закону та Постанові КМУ різняться. У Законі від 17.02.2011 р. № 3038-VI закріплено, що для отримання дозволу подається заява, до якої додаються: копія документа, що посвідчує право власності чи користування земельною

ділянкою, або копія договору суперфіцію; копія розпорядчого документа щодо комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду у разі здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду на замовлення органів державної влади чи органів місцевого самоврядування на відповідних землях державної чи комунальної власності (замість копії документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою); проектна документація на будівництво, розроблена та затверджена в установленому законодавством порядку; копія документа, що посвідчує право власності на будинок чи споруду, або згода його власника (співвласників), засвідчена у встановленому законодавством порядку, на проведення будівельних робіт у разі здійснення реконструкції, реставрації чи капітального ремонту; копії документів про призначення осіб, відповідальних за виконання будівельних робіт, та осіб, які здійснюють авторський і технічний нагляд; інформація про інженера-консультанта (у разі його залучення); інформація про ліцензію, що дає право на виконання будівельних робіт, та кваліфікаційні сертифікати; результати оцінки впливу на довкілля у випадках, визначених Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» [203]. У Постанові КМУ від 13.03.2020 р. № 218 передбачений більш широкий перелік документів, аніж у статті 37 Закону від 17.02.2011 р. № 3038-VI, при цьому в останньому немає вказівок про те, що законодавством можуть бути передбачені інші документи, які мають бути подані для отримання дозволу чи можуть вимагатися від заявника відповідним органом, з метою надання дозволу на здійснення будівельних робіт. Тобто, виконуючи положення цієї Постанови в частині переліку документів, що вимагаються, орган архітектурно-будівельного контролю фактично порушуватиме принцип законності;

– по-друге, положення Постанови КМУ від 13.03.2020 р. № 218 розходяться із положеннями Закону від 17.02.2011 р. № 3038-VI в частині тривалості строків, протягом яких приймається рішення про надання дозволу

або відмову в такому – в останньому передбачений удвічі більший строк. Зокрема, згідно зі ст. 37 Закону дозвіл на виконання будівельних робіт видається органами державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви [203]. Натомість у Постанові КМУ орган державного архітектурно-будівельного контролю протягом п'яти робочих днів з дня реєстрації заяви приймає рішення про надання дозволу або відмову у його видачі [178];

– по-третє, відрізняється порядок подання документів для отримання дозволу. У Постанові КМУ передбачено, що подання документів до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю через центр надання адміністративних послуг чи через електронний кабінет, шляхом подання засобами програмного забезпечення Єдиного державного веб-порталу електронних послуг або заповнює та надсилає рекомендованим листом з описом вкладення до центру надання адміністративних послуг заяву про отримання дозволу за встановленою формою [178]. Під час подання документів через центр надання адміністративних послуг, повноту поданих документів перевіряє посадова особа такого центру згідно з переліком, зазначеним у чек-листі за формою згідно з Порядком, та у разі виявлення неповного пакета документів, повертає замовнику (його уповноваженій особі) заяву з доданими до неї документами. Центр надання адміністративних послуг протягом одного робочого дня забезпечує передачу заяви та доданих до неї документів згідно з описом вкладення до відповідного територіального органу Держсервісбуду. Територіальний орган Держсервісбуду забезпечує протягом одного робочого дня сканування поданих документів та підготовку службової записки щодо автентичності сканованих документів тим, що отримані у паперовому вигляді та передані центром надання адміністративних послуг згідно з описом вкладення, та передає до апарату Держсервісбуду засобами електронного зв'язку [178]. У Законі «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-

VI хоча й згадуються електронний кабінет та центри надання адміністративних послуг, втім не йдеться про них у зв'язку із поданням документів для отримання дозволу на здійснення будівельної діяльності;

– по-четверте у Постанові КМУ та Законі різняться норми щодо підстав відмови у видачі дозволу. В останньому (тобто Законі) передбачено, що відмова у видачі дозволу на виконання будівельних робіт видається заявнику у письмовому вигляді з відповідним обґрунтуванням у строк, передбачений для видачі дозволу. Підставою для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт є:

- а) неподання документів, необхідних для прийняття рішення про видачу такого дозволу;
- б) невідповідність поданих документів вимогам законодавства;
- в) виявлення недостовірних відомостей у поданих документах;
- г) результати оцінки впливу на довкілля у випадках, визначених Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» [203].

Натомість згідно з Постановою КМУ від 13.03.2020 р. № 218 підставою для відмови у видачі дозволу є:

- невідповідність цільового призначення земельної ділянки;
- наявність у поданих документах порушень містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, зокрема дотримання вимог висотності (блакитна лінія), щільності населення, планувальні обмеження (охоронні зони пам'яток культурної спадщини, межі історичних ареалів, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару, у межах яких діє спеціальний режим їх використання, охоронні зони об'єктів природно-заповідного фонду, прибережні захисні смуги, зони санітарної охорони), дотримання охоронних зон об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури та об'єктів підвищеної небезпеки (червоні та жовті лінії), а також зелених насаджень (зелена лінія) [178].

Ці проблемні моменти у чинному українському законодавстві з питань регулювання будівельної діяльності обумовлені започаткованою у нашій державі реформою Державної архітектурно-будівельної інспекції. Прагнучи якомога швидше оптимізувати систему центральних органів виконавчої влади та ліквідувати один із суттєвих «осередків» корупції в країні, влада практично знехтувала положеннями Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI, передбачивши на підзаконному рівні інші, аніж встановлені у цьому Законі, вимоги щодо порядку отримання дозволу. Очевидно, що обраний КМУ підхід не відповідає таким важливим засадничим вимогам правової держави, як принцип законності та правової визначеності. Законність – комплексне (принцип, метод, режим) соціально-правове явище, що відображає організацію і функціонування суспільства на правових засадах, гармонійний зв'язок особи, влади, права і закону у конкретній державі. Правова законність, як багатогранне явище, може виступати як принцип, метод, режим. Правова законність як принцип, – провідне загальноприйняте правило імперативного характеру, що виражене у нормах-ідеях найвищого авторитету і потребує від державних органів та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань діяти правомірно, у межах правових норм, закріплених у приписах усіх чинних джерел (форм) права. Правова законність як метод, – це система правових засобів, якими здійснюється державне управління суспільством, згідно з яким органи держави і посадові особи: 1) спираються на визнання та беззастережне прийняття найвищої цінності людини при розробленні і прийнятті рішень; 2) не підмінюють своїм регулюванням (тобто актами управління) закон; 3) не виходять за межі своєї компетенції, що визначена законом, при реалізації прийнятих рішень; 4) додержуються правових процедур у процесі контролю і нагляду за законністю дій учасників суспільних відносин тощо. Метод правової законності (його називають законністю управління) є основою застосування інших методів державного

управління: організації, примусу, виховання, контролю тощо. Правова законність як режим, – стан правової організації суспільно-політичного життя, за якого суспільні відносини, правова поведінка, правова діяльність, інша правова активність людини здійснюються відповідно до законів та інших джерел (форм) права, котрі відповідають принципу верховенства права, правовим цінностям свободи, формальної рівності, справедливості. За режиму правової законності встановлюється правова атмосфера, де неухильно здійснюються (додержуються, виконуються, використовуються, застосовуються) чинні правові норми усіма суб'єктами права (державними органами, посадовими особами, громадянами та їх об'єднаннями), де панують ідеї права, гуманізму, справедливості, свободи й відповідальності; особа захищена від сваволі влади, суспільство – від анархії, хаосу, безладдя й насильства [220, с. 489–490]. Одним із ключових аспектів законності, незалежно від того, тлумачиться вона як принцип, метод чи режим, є верховенство закону, тобто визнання того, що саме закон є основним джерелом права у сучасному суспільстві, він відіграє провідну роль у правовій системі, зокрема системі джерел права, він має вищу юридичну силу стосовно підзаконних актів [124].

Щодо принципу правової визначеності, то він є важливою складовою принципу верховенства права. У широкому розумінні, як зазначає Л. Л. Богачова, принцип правової визначеності являє собою сукупність вимог до організації та функціонування правової системи, з метою забезпечення стабільного правового положення людини, шляхом удосконалення процесів правотворчості та правозастосування. Принцип правової визначеності є різновидом загальних принципів права. Він знаходить своє втілення у джерелах права ЄС і застосовується у практиці Європейського суду, є спільним для правопорядків держав-членів ЄС і набуває поширення у праві України. Дослідниця акцентує, що суворе дотримання вимог принципу правової визначеності наблизить українське законодавство до європейських

правових стандартів, сприятиме вдосконаленню механізмів правотворчості й правореалізації, слугуватиме додатковою гарантією захищеності людини від свавілля державної влади [183]. Правова визначеність є універсальним правовим началом, дія якого поширюється на такі важливі сфери правовідносини між державою і особою, як реалізація та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, встановлення юридичної відповідальності, підстав та порядку притягнення до неї, недопустимість дій та бездіяльності, спрямованих на безпідставне обмеження прав і свобод людини, встановлення пропорційності застосованих до особи обмежень, здійснення повноважень органами державної влади у межах, визначених Конституцією і законами України [183]. Юридична визначеність, на думку І. І. Дахової та О. О. Чуб, вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними [72].

Незаперечними є важливість і корисність запроваджуваних КМУ змін у досліджуваній сфері, однак невідповідність цих змін чиним законам створює сприятливе підґрунтя не лише для появи численних скарг на рішення чи дії (бездіяльність) відповідних органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, але й може зумовити скасування зазначеної постанови судом як такої, що не відповідає закону. З огляду на це, необхідним кроком є приведення запроваджуваних змін у процедурі отримання дозволу на проведення будівельних робіт у відповідність до Закону.

Крім того, доречно зосередити увагу на адміністративних процедурах у сфері будівництва, які забезпечують реалізацію відносин юридичної відповідальності у цій сфері. Зокрема, для того, щоб відійти від наявного карального аспекту юридичної відповідальності у сфері будівельної діяльності у бік її превентивного та виховного впливу, необхідно розширити коло заходів, які дозволятимуть органам державного архітектурно-будівельного контролю здійснювати ефективні заходи із попередження та

припинення правопорушень у зазначеній сфері. У контексті цього оптимальним є досвід США, де такі заходи юридичної відповідальності, як штрафи, арешт майна чи знесення споруди (будівлі), застосовуються як крайні заходи. Натомість органи контролю активно користуються заходами, які дають змогу їм тимчасово обмежувати, призупиняти будівельну діяльність до моменту належного виконання її суб'єктом зауважень контролюючого органу і усунення відповідних порушень. Водночас необхідно посилити і відповідальність посадових осіб органів архітектурно-будівельного контролю за неналежне виконання своїх функцій.

Проблема процедур сертифікації у сфері будівельної діяльності у нашій державі обумовлена тим, що на відміну від провідних країн Європи, в Україні незалежні саморегулюванні організації не мають належного обсягу повноважень для здійснення ефективного й дієвого контролю за якістю продукції та послуг у сфері будівельної діяльності, а також рівнем професійної підготовки відповідних фахівців. Саме тому доречно за прикладом європейських країн, активно популяризувати та розвивати процедуру добровільної сертифікації. З цією метою доцільно передбачити певні переваги для осіб, які пройшли відповідну процедуру сертифікації. Однак важливо враховувати, що ефективність сертифікації, як процедури контролю за відповідністю встановленим вимогам і стандартам, залежить від рівня підготовки фахівця чи якості послуг та продукції, а також від рівня корупції в країні.

Отже, незважаючи на низку важливих і перспективних змін та перетворень, запроваджених у сфері державного регулювання будівельною діяльністю, деякі суттєві питання процедур здійснення управління у цій сфері потребують удосконалення. Запропоновані вище кроки мають за мету акцентувати увагу на наявні проблемні моменти у законодавчому забезпеченні досліджуваних процедур та визначити можливі кроки щодо їх вирішення.

Висновки до Розділу 3

Узагальнено, що у провідних державах світу склався багаторівневий адміністративно-правовий механізм управління будівельною сферою, який дає змогу здійснювати контроль за законністю, якістю та безпечністю будівельної діяльності як на загально-державному, так і регіональному та місцевому рівнях. Адміністративні процедури у цьому механізмі покликані забезпечити:

- по-перше, отримання дозволів на будівництво;
- по-друге, проведення компетентними суб'єктами заходів контролю та нагляду у сфері будівельної діяльності;
- по-третє, реалізацію заходів припинення правопорушень у сфері будівельної діяльності та застосування юридичної відповідальності за вчинення таких правопорушень.

Обґрунтовано, що з метою удосконалення в Україні державного регулювання сфери будівельної діяльності, доречно акцентувати увагу на такі аспекти адміністративних процедур у цій сфері у зарубіжних країнах, як:

- застосування наявних у країнах ЄС процедур встановлення відповідності послуг та продукції затвердженим стандартам і нормативам. Зокрема, проходження суб'єктами будівельної діяльності процедури добровільної сертифікації забезпечує не лише високий рівень довіри з боку споживачів їх послуг, продукції, а й сприяє більш лояльному та менш прискіпливому відношенню з боку суб'єктів публічної влади під час вирішення питання про надання дозволу на будівництво;
- запровадження за прикладом США процедури попереднього консультування суб'єкта будівельної діяльності, яка не має обов'язкового характеру, втім її проходження позитивно сприймається контрольно-наглядовими органами у сфері будівництва, особливо коли йдеться про складні будівельні роботи. Цінність цієї процедури полягає у тому, що вона

суттєво зменшує ймовірність допущення помилок і порушень суб'єктом будівельної діяльності, що пришвидшує процес вирішення питання щодо надання останньому відповідного дозволу;

- скористатися досвідом Німеччини та звільнити суб'єкта від необхідності проходити дозвільну процедуру в органах будівельного контролю та нагляду, якщо здійснювані ним роботи, з метою забезпечення публічної безпеки, потребують отримання дозволів (допусків) згідно з іншими законодавчими актами (наприклад, щодо забезпечення населення електроенергією, природним газом тощо);

- надавати перевагу превентивним, а не каральним заходам у разі виявлення порушень у будівельній сфері. Тобто вживати заходів, які унеможливляють будівельну діяльність суб'єкта до моменту усунення ним недоліків, порушень. Найбільш суворі стягнення мають застосовуватися тільки у випадку неодноразового чи одноразового, втім умисного та грубого порушення суб'єктом законодавчих вимог і правил у сфері будівельної діяльності.

Акцентовано на необхідності забезпечити відповідність положень підзаконних актів у сфері будівельної діяльності законам, на виконання та на розвиток положень яких такі підзаконні акти власне і приймаються. Зокрема, доречно звернути увагу на наявність розходжень у змісті статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI, в якій визначається порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт, та Постанови КМУ «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 13.03.2020 р. № 218. Проблема полягає у тому, що:

- по-перше, перелік документів, які має подати суб'єкт, для того, щоб отримати дозвіл на будівництво, закріплений у вище зазначеній статті Закону та Постанові КМУ різняться;

– по-друге, положення Постанови КМУ від 13.03.2020 р. № 218 розходяться із положеннями Закону від 17.02.2011 р. № 3038-VI в частині тривалості строків, протягом яких приймається рішення про надання дозволу або відмову в такому – в останньому передбачений удвічі більший строк;

– по-третє, відрізняється порядок подання документів для отримання дозволу;

– по-четверте, у Постанові КМУ та Законі різняться норми щодо підстав відмови у видачі дозволу.

Ці проблеми у чинному українському законодавстві з питань регулювання будівельної діяльності обумовлені започаткованою у нашій державі реформою Державної архітектурно-будівельної інспекції. Прагнучи якомога швидше оптимізувати систему центральних органів виконавчої влади та ліквідувати один із суттєвих «осередків» корупції в країні, влада практично знехтувала положеннями Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI, передбачивши на підзаконному рівні інші, аніж встановлені у цьому Законі, вимоги щодо порядку отримання дозволу. Очевидно, що обраний КМУ підхід не відповідає таким важливим засадничим вимогам правової держави, як принцип законності та правової визначеності.

Безумовною є важливість і корисність запроваджуваних КМУ змін у досліджуваній сфері, однак невідповідність цих змін чиним законам створює сприятливе підґрунтя не лише для появи численних скарг на рішення чи дії (бездіяльність) відповідних органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, але й може зумовити скасування зазначеної постанови судом як такої, що не відповідає закону. Тому необхідним кроком є приведення запроваджуваних змін у процедурі отримання дозволу на проведення будівельних робіт у відповідність до Закону.

Доведено, що для того, щоб відійти від наявного карального аспекту юридичної відповідальності у сфері будівельної діяльності у бік її

превентивного та виховного впливу, необхідно розширити коло заходів, які дозволятимуть органам державного архітектурно-будівельного контролю здійснювати ефективні заходи з попередження та припинення правопорушень у зазначеній сфері. У цьому контексті корисним є досвід США, де такі заходи юридичної відповідальності, як штрафи, арешт майна чи знесення споруди (будівлі) застосовуються у разі крайньої потреби. Натомість органи контролю активно користуються заходами, які дають їм змогу тимчасово обмежувати, призупиняти будівельну діяльність до моменту належного виконання її суб'єктом зауважень контролюючого органу і усунення відповідних порушень. Водночас необхідно посилити і відповідальність посадових осіб органів архітектурно-будівельного контролю за неналежне виконання своїх функцій.

Акцентовано увагу, що проблема процедур сертифікації у сфері будівельної діяльності у нашій державі обумовлена тим, що на відміну від провідних країн Європи, в Україні незалежні саморегулюванні організації не мають належного обсягу повноважень для здійснення ефективного й дієвого контролю за якістю продукції та послуг у сфері будівельної діяльності, а також рівнем професійної підготовки відповідних фахівців. Необхідно за активно популяризувати та розвивати процедуру добровільної сертифікації. З цією метою доцільно передбачити певні переваги для осіб, які пройшли відповідну процедуру сертифікації. Однак, важливо враховувати, що ефективність сертифікації, як процедури контролю за відповідністю встановленим вимогам і стандартам, залежить від рівня підготовки фахівця чи якості послуг та продукції, а також від рівня корупції в країні.

Узагальнено, що незважаючи на низку важливих і перспективних змін та перетворень, запроваджених у сфері державного регулювання будівельною діяльністю, деякі суттєві питання процедур здійснення управління у цій сфері все-таки потребують удосконалення. Запропоновані вище кроки мають за мету акцентувати увагу на наявні проблемні моменти у законодавчому забезпеченні досліджуваних процедур та визначити можливі кроки щодо їх вирішення.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України, з'ясувати сутність та особливості адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності, а також ураховуючи позитивний зарубіжний та вітчизняний досвід, розробити відповідні пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства, положення якого визначають правові засади здійснення будівельної діяльності, зокрема:

1. Виділено широкий та вузький підходи до розуміння будівельної діяльності. Відповідно до широкого будівельна діяльність – це сформована у суспільстві група врегульованих нормами законодавства країни правовідносин, детермінантами яких виступає діяльність уповноважених суб'єктів за напрямом побудови нових об'єктів будівництва, ремонту та реконструкції уже наявних. У вузькому розумінні будівельна діяльність являє собою особливий вид регульованої правом діяльності, спрямованої на створення нових будівельних об'єктів (споруд, домів, господарських будівель тощо), а також реконструкцію та ремонт уже наявних.

Ключовими особливостями будівельної діяльності, які визначають її зміст, визначено те, що:

– по-перше, результатом провадження такої діяльності є зазвичай створення нового будівельного об'єкта або споруди, який відповідно до законодавства України є нерухомим майном та підлягає спеціальній реєстрації;

– по-друге, будівельна діяльність має не тільки юридичну, але й особливу економічну, технічну та політичну важливість, оскільки у процесі її провадження виникає комплекс різноманітних правовідносин адміністративно-публічної, фінансової, цивільної, податкової та інших галузей;

– по-третє, будівельна діяльність має особливе стратегічне значення, оскільки в окремих випадках будівництво пов'язано зі спорудженням не тільки промислових та житлових будівель, але і будівель критичної інфраструктури;

– по-четверте, будівельна діяльність виступає об'єктом значних обсягів інвестувань.

2. Визначено, що правові засади здійснення будівельної діяльності в Україні – це система міжнародних та національних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, положеннями яких регулюються відносини у галузі забезпечення та здійснення будівельної діяльності в Україні. Доведено, що адміністративно-правове регулювання займає домінантне місце у системі правових засад здійснення будівельної діяльності, адже положеннями більшості нормативних актів регламентовано питання роботи публічної адміністрації за напрямками: державної підтримки будівельного сектору; здійснення нагляду та контролю за правильністю будівельної діяльності; притягнення до відповідальності осіб, які порушують легальний стан будівельної сфери; реалізації реєстраційних та інших видів адміністративних процедур тощо.

3. Доведено, що адміністративні процедури у сфері будівельної діяльності – це закріплені законодавством України групи операцій та дій владно-управлінського характеру, що використовуються уповноваженими органами державної влади з метою регулювання адміністративно-правових відносин, які виникають у межах провадження будівельної діяльності. Класифіковано адміністративні процедури у сфері будівельної діяльності на три групи: реєстраційні, дозвільні та контрольно-наглядові.

4. З'ясовано, що дозвільні процедури – це сукупність визначених законодавством операцій, які провадяться уповноваженими владними органами щодо надання відповідному суб'єкту офіційного документу встановленого зразка (дозволу, ліцензії), яким посвідчується право такого

суб'єкту займатися визначеним видом діяльності або здійснювати відповідні роботи. Реєстраційна процедура – це сукупність дій уповноважених державних органів, спрямованих на внесення визначених законодавством відомостей до спеціальних державних реєстрів, обліків, списків, з метою посвідчення, зміни або припинення правового статусу відповідного суб'єкта у конкретній галузі. Встановлено, що реєстраційні та дозвільні процедури у сфері будівельної діяльності перебувають у єдності між собою та мають єдину мету – визначення правового статусу суб'єкта як такого, що має законну можливість провадити будівельну діяльність на території України. Відповідно до цього, реєстраційні процедури спрямовані на перевірку спеціальної документації, необхідної на отримання права провадити відповідну будівельну діяльність та внесення відомостей про осіб, що її подали, до спеціального реєстру у сфері будівництва. Натомість дозвільні процедури, на основі проведених реєстрацій, здійснюються для надання відповідному суб'єкту спеціального документу, дозволу, який дає йому право провадити будівельну діяльність на території України.

5. Аналіз правових засад будівельної діяльності в Україні показав, що нині контроль та нагляд у сфері будівництва мають принципово різні цілі та зміст. Контрольні процедури – це набір адміністративних операцій та заходів, який спрямовано на перевірку дотримання суб'єктами провадження будівельної діяльності всіх передбачених стандартів і норм у цій сфері, а також притягнення порушників таких норм і стандартів до відповідальності. Натомість нагляд є управлінською діяльністю, спрямованою на уповноважені державні органи в галузі будівельної діяльності з метою перевірки правильності та законності їх рішень.

6. Установлено, що провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності – це здійснювана на підставі, у порядку та межах, визначених законодавством, діяльність компетентних суб'єктів із розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері

будівельної діяльності та вирішення питання про застосування до правопорушника (правопорушників) передбачених законодавством стягнень.

Констатовано, що провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності, вчинені громадянами чи посадовими особами, і провадження у справах про правопорушення у цій самій сфері відносно юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців, хоча й регламентуються різними законодавчими актами, втім у більшості аспектів однакові. Загалом стан законодавчого врегулювання цих проваджень можна оцінити як задовільний. Більшість їх важливих аспектів мають досить чітке нормативно-правове визначення (оформлення). Водночас у законодавчому підґрунті провадження у справах про правопорушення у сфері будівельної діяльності є певні недоліки, що потребують усунення, з метою підвищення якості та дієвості механізму притягнення до юридичної відповідальності за вказані правопорушення.

7. Обґрунтовано, що з метою удосконалення в Україні державного регулювання сфери будівельної діяльності доречно акцентувати увагу на такі аспекти адміністративних процедур в зарубіжних країнах у цій сфері, як:

- застосування наявних у країнах ЄС процедур встановлення відповідності послуг та продукції затвердженим стандартам і нормативам. Зокрема, проходження суб'єктами будівельної діяльності процедури добровільної сертифікації забезпечує не лише високий рівень довіри з боку споживачів їх послуг, продукції, а й сприяє більш лояльному та менш прискіпливому відношенню з боку суб'єктів публічної влади під час вирішення питання про надання дозволу на будівництво;

- запровадження за прикладом США процедури попереднього консультування суб'єкта будівельної діяльності, яка не має обов'язкового характеру, втім її проходження позитивно сприймається контрольно-наглядовими органами у сфері будівництва, особливо коли йдеться про складні будівельні роботи. Цінність цієї процедури полягає у тому, що вона

суттєво зменшує ймовірність допущення помилок і порушень суб'єктом будівельної діяльності, що пришвидшує процес вирішення питання щодо надання останньому відповідного дозволу;

- скористатися досвідом Німеччини та звільнити суб'єкта від необхідності проходити дозвільну процедуру в органах будівельного контролю та нагляду, якщо здійснювані ним роботи, з метою забезпечення публічної безпеки, потребують отримання дозволів (допусків) згідно з іншими законодавчими актами (наприклад, щодо забезпечення населення електроенергією, природним газом тощо);

- надавати перевагу превентивним, а не каральним заходам у разі виявлення порушень у будівельній сфері. Тобто вживати заходів, які унеможливляють будівельну діяльність суб'єкта до моменту усунення ним недоліків, порушень. Найбільш суворі стягнення мають застосовуватися тільки у випадку неодноразового чи одноразового, втім умисного та грубого порушення суб'єктом законодавчих вимог і правил у сфері будівельної діяльності.

8. Ключовими напрямками вдосконалення адміністративного законодавства, нормами якого визначаються правові засади реалізації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності, визначено:

- по-перше, необхідність забезпечити відповідність положень підзаконних актів у сфері будівельної діяльності законам, на виконання та на розвиток положень яких такі підзаконні акти власне і приймаються. Зокрема, запропоновано акцентувати увагу на наявність розходжень у змісті ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI, в якій визначається порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт, та постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 13 березня 2020 р. № 218;

– по-друге, для того, щоб відійти від наявного карального аспекту юридичної відповідальності у сфері будівельної діяльності у бік її превентивного та виховного впливу, запропоновано розширити коло заходів, які дозволятимуть органам державного архітектурно-будівельного контролю здійснювати ефективні заходи із попередження та припинення правопорушень у зазначеній сфері;

– по-третє, запропоновано переглянути процедури сертифікації у сфері будівельної діяльності. Проблема цих процедур у нашій державі обумовлена тим, що на відміну від провідних країн Європи, в Україні незалежні організації не мають належного обсягу повноважень для здійснення ефективного й дієвого контролю за якістю продукції та послуг у сфері будівельної діяльності, а також рівнем професійної підготовки відповідних фахівців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Москва: Юристъ, 1999. 728 с.
2. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Эксмо, 2009. 608 с.
3. Административное право. Общая и особенная части: учебник / под ред. А.П. Коренева. Москва: МВШМ МВД СССР, 1986. 487 с.
4. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків: Право, 2017. С. 132.
5. Адміністративне право України: навчальний посібник / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова; за ред. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с.
6. Адміністративне право України: підручник: у 2-х т. / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короєд. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.
7. Адміністративне право України: підручник / Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пиріжкова, Н.О. Армаш та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 480 с.
8. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богущький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
9. Адміністративне право. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. кол. В.Б. Авер'янов (гол.). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. Том 1. Загальна частина. 584 с.

10. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина / за ред. І.О. Ієрусалімова, І.О. Ієрусалімової, П.М. Павлика, Ж.В. Удовенко. Київ: Знання, 2007. 223 с.
11. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1964. 226 с.
12. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Донецьк, 2002. 165 с.
13. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
14. Апанасюк О.Г. Реєстраційне провадження: сутність та особливості // Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2005. № 31. С. 180–184.
15. Арсеньев К.К., Петрушевский Е.Е. Энциклопедический словарь: в 82-х т. Санкт-Петербург, 1899. Т. 26. 704 с.
16. Асланян Н. Основные начала российского частного права: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2002. 50 с.
17. Астемиров З.А. Понятие юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. № 6. С. 55–63.
18. Баб'як А.В. Адміністративно-процесуальні строки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2009. 201 с.
19. Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал Российского права. 2000. № 8. С. 93–102.
20. Басова Ю.Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура» // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. Т. 1. № 11. С. 121–123.

21. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы / отв. ред. Б.М. Лазарев. Москва: Наука, 1984. 237 с.
22. Безклубий І. Правова відповідальність // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки. 2012. Вип. 91. С. 8–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_91_4 (дата звернення: 12.06.2020).
23. Безпалова О.І. Правові засади реалізації державної політики у правоохоронній сфері // Право і Безпека. 2012. № 3. С. 87–92.
24. Белобжецкий И.А. Ревизия и контроль в промышленности: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Ревизия и контроль». Москва: Финансы и статистика, 1987. 293 с.
25. Берлач Н.А. Перспективи розвитку позитивної юридичної відповідальності в демократичному суспільстві // Форум права. 2012. № 1. С. 77–81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_1_13 (дата звернення: 12.06.2020).
26. Бибик С. П. Сюта Г. М. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / За ред.. С. Я. Єрмоленко.-Харків «Фоліо», 2006,-с.623
27. Бібік Н.В. Міжнародна практика державного регулювання в сфері будівництва // Менеджер. 2014. № 1. С. 115–121.
28. Білодід І.К. Словник української мови: в 11-ти т. Київ: Наук. вид-во «Наукова думка». 1972. Т. 3. 744 с.
29. Білодід І.К. Словник української мови: в 11-ти т. Київ: Наук. вид-во «Наукова думка». Т. 2. 1971. 550 с.
30. Бобринев Р.В. Расследование налоговых преступлений, совершаемых в сфере строительной деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Всероссийский научно-исследовательский институт. Москва. 2005. 191 с.

31. Бойко И.В. Инновационное развитие государств-участников СНГ в контексте глобальных вызовов // Сборник материалов XII Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы инновационного развития экономики». Киев: СПД Цудзинович Т.И., 2008. С. 63.

32. Божко Ю. В. Податковий спір як гарантія захисту прав та інтересів платника податків / Ю. В. Божко // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon-peremogy.com.ua/index.php?id=publikaciyi&tx_ttnews%5Btt_news%5D=101&cHash=599d399e21a07f762dca4ef359b01e04

33. Болдін М. Адміністративно-правові засади діяльності національного банку України у сфері рефінансування банків: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 207 с.

34. Борисова С.В. Организационные и правовые основы создания субъектов предпринимательской деятельности в России: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2002. 211 с.

35. Бородич Ю.С., Вальвачев А.Н., Кузьмин А.И. Паскаль для персональных компьютеров: справочное пособие. Минск: Высшэйшая школа, 1991. 365 с.

36. Брагинский М.И. Совершенствование законодательства о капитальном строительстве. Москва: Стройиздат, 1982. 144 с.

37. Брандт М. Типові будівельні норми і правила. Структура і функції будівельного нагляду в Німеччині (Біла книга 2018) / доповідь «Сильні міста – сильна Україна. Технічне співробітництво між Німеччиною та Україною». С. 120. URL: <https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/MBO-%D0%91%D1%96%D0%BB%D0%B0%20%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B0-2.pdf> (дата звернення: 12.06.2020).

38. Братель С.Г. Класифікація адміністративних процедур // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»: збірник

наукових праць / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), В.М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю.П. Аленін та ін; відп. за вип. В.М. Дрьомін; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юрид. л-ра, 2014. Т. 14. С. 214–220.

39. Братель С.Г. Природа та особливості адміністративних процедур // *Visegrad Journal of Human Rights*. 2014. № 2. С. 99–103.

40. Бурбика В.О. Процедури взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами / Верховенство права. Международный научный журнал. URL: <http://sd-vp.info/2016/protseduri-vzayemodiyi-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-z-pravooohoronnimi-organami/> (дата звернення: 12.06.2020).

41. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. Т. VIII, 1728 с.

42. Бутинець Ф.Ф., Бардаш СВ., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізія. Житомир: ЖІТІ, 2000. 512 с.

43. Буханевич О. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг // *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.

44. Бушев А.Ю., Вершинин А.П., Вещунова Н.Л. Коммерческое право: учебник. Санкт-Петербург: 3-е изд., перераб. и доп. 2002. 620 с.

45. Ваниева Э.А. Механизм оценки экономической устойчивости строительной отрасли: дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.03 / Крымский инженерно-педагогический университет. Симферополь, 2009. 255 с.

46. Варич О.Г. Економічні функції сучасної держави: природа, зміст, тенденції розвитку в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Інститут держави і права імені В. Корецького. Київ, 2006. 206 с.

47. Васильев А.М. О правоприменении в процессуальной сфере. Проблемы соотношения материального и процессуального права. Москва: Юрид. лит., 1980. 256 с.

48. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. М., 1948. 586 с.

49. Великий тлумачний словник української мови / за ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.
50. Венедиктов В.С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве. Харьков: КОНСУМ, 1996. 136 с.
51. Вінник О. Господарське право: навчальний посібник. 2-е вид., змін. та доп. Київ: Правова єдність, 2009. 766 с.
52. Вінник О. Інвестиційне право: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. 2-ге вид. зі змінами та допов. Київ, 2009. 614 с.
53. Віхров О. Правове регулювання господарських відносин в окремих галузях економіки: курс лекцій. Чернігів: КП «Видавництво «Чернігівські обереги»», 2003. 207 с.
54. Волкович О.Ю. Адміністративно-правові засади управління господарськими товариствами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 227 с.
55. Галіцина Н. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу // Форум права. 2010. № 4. С. 163–177.
56. Галіцина Н., Коломоєць Т. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: монографія. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2011. 290 с.
57. Галуцько В.В., Єщук О.М. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання // Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: <http://www.law-property.in.ua> (дата звернення: 12.06.2020).
58. Гальченко О.С. Удосконалення правового регулювання оплати праці в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. Луганськ, 2010. 188 с.

59. Ганєєв Р.Р. Правове регулювання строительної діяльності // Актуальні проблеми економіки і права. 2011. № 2. С. 172–175.
60. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
61. Герасименко В. Роль і місце державної підтримки щодо механізмів розвитку будівельної галузі // Причорноморські економічні студії. Економіка та управління підприємствами. 2018. Вип. 29. С. 144–146. URL: http://bses.in.ua/journals/2018/29_1_2018/32.pdf (дата звернення: 12.06.2020).
62. Гнатюк С.С. Проведення в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
63. Голубєва Н. Правова природа загальних засад цивільного законодавства України // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. Одеса: «Юридична література», 2008. Вип. 38. С. 18–21.
64. Гончарук С. Основи адміністративного права України: навчальний посібник. Київ: Аванпост-Прим, 2004. 200 с.
65. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу // Форум права. 2016. № 1. С. 60–66.
66. Господарське право. Особлива частина: підручник / М. Долинська, Г. Смолин, О. Туркот, Л. Хомко, Б. Гамалюк; за ред. Г. Смолина. Львів: ЛьвДУВС, 2019. 536 с.
67. Господарський кодекс України: Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 18. Ст. 144.
68. Грущинський І.М., Кравчук В.М., Пограничний Є.П. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності: Науково-практичний посібник. Львів: Престиж-Інформ, 2000. 268 с.
69. Гурковський М. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 204 с.

70. Гусаров С., Білоус В. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України // Вісник Академії управління Міністерства внутрішніх справ. 2008. № 3. С. 6–18.

71. Даль В.И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4-х т. Москва: Русс. яз., 1980. Т. 3. 588 с.

72. Дахова І.І., Чуб О.О. Багатоаспектність принципу правової визначеності щодо сучасних конституційно-правових відносин // Форум права. 2017. № 4. С. 59–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_11 (дата звернення: 12.06.2020).

73. Денисюк Д.С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 192 с.

74. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

75. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: Постанова від 13.04.2011 № 466 // Офіційний вісник України. 2011. № 34. Ст. 1404.

76. Дикман Д.Л. Организация строительства в США. Москва: Издательство Ассоциации строительных вузов, 2004. 376 с.

77. Джафарова О.В. Поняття та сутність дозвільних правовідносин: питання сьогодення // Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3 (1). С. 208–211.

78. Дзюба М. Енциклопедія сучасної України: у 12-ти т. Київ, 2004. Т. 3. 696 с.

79. Дмитренко В. Міжнародний та вітчизняний досвід нормативно правового забезпечення діяльності підприємств будівельної галузі // Ефективна економіка. 2018. № 11. 10 с. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8170> (дата звернення: 12.06.2020).

80. Дрозд О.Ю. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру: питання теорії та практики: монографія. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. 200 с.
81. Евгеньева А.П. Словарь русского языка: в 4-х т. 2-е изд. испр. и доп. Москва: Русс. яз., 1984. 614 с.
82. Економічна енциклопедія: у 3-х т. / редкол. С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: Видавничий центр «Академія», 2000. Т. 1. 864 с.
83. Енциклопедичний словник бізнесмена: менеджмент, маркетинг, інформатика. Київ: Техніка, 1993. 856 с.
84. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
85. Жамулдинов В.Н., Комаров О.Е. Особенности французской модели децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления // Отечественная юриспруденция. 2015. № 1. С. 14–20.
86. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. Цвік, В. Ткаченко, Л. Богачова та ін.; за ред. М. Цвіка, В. Ткаченка, О. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
87. Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.14.1994 № 208/94-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1994. № 46. Ст. 411.
88. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 29. Ст. 367.
89. Запотоцька О. Поняття та зміст дозволу як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів // Науковий

вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2017. Вип. 30 (1). С. 111–113.

90. Иванов С.Н. Теоретические подходы к исследованию структуры трансакционных издержек ИСК // Экономическое возрождение России. 2007. № 3 (13). С. 42–49.

91. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. Москва, 1961. 381 с.

92. Калашников Г.Ю. Правовые основы осуществления строительной деятельности в Украине и место среди них административно-правового регулирования // Право и политика. 2018. № 4. С. 193–197.

93. Калашніков Г.Ю. До класифікації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності // Теорія і практика сучасної юриспруденції: Міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 7–8 грудня 2018 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 51–55.

94. Калашніков Г.Ю. До проблеми визначення дозвільних процедур у сфері будівельної діяльності // Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 77–80.

95. Калашніков Г.Ю. До проблеми визначення поняття та видів адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності // Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Т. 4. Вип. 2. С. 133–137.

96. Калашніков Г.Ю. До проблеми визначення поняття та ознак адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності // Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 25–26 січня 2019 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 91–94.

97. Калашніков Г.Ю. До характеристики дозвільних та реєстраційних процедур у сфері будівельної діяльності // Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Т. 5. Вип. 1. С. 156–162.
98. Калашніков Г.Ю. До характеристики контрольно-наглядових процедур у сфері будівельної діяльності // Науковий вісник публічного та приватного права. 2020. Вип. 5. С. 181–186.
99. Калашніков Г.Ю. Поняття, сутність та зміст будівельної діяльності // Юридична наука. 2019. № 1. С. 111–117.
100. Калініченко Л. Юридична відповідальність: поняття, ознаки // Право. 2020. Т. 1. № 1 (67). С. 12–17.
101. Квасніцька О. Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2011. Т. 10. С. 413–423.
102. Кириченко В., Куракін О. Теорія держави і права: модульний курс: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.
103. Киричук С.М. От местного управления к местному самоуправлению: монография. Тюмень: Вектор Бук, 2005. 262 с.
104. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навчальний посібник. 3-тє вид. Київ: Правова єдність, 2011. 695 с.
105. Книш С. Специфіка адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я (на прикладі реєстраційних і дозвільних процедур) // Південноукраїнський правничий часопис. 2018. № 4. Ч. 2. С. 48–51.
106. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). 1984. № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.06.2020).
107. Козич О. Державне регулювання діяльності будівельної галузі України // Держава і ринок. 2012. №3 (11). С. 138–142.

108. Козич О. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю // Державне будівництво. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47 (дата звернення: 12.06.2020).

109. Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2005. 703 с.

110. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Правова єдність ВAB. 2009. 792 с. URL: https://pidru4niki.com/16011013/pravo/ponyattya_oznaki_yuridichnoyi_vidpovidalnosti (дата звернення: 12.06.2020).

111. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

112. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

113. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Миронюк Р.С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 599 с.

114. Комиссарова Е.Г. Об основных началах гражданского законодательства // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 25–30.

115. Конвенція про безпеку та гігієну праці у будівництві: міжнародний документ від 20.06.1988 № 167 // Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_021#Text (дата звернення: 12.06.2020).

116. Кононов П.И. Административное право. Общая часть: курс лекций. Киров. 2002. 416 с.

117. Конституційне право України: підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. В. Колісника, Ю. Барабаша. Харків: Право, 2008. 416 с.

118. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. 2010. № 72 (1). Ст. 2598.

119. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності: збірник аналітичних матеріалів. Київ, 2019. 369 с. URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf> (дата звернення: 12.06.2020).
120. Коняхин Л.Г. Контроль за соблюдением законодательства о труде. Москва: Изд-во МГУ, 2010. 543 с.
121. Копейчиков В. Правознавство: підручник. 5-е вид., перероб. та доп. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 736 с.
122. Кормчая книга. Закон градский, гл. 49, грань 38. О построении новых домов и об обновлении ветхих и о других предметах, л. 695 (изд. 1650). Москва: Печатный двор, 1653. 787 с.
123. Корнійчук О.І., Алексієвець В.І. Нормативна база будівництва: навчальний посібник. Рівне: Волинські обереги, 2019. 136 с.
124. Корольова Ю. Кореляція принципів верховенства права та верховенства закону в системі джерел права // Підприємництво, господарство і право. 2019. № 4. С. 183–186. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/35.pdf> (дата звернення: 12.06.2020).
125. Коротков Э.М. Исследование систем управления. Москва: ДеКа, 2000. 285 с.
126. Коротова С.Г. Основы метрологии, стандартизации и сертификации: учебное пособие. Томск: ТПТ, 2014. 64 с.
127. Кошиков Д.О. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави // Вісник пенітенціарної асоціації України. 2020. № 1 (11). С. 164–175.
128. Крилов Д. Реєстраційні процедури у діяльності Державної податкової служби України // Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Т. 3. Вип. 2 (23). С. 182–185.
129. Кудрявцев О. Проблеми будівельної галузі // Офіційний вебсайт ДАБІ України. URL: <https://dabi.gov.ua/problemy-budivelnoyi-galuzi-treba->

vyrishuvaty-na-mistsyah-golova-derzhahbudinspektsiyi-oleksij-kudryavtsev/ (дата звернення: 12.06.2020).

130. Кузнецова С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2003. С. 24.

131. Кузнichenko С., Феделеш М. Визначення сутності поняття реєстрації як спеціальної адміністративної процедури // Юридичний бюлетень. 2015. Вип. 1. С. 40–47.

132. Кузьменко О. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 32 с.

133. Кузьменко О. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ: Атіка, 2005. 352 с.

134. Кузьменко О. Курс адміністративного процесу. 2012. 208 с.

135. Кузьменко О. Природа реєстраційного провадження // Вісник Академії митної служби України. Серія: Право. 2009. № 1 (2). С. 81–87.

136. Кухарева Г. Розвиток публічного управління Франції: досвід для України // Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 4. С. 13–20.

137. Лагода О. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.

138. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2002. 20 с.

139. Лазарев И.М. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития: монография. Москва, 2004. 214 с.

140. Лазарев В.М., Федорова В.Г. Принцип правового равенства и юридическая ответственность (проблемы методологии и теории взаимосвязи): монография. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. 132 с.

141. Левченко О. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями // Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 2 (8). С. 106–111.

142. Левченко О. Адміністративні процедури: оновленні підходи до положень про критерії класифікації // Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 1 (7). С. 62–64.

143. Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Самара, 2004. 487 с.

144. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. 173 с.

145. Лігоненко Л.О. Нові стратегічні завдання державної політики щодо розвитку підприємництва в Україні // Актуальні проблеми економіки. 2007. № 11. С. 18–25.

146. Локтєв О. Державний фінансовий контроль: визначення та класифікація // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2011. № 3. С. 45–50.

147. Луцик А. Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 22 с.

148. Лысенко В.А. Правовые нормы и правоотношения в деятельности органов внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва: РГБ, 2006. 177 с.

149. Любімова С. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності: монографія. Харків: НікаНова, 2014. 456 с.

150. Мазепа М. Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України. Харків, 2012. 263 с.
151. Майорова Т.В. Інвестиційна діяльність: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2004.
152. Маргулис М.А. Нормотворчество корпоративних объединений в области спорта: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва: РГБ, 2006. 197 с.
153. Марушева О.А. Шляхи вдосконалення механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в Україні // Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 2. С. 126–133. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/2_2020/22.pdf (дата звернення: 12.06.2020).
154. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. Москва: Юристъ, 2004. 541 с.
155. Мащук В.Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації // Адміністративне право і процес. 2014. № 1 (7). С. 60–67.
156. Мелко В. Галузь будівництва як об'єкт державного регулювання // Науковий альманах. Серія: Управління та адміністрування. 2016. Vol. 2 (II). С. 18–22. URL: https://eprints.oa.edu.ua/6215/1/Global_world_2_2006-18-22.pdf (дата звернення: 12.06.2020).
157. Менеджмент (Современный российский менеджмент): учебник / под ред. Ф.М. Русинова, М.Л. Разу. Москва: ФБК-ПРЕСС, 1999. 504 с.
158. Миронець І.М. Поняття будівництва і капітального будівництва // Вісник господарського судочинства. 2009. № 3. С. 167–171.
159. Міжнародні стандарти ISP: стаття від 05.03.2018 / Офіційний сайт Міжнародної організації зі стандартизації. URL: <https://www.iso.org/directives-and-policies.html> (дата звернення: 12.06.2020).
160. Мордовец А.С. Демократия, право, процедура / Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2001. 776 с.

161. Муравйов К.В. До проблеми визначення поняття правові засади реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Т. 3. Вип. 29. Ч. 2. С. 154–157.

162. Назаренко Г.В. Теория государства и права: Учебное пособие. - М, 1999. 128 с.

163. Нарышкина Н.И. Функционирование тюрем в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Москва: РГБ, 2006. 271 с.

164. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 3-тє вид., переробл. та доповн. Київ: Атіка, 2005. 1064 с.

165. Непомнящий О., Медведчук О., Лагунова І. Зарубіжний досвід регулювання будівельної діяльності // Теорія та практика державного управління. 2018. Вип. 3. С. 188–196. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2018_3_28 (дата звернення: 12.06.2020).

166. Нижник Н.Р. Правовое регулирование государственно-управленческих отношений: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Киев, 1992. 39 с.

167. Николина К. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ: Б.в., 2011. 19 с.

168. Новіков В. Внутрішній контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 201 с.

169. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Москва: Русс. яз., 1987. 750 с.

170. Оксінъ В.Ю. Адміністративно-правове регулювання банківської системи: деякі теоретичні аспекти // Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9). С. 113–118.

171. Онищенко О.М. Поняття господарської будівельної діяльності та капітального будівництва // Правова держава. 2016. № 23. С. 76–80.

172. Павлов Д. Адміністративне право: Загальна частина: конспект лекцій. Київ: МАУП, 2007. С. 123–128.

173. Павлович-Сенета Я. Адміністративно-правове регулювання територіального устрою в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. С. 146.

174. Пархоменко П. Особливості протоколу про адміністративне правопорушення у справах про адміністративну відповідальність за керування транспортними засобами // Вісник Академії адвокатури України. 2013. Число 2. С. 51–56.

175. Подлєсний С.В. Історія інженерної діяльності: навчальний посібник. Краматорськ: ДДМА, 2004. 128 с.

176. Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини 16.02.2015 № 3/02-15 // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3_02715-15#Text (дата звернення: 12.06.2020).

177. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 № 244 // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.06.2020).

178. Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 13.03.2020 № 218 // Офіційний вебсайт

Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.06.2020).

179. Постніков В.С. Перспективні напрями удосконалення економічного механізму державного регулювання якості життя // Сталий розвиток економіки. 2013. № 1. С. 153–157.

180. Прав Ю. Сучасні тенденції вдосконалення державного регулювання в будівництві // Державне управління. 2018. № 4 (64). С. 151–155.

181. Правові засади діяльності журналістів в Україні: Роз'яснення від 04.10.2011 // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0062323-11#Text> (дата звернення: 12.06.2020).

182. Прилуцкий В.А. Административные комиссии и юрисдикционные органы исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одесса, 1978. 17 с.

183. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика) / Л. Богачова // Теорія і практика правознавства. 2013. Вип. 2. 13 с. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_74 (дата звернення: 12.06.2020).

184. Про адміністративну процедуру: Проект закону від 28.12.2018 № 9456 // Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 12.06.2020).

185. Про архітектурну діяльність: Закон від 20.05.1999 № 687-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 31. Ст. 246.

186. Про будівельні норми: Закон від 05.11.2009 № 1704-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 5. Ст. 41.

187. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: Закон від 01.07.2004 № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 51. Ст. 553.

188. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 48. Ст. 483.

189. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва: Закон від 25.12.2008 № 800-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2009. № 19. Ст. 257.

190. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти»: Наказ від 28.04.2001 № 205 // Офіційний вісник України. 2001. № 21. Ст. 287.

191. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Постанова від 09.07.2014 № 294 // Офіційний вісник України. 2014. № 61. Ст. 1688.

192. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова від 12.10.1992 № 576 // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п#Text> (дата звернення: 12.06.2020).

193. Про затвердження Положення про передавання запасів готівки на зберігання до уповноважених банків: Постанова від 07.12.2016 № 408 // Офіційний вісник України. 2017. № 14.

194. Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу: Постанова, порядок від 23.05.2011 № 547 // Офіційний вісник України. 2011. № 40. Ст. 1641.

195. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: Постанова від 19.08.2015 № 698 // Офіційний вісник України. 2015. № 74. Ст. 2424.

196. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова від 23.05.2011 № 553 // Офіційний вісник України. 2011. № 40. Ст. 27.

197. Про затвердження Порядку проведення у 2005 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами: Постанова від 30.08.2005 № 828 // Офіційний вісник України. 2005. № 35. Ст. 2120.

198. Про затвердження Порядку формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави: Постанова від 23.08.2016 № 563 // Офіційний вісник України. 2016. № 69. Ст.50.

199. Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд: Постанова від 20.12.2006 № 1764 // Урядовий кур'єр. 2007. № 8.

200. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова від 13.03.2020 № 219 // Офіційний вісник України. 2020. № 26. Ст. 967.

201. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2007. № 29. Ст. 389.

202. Про охорону археологічної спадщини: Закон від 18.03.2004 № 1626-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 26. Ст. 361.

203. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон від 17.02.2011 № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 34. Ст. 343.

204. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон від 11.12.2003 № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 15. Ст. 232.

205. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон від 15.01.2015 № 124-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2015. № 14. Ст. 96.

206. Протасов В.Н. Юридическая процедура. Москва, 1991. С. 6–7.

207. Протасов В.Н., Щеглов В.Н. Юридический процесс и процедура // Проблемы соотношения материального и процессуального права: труды Всесоюзного юридического заочного института. Москва, 1980. С. 106–114.

208. Пунда О.О. Використання даних, одержаних в результаті застосування науково-технічних засобів, для доказування в кримінальному процесі. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2001. 216 с.

209. Резворович К. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва: монографія. Київ: НАПУ, 2017. 164 с.

210. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва, адміністративно-правові засади: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.

211. Русанівський В.М. Словник української мови: у 20-ти т. Київ: Наукова думка. 2010. URL: <http://services.ulif.org.ua/expl/Entry/index?wordid=32190&page=1041> (дата звернення: 12.06.2020).

212. Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): монография. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 1999. 352 с.

213. Савіцький Р.Є. Зарубіжний досвід здійснення архітектурно-будівельного контролю та можливості його впровадження в Україні // Visegrad Journal of Human Rights. 2015. № 3. Ч. 2. С. 106–110.

214. Савченко С. Реєстраційні процедури в діяльності органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 18 с.

215. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 455 с.

216. Середа О.О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна

академія наук України, Інститут держави і права імені В. Корецького. Київ, 2008. 16 с.

217. Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Московская государственная юридическая академия. Москва, 2009. 218 с.

218. Сиротяк М.Р., Сиротяк М. Р. Захист майнових прав потерпілої особи в провадженні у справах про адміністративні правопорушення // Університетські наукові записки. 2005. № 1–2. С. 197–201. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2005_1-2_33 (дата звернення: 12.06.2020).

219. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консу; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

220. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге видання. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

221. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

222. Словарь административного права / И.Л. Бачило, Т.М. Гандилов, А.А. Гришковец и др. Москва: Фонд «Правовая культура», 1999. 320 с.

223. Словарь иностранных слов / А.Я. Абрамович, Г.А. Афанасьева, Г.П. Барсанов и др.; под ред. А.Г. Спиркина, И.А. Акчурина, Р.С. Карпинской. 12-е изд., стереотип. Москва: Русский язык, 1985. 608 с.

224. Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд. Москва: Русский язык, 1983. Т. 2. 736 с.

225. Словник синонімів української мови: у 2-х т. / за ред. А.А. Бурячка, Г.М. Гнатюка, С.І. Головащука. Київ: Наукова думка, 1999–2000. Т. 1. 1040 с.

226. Словник української мови: в 11-ти т. / за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1974. Т. 5. 840 с.

227. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970. Т. 1. 780 с.

228. Слончак В. Нагляд та контроль за виконанням законодавства у галузі будівництва: міжнародний досвід // Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 3. С. 154–156.
229. Смолин Г. Господарське право України. Особлива частина: навчальний посібник. Львів, 2010. 646 с.
230. Советское административное право / под ред. В.М. Манохина. Москва: Юрид. лит., 1977. 544 с.
231. . Советское административное право: учебник / под ред. А.П. Коренева. Москва, 1986. 400 с.
232. Солдатова О.Е. К вопросу о соотношении понятий «юридический процесс» и «юридическая процедура» // Молодой ученый. 2014. № 15 (74). С. 332–335. URL: <https://moluch.ru/archive/74/12639/> (дата звернення: 12.06.2020).
233. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. Санкт-Петербург, 2004. 540 с. URL: <http://be5.biz/pravo/a007/3.html#6> (дата звернення: 12.06.2020).
234. Степаненко В., Несвіт Є. Реєстраційні провадження в діяльності підрозділів Державної автомобільної інспекції МВС України: монографія. Луганськ: СПД Рєзніков В.С., 2011. 208 с.
235. Стеценко С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
236. Строгович М.С. Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. № 5. С. 75.
237. Стукаленко О. Світовий досвід регулювання будівельної діяльності на прикладі США // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. № 2. С. 112–115.
238. Стукаленко О. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 376 с.

239. Стукаленко О. Теоретичні аспекти визначення дефініцій «будівництво» та «капітальне будівництво» // Підприємництво, господарство і право. 2016. № 3. С. 103–106.

240. Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13.

241. Тацишин І.Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галузі реклами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2009. 198 с.

242. Таций Ю. Разрешительная система в строительстве: Украина и лучшие мировые практики // Українська правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/05/26/660957/> (дата звернення: 12.06.2020).

243. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю. Кравченка. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 978 с.

244. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування // Держава та регіони. Серія: Право. 2012. № 1 (35). С. 50–54.

245. Терещук М.М. Позитивна юридична відповідальність в публічному праві: теоретичний аналіз // Молодий вчений. 2016. № 7. С. 268–271. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_7_66 (дата звернення: 12.06.2020).

246. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта // Snip Innovative Technologies. Чикаго: SNIP, 2010. 889 с.

247. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

248. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 /

Національна академія наук України, Інститут держави і права імені В. Корецького. Київ, 2009. 214 с.

249. Тихомиров Ю.А. Административное право на рубеже столетий / Административное право: теория и практика. Москва, 2002. С. 7.

250. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 5-е, доп. и перераб. Москва: ЮЭ, 2006. 972 с.

251. Тройнікова О. Економіко-фінансова діяльність будівельних організацій: навчальний посібник. Вид. 2-е випр. та доп. Київ: Центр учбової л-ри, 2008. 160 с.

252. Усач Б.Ф. Контроль і ревізія. Київ: Ін Юре, 1998. 352 с.

253. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: в 4 т. Москва: Прогрес, 1987. Т. 3. 832 с.

254. Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Юридический журнал. 2003. № 1. С. 57–61.

255. Харитонova О., Харитонов Є. Юридична відповідальність: пошук парадигми // Про українське право: часопис кафедри теорії та історії держави і права Київського національного університету імені Тараса Шевченка / за ред. І. Безклубого. Київ, 2010. № V. С. 23–30.

256. Хатнюк Ю.А., Кіцул Ю.С. Поняття та особливості дозвільного провадження // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2018. Т. 2. Вип. 48. С. 20–23.

257. Христинченко Н. Реєстраційні адміністративні процедури у науковій діяльності // Наукові дослідження сучасного законодавства України. Київ, 2015. С. 220.

258. Цвігун Д. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 169 с.

259. Цивільний кодекс України: Закон від 16.01.2003 № 435 IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 40. Ст. 356.

260. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання: науково-практичний посібник / за заг. ред. М.І. Іншина, О.М. Музичука, Р.С. Веприцького. Харків: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 206 с.

261. Чалий І. Будівельний облік для профі: секрети майстерності. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків: Фактор, 2009. 464 с.

262. Чекомасова Н. Зарубіжний досвід діяльності органів публічної адміністрації та приватних установ щодо здійснення контролю у будівельній галузі // Науковий вісник публічного та приватного права. 2019. Т. 1. Вип. 3. С. 238–244. URL: http://nvpppp.in.ua/vip/2019/3/tom_1/43.pdf (дата звернення: 12.06.2020).

263. Чекомасова Н.Б. Адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 239 с.

264. Чистов Л.М. Экономика строительства. 2-е изд. перераб. и доп. Санкт-Петербург: Питер, 2003. 640 с.

265. Шатерніков М.І. Теоретичні підходи до визначення поняття «правові засади діяльності господарських судів» // Європейські перспективи. 2015. № 6. С. 108–112.

266. Юрійчук І.В. Правове поняття адміністративних процедур // Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 151–156.

267. Юридична енциклопедія: у 6-ти т. / редкол.: Ю. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. Бажана, 1998–2004. Т. 4: Н–П. 2002. 720 с.

268. Юридична енциклопедія: у 6-ти т. / редкол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Українська енциклопедія», 2001. Т. 3: К–М. 2001. 792 с.:

269. Юридична енциклопедія: у 6-ти т. / редкол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Українська енциклопедія», 1998. С. 185–186.

270. Юридичний словник / за ред. академіків АН УРСР Б.М. Бабія, І.М. Коцького, члена-кореспондента АН УРСР В.В. Цветкова. Київ, головна редакція Української Радянської енциклопедії академії наук Української РСР, 1974. С. 642.

271. Юридичні терміни: тлумачний словник / В. Гончаренко, П. Андрушко, Т. Базова та ін.; за ред. В. Гончаренка. Київ: Либідь, 2003. 320 с.

272. Юшкевич О.Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 230 с.

273. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. Одеса: Юрид. літ-ра, 2006. 336 с.

274. A Short Etymological Dictionary of modern English / Eric Partridge / Taylor & Francise Library. London; New York, 2006. 4218 p.

ДОДАТКИ

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:

1. Калашніков Г.Ю. До характеристики дозвільних та реєстраційних процедур у сфері будівельної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1(16). Т. 5. С. 156–162.

2. Калашніков Г.Ю. Правовые основы осуществления строительной деятельности в Украине и место среди них административно-правового регулирования. *Право и политика*. 2018. № 4. С. 193–197 (Кыргызская Республика).

3. Калашніков Г.Ю. До проблеми визначення поняття та видів адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4(25). Т. 5. С. 133–137.

4. Калашніков Г.Ю. Поняття, сутність та зміст будівельної діяльності. *Юридична наука*. 2019. № 1. С. 111–117.

5. Калашніков Г.Ю. До характеристики контрольно-наглядових процедур у сфері будівельної діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 5. С. 181–186.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Калашніков Г.Ю. До класифікації адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності. *Теорія і практика сучасної юриспруденції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 груд. 2018 р.)*. К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 51–55.

7. Калашніков Г.Ю. До проблеми визначення поняття та ознак адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 25–26 січ. 2019 р.)*. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 91–94.

8. Калашніков Г.Ю. До проблеми визначення дозвільних процедур у сфері будівельної діяльності. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 6–7 берез. 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 77–80.