

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МОРОЗ АЛЛА МИКОЛАЇВНА

УДК 351.743(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НОРМУВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ**

081 – Право

08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю

081 «Право»

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

_____ **А.М. Мороз**

Науковий керівник – **Лошицький Михайло Васильович**, доктор юридичних наук,
професор

Київ – 2022

АНОТАЦІЯ

Мороз А.М. Адміністративно-правове забезпечення нормування у будівництві. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2022.

Дисертація є комплексним дослідженням адміністративно-правового забезпечення нормування у будівництві в Україні. У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у тому, щоб з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення нормування в будівництві, а також спираючись на позитивний вітчизняний та зарубіжний досвід встановити напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад формування та реалізації нормування у будівництві.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертації визначено ключові елементи адміністративно-правового механізму забезпечення нормування у сфері будівельної діяльності, здійснено аналіз системи нормування та стандартизації у будівництві. Проаналізовано основні ознаки адміністративно-правових відносин у сфері будівництва. З'ясовано питання правового регулювання, в тому числі нормативно-правових засад визначення та затвердження норм у будівництві. Проаналізовано нормативно-правове регулювання повноважень та компетенції органів виконавчої влади у сфері будівництва. В роботі вивчено історичний досвід адміністративно-правового регулювання будівельної галузі України. Визначено адміністративно-правовий статус господарських об'єднань у сфері будівництва. Розглянуто зарубіжний досвід та визначено шляхи гармонізації законодавства України у сфері будівництва. Розкрито концептуальні положення забезпечення державного

контролю у сфері будівництва як необхідного елементу системи адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності.

Дисертанткою в ході дослідження глибоко вивчена система нормування та стандартизації у будівництві. Вивчено розвиток адміністративно-правового регулювання будівельної галузі України. Також з'ясовано сутність та структуру механізму адміністративно-правового забезпечення нормування у сфері будівництва. В дисертації проведена класифікація адміністративних процедур в будівництві. Також визначено адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації нормування у сфері будівництва. Здійснено аналіз відповідності регулювання ринку зобов'язань України із наближення національного законодавства до вимог законодавства Європейського Союзу за угодою про Асоціацію.

Автором в ході дослідження визначено характеристику будівництва як об'єкта адміністративно-правового регулювання, під яким розуміється комплекс суспільних відносин, учасниками яких є фізичні та юридичні особи, органи публічної адміністрації та місцеві органи, наділені цивільно-правовими та публічними правами, призначенням діяльності яких є досягнення високоякісних, позитивних змін життєдіяльності суспільства, створення об'єктів нерухомості різного призначення та застосування заходів адміністративного впливу (у тому числі адміністративного покарання) до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення та забезпечення будівельної діяльності.

У роботі визначено ознаки адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності. По-перше, адміністративно-правовому регулюванню в будівельній діяльності підлягають відносини управлінського характеру, що виникають у сфері публічного адміністрування в будівництві, по-друге, важлива роль у державному регулюванні та стимулюванні будівельної діяльності належить законодавчим і нормативним актам, по-третє, раціональним могло би бути посилення державного регулювання житлового будівництва одночасно із

здійсненню заходів щодо вдосконалювання податкової політики й оптимізації банківського кредитування, стимулюючи при цьому активізацію фінансових можливостей підприємств і організацій, у яких працюють громадяни, які потребують поліпшення житлових умов.

В процесі дослідження автором удосконалено наукові положення щодо статусу та повноважень органів загальної та спеціальної компетенції в сфері адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності.

Також у роботі досліджено організаційно-правові засади функціонування системи державних органів, які здійснюють регулювання в сфері будівельної діяльності. З точки зору адміністративно-правового регулювання є суб'єкти відносин, що входять до керуючої системи, та суб'єкти керованої системи. Щодо системи будівельної діяльності це означає виділення системи адміністрування, яка складається з державних органів, органів місцевого самоврядування, яким управлінські функції делеговані державними органами.

Ключові слова: будівництво, адміністративно-правове забезпечення, будівельна сфера, нормування у будівництві, державний контроль, адміністративна відповідальність, адміністративно-правовий механізм, зарубіжний досвід, адміністративне законодавство, адміністративно-правове регулювання.

SUMMARY

Moroz, A.M. Administrative and Legal Framework for Standardisation in Construction. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The thesis for a degree of the Doctor of Philosophy in specialty 081 – “Law”. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2022.

The thesis is a comprehensive study of the administrative and legal framework for standardisation in construction in Ukraine. The thesis provides theoretical generalisation and new solution of scientific task, which is to reveal the essence and

specificities of the administrative and legal framework for standardisation in construction, as well as relying on positive domestic and foreign experience, to establish areas of improving administrative legal principles of formation and implementation of standardisation in construction.

The scientific novelty of the results is that the thesis identifies key elements of the administrative and legal mechanism for standardisation in construction, the system of regulating and standardising construction is analysed. The main features of administrative and legal relations in the field of construction are analysed. The issue of legal regulatory mechanism, including regulatory and legal principles for establishing and approving standards in construction, is considered. The regulatory and legal framework for the powers and competence of executive bodies in the field of construction is analysed. In the work, the historical experience of administrative and legal regulatory framework for the construction industry of Ukraine is studied. The administrative and legal status of economic associations in the field of construction is defined. Foreign experience is considered and ways of harmonisation of Ukrainian legislation in the field of construction are determined. The conceptual provisions of the state control in the field of construction as a necessary element of the administrative and legal regulatory system of construction are revealed.

In the thesis, the regulatory system of standardisation in construction has been thoroughly studied. Development of the administrative and legal regulatory framework for the construction industry of Ukraine is studied.

In addition, the essence and structure of the administrative and legal mechanism for the standardisation in construction are considered. In the thesis, administrative procedures in construction are classified. Furthermore, the administrative and legal status of the actors of the standardisation in construction is defined. Compliance of regulating the market of the obligations of Ukraine to make the national legislation meet the requirements of the legislation of the European Union under the Association Agreement is analysed.

In the study, the author characterises construction as an object of the administrative regulatory mechanism, that is, the complex of social relations, participants thereof are natural and legal persons, public administration bodies and local bodies, endowed with civil-legal and public rights, aimed at high-quality, positive changes in the life of society, creation of real estate objects of different purpose and application of administrative measures (including administrative punishment) to persons who violate the established procedure for realisation of and support for construction.

In the study, the features of the administrative and legal regulatory framework for construction are defined. First, the administrative and legal regulatory framework in construction covers managerial relations that arise in the field of public administration in construction; second, legal regulations are of importance in state regulatory mechanism and stimulation of construction; third, it would be rational to strengthen the state regulatory mechanism for housing construction simultaneously with measures to improve tax policy and optimise bank lending, while encouraging the intensification of financial opportunities of enterprises and organisations in which employees need to improve housing conditions.

In the study, the author has improved scientific provisions concerning the status and powers of bodies of general and special competence in the field of administrative and legal regulatory framework for construction.

Furthermore, in the thesis the organisational and legal principles governing the system of state bodies, which regulate construction are studied. From the perspective of administrative and legal regulatory framework, parties to relations within the managerial system, and parties to the system under control. With regards to the system of construction, this means the allocation of the system of administration, which consists of state bodies, local self-government bodies, managerial functions thereof are delegated by state bodies.

Key words: construction, administrative and legal framework, construction sector, standardisation of construction, state control, administrative liability, administrative and legal mechanism, foreign experience, administrative legislation, administrative and legal regulation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Мороз А.М. Основні засади вдосконалення законодавства в будівельній галузі України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 5, Т. 2. С. 106–112.

2 Мороз А.М. Проблеми нормативно-правового забезпечення страхування відповідальності органів з оцінки відповідності за шкоду заподіяну третім особам. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. №1, Т. 3. С. 101–106.

3. Мороз А.М. Містобудівна документація: законодавчі вимоги у контексті проблеми масового житлового будівництва та дефіциту будівництва соціальної інфраструктури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. №3. С. 84–88.

4. Мороз А.М. Адміністративно-правовий статус Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як суб`єкта реалізації нормування у будівництві. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. №3(61). С. 110.

5. Мороз А.М. Розвиток інституту архітектурно-будівельного контролю. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2019. №4(62). С. 108.

6. Мороз А.М. Огляд історичного розвитку правового регулювання будівельної галузі на території України у період з останньої чверті XVIII – початок XX ст. (до 1912 р.). *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6\3. Р. 32–36. (Словацька Республіка).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Мороз А. М. Деретуляція у будівництві та усунення корупційних ризиків.

Огляд законів №1817 і № 2020. Збір матеріалів «VI Національна конференція учасників ринку сталевих будівництва «Стратегія. Розвиток. Перспективи», (14 груд.2017 р., м. Київ). Київ, 2017. С. 18–23.

2. Мороз А. М. Поточний стан імплементації положень Регламенту (ЄС) № 305/2011. *Якість.нов.іа*: збірник матеріалів Першої спеціалізованої конф. (27 верес. 2018 р., м. Київ) Київ, 2018. С. 9-12.

3. Мороз А. М. Побудова прозорої інспекційної системи контролю на підставі ризикоорієнтованого підходу: управління ризиками. Бюлетень «Інспекційний форум «Перевірок.net», (17 жовт. 2018 р., м. Київ). Київ, 2018. С. 27-31.

ЗМІСТ

ВСТУП	10
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО НОРМУВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ	18
1.1. Система нормування та стандартизації у будівництві.....	18
1.2. Розвиток адміністративно-правового регулювання будівельної галузі України.....	37
Висновки до розділу 1.....	77
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМУВАННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА	81
2.1. Сутність і структура механізму адміністративно-правового забезпечення нормування у сфері будівництва.....	81
2.2. Дозвільні адміністративні процедури в будівництві.....	98
2.3. Адміністративно-правовий статус суб`єктів реалізації нормування у будівництві.....	118
Висновки до розділу 2.....	181
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМУВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ	183
3.1. Аналіз відповідності регулювання ринку зобов`язанням України із наближення законодавства до законодавства ЄС за угодою про Асоціацію.....	183
3.2. Гармонізація законодавства України з європейськими міжнародними положеннями у будівельній сфері.....	216
Висновки до розділу 3.....	239
ВИСНОВКИ	241
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	245

ДОДАТКИ.....273

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Не зважаючи на широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам регулювання адміністративно-правових відносин у сфері будівництва, багато питань у цій галузі є недостатньо вивченими, що дозволило мені переконатися в існуванні чисельних проблем, які в дисертації детально проаналізовані. Зазначу лише те, що будівництво є однією з найважливіших галузей народного господарства, від якої залежить ефективність функціонування всієї системи господарювання в країні. Від розвитку будівництва залежать також вихід економіки держави з кризового стану й виведення її на світовий рівень. Як правило, основні інвестиції здійснюються в будівництво.

Загалом будівництво, як правило, виступає в якості певного індикатора, який відображає рівень соціально-економічного розвитку держави (хоча, без сумніву, існують і окремі виключення з даного правила, як, наприклад, «мертві квартали» у Пхеньяні (Корейська Народна-Демократична Республіка), зведені з популістичних та пропагандистських мотивів). При цьому сам процес будівництва являє собою складну полінарну діяльність в якій беруть участь різні суб'єкти суспільних відносин. Одним з основних критеріїв, що демонструє соціальність держави виступає доступність житла для населення.

У ст. 1 Конституції України проголошується, що Україна є соціальною державою, відтак створення умов для можливості отримання населенням доступного житла має виступати в якості пріоритетних напрямків її діяльності. Водночас, на сьогоднішній день на практиці дані положення залишаються скоріше декларативними, що свідчить про недостатньо ефективну роботу органів державної влади.

Не сприяє вирішенню наведених та інших проблем відсутність комплексних наукових досліджень у цій сфері. У вітчизняній юридичній науці питання адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері

будівництва розкривались частково та, як правило, в контексті інших суміжних питань.

Таким чином, відсутність комплексного підходу, наявність колізій в діючому законодавстві, наявність проблем у правовому регулюванні обумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва.

Слід також акцентувати увагу на тому, що в процесі будівництва однією з найбільш корумпованих ланок виступає дозвільна діяльність. Саме на цьому етапі виникають відповідні детермінанти вчинення корупційних кримінальних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. А так як система державного архітектурно-будівельного контролю в Україні визнана суспільством однією з найкорумпованіших, остання потребує повного перезавантаження та проведення реформ.

Для подолання даного суспільно небезпечного явища важливо перезапустити підходи щодо надання державних послуг у сфері будівництва (у даному випадку на сьогоднішній день спостерігається певна позитивна динаміка, що проявляється у діджиталізації суспільства), забезпечити рівні сприятливі умови для всіх інвесторів та забудовників тощо.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до основних положень Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015; «Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р.

Обрана тема дисертаційного дослідження спрямована на виконання основних положень Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2016-2020 рр., затверджених 3 березня 2016 р. на загальних зборах Національної академії правових наук України, та плану науково-дослідницької роботи Національної академії внутрішніх справ.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертації полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства та узагальнення практики його застосування визначити теоретичні засади та особливості адміністративно-правових засад діяльності у сфері будівництва та визначення теоретичних засад забезпечення державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності державними реєстраторами, публічності надання таких послуг, побудова прозорої та ефективної системи містобудівного контролю і державного містобудівного нагляду.

Згідно з поставленою метою визначено такі основні **завдання** дослідження:

- визначити систему нормування та стандартизації у будівництві;
- дослідити розвиток адміністративно-правового регулювання будівельної галузі України;
- з'ясувати сутність і структура механізму адміністративно-правового забезпечення нормування у сфері будівництва;
- окреслити дозвільні адміністративні процедури в будівництві;
- визначити адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації нормування у будівництві;
- проаналізувати відповідності регулювання ринку зобов'язанням України із наближення законодавства до законодавства ЄС за угодою про Асоціацію;
- визначити шляхи гармонізації законодавства України з європейськими міжнародними положеннями у будівельній сфері.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають при встановленні норм і стандартів у будівельній сфері.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення нормування у будівництві.

Методи дослідження. Методологічне підґрунтя дослідження згідно об'єкту, предмету, мети і завдань складало методи наукового пізнання, порівняльно-правовий, статистичний, системно-структурний, структурно-функціональний, метод наукового

аналізу та узагальнення тощо. Серед методів і прийомів наукового пізнання дисертаційного дослідження застосовувався комплекс вузькоспеціальних та загальнонаукових методів. Задля досягнення поставленої мети та задач, а також обґрунтування сформульованих висновків застосовувався системний підхід і різні наукові методи, зокрема: *діалектичний* метод використано під час дослідження теоретичних основ, а також нормотворчих положень у сфері будівництва.; *систематизації* – задля визначення завдань, функцій, повноважень, принципів, ознак суб'єктів реалізації нормування у сфері будівництва та шляхів вдосконалення правового забезпечення нормування, узагальнення зарубіжного досвіду; *порівняльно-правовий* – для порівняння зарубіжного та вітчизняного досвіду забезпечення нормування у сфері будівництва; *аналітичний* – для обґрунтування необхідності внесення змін до чинного законодавства; *аналізу, синтезу, індукції, дедукції* тощо – для дослідження нормативно-правових актів, матеріалів аналітичного та статистичного характеру, концепцій і теорій, які стосуються проблематики теми дисертаційного дослідження, *соціологічний* – з метою отримання інформації шляхом інтерв'ювання.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першою працею, яка комплексно та системно розглядає аспекти нормування у сфері будівництва. Основні положення та висновки дисертації, які, на мою думку, є найбільш вагомими і практично корисними:

вперше:

- запропоновано авторське визначення будівництва, зокрема, під будівництвом, як об'єктом адміністративно-правового регулювання, запропоновано розуміти сегмент поставлених під охорону чинного законодавства суспільних відносин, що виникають між державою (в особі її компетентних органів), фізичними та (або) юридичними особами з приводу споруджень об'єктів нерухомості, проведення ремонтних робіт, монтажу або демонтажу будівель та конструкцій, застосування заходів державного примусу до суб'єктів, що порушують нормативно-правові вимоги реалізації діяльності у цій сфері;

- наголошено, що з метою створення сприятливих умов для отримання доступного житла найменш соціально захищеними категоріями населення (пільгові категорії), необхідно створити єдиний нормативно-правовий акт, що включатиме у себе синтез нових та вже існуючих механізмів досягнення відповідного результату (порядок та правила надання відповідних пільг державою);

- сформовано основні завдання у сфері будівництва: створення нових об'єктів нерухомості (у тому числі шляхом добудови об'єктів незавершеного будівництва), відбудова населених пунктів (що особливо актуально у розрізі варварських дій Російської Федерації, яка підступно розв'язала війну проти України) та створення оптимального середовища для залучення інвесторів (нормативно-правове, фінансове тощо), нагляд за дотриманням чинних законодавчих та підзаконних актів у сфері будівництва та застосування до суб'єктів-порушників відповідних заходів державного впливу тощо;

- доведено, що адміністративна відповідальність виступає в якості одного з важливих інструментів забезпечення виконання правил будівництва, передбачених чинними законодавчими та підзаконними актами. Аргументовано, що адміністративна відповідальність в будівництві реалізується у специфічних для неї процесуальних формах. Це є найхарактернішою її ознакою.

удосконалено:

- єдиний підхід до визначення ознак адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності, під якими запропоновано виділити наступні: 1) є формально визначеною діяльністю, що базується на низці законодавчих та підзаконних актів; 2) предметом такого регулювання виступає група суспільних відносин управлінського характеру; 3) перспективним вектором такої діяльності є підвищення рівня контролю за житловим будівництвом з боку держави, реформування податкової політики, створення сприятливих умов до залучення інвесторів тощо;

- розуміння державного контролю у сфері будівництва, як виду діяльності

держави, спрямованої на забезпечення подальшого розвитку суспільства. Запропоновано розглядати під державним контролем у сфері будівельної діяльності владно-розпорядчу діяльність компетентних державних органів, спрямовану на забезпечення дотримання фізичними та юридичними особами законних та підзаконних документів в частині споруджень об'єктів нерухомості, проведення ремонтних робіт, монтажу або демонтажу будівель та конструкцій тощо.

набуло подальшого розвитку:

- ідея про те, що якісна модернізація будівельного комплексу можлива лише за рахунок ефективної взаємодії органів державної влади та децентралізації окремих повноважень. На підставі аналізу зарубіжного досвіду децентралізації окремих повноважень у будівельній діяльності підтримано позицію про необхідність врахування досвіду Чеської Республіки, яка мала схожі проблеми, проте успішно їх подолала;

- обґрунтування необхідності систематизації законодавства у будівельній галузі шляхом об'єднання в єдиний кодифікований нормативний акт, наприклад «Будівельний кодекс».

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що змістовно сформульовані теоретичні результати дослідження є вагомим внеском у науку адміністративного права, та, маючи практичну цінність, можуть бути використані в:

- *науковій діяльності* – для подальшого розроблення наукових питань щодо дослідження теоретичних та прикладних аспектів адміністративно-правового регулювання нормування у сфері будівництва;

- *законодавчій діяльності* – для розробки і вдосконалення нормативних актів спрямованих на поліпшення нормативного регулювання будівельної сфери;

- *практичній діяльності* – для удосконалення правозастосовної діяльності у сфері контролю та нагляду за нормами будівництва;

- *освітньому процесі* – положення та висновки дисертації використовуються при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний

процес», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність» у Національній академії внутрішніх справ (акт Національної академії внутрішніх справ від 19 червня 2021 року).

Апробація матеріалів дисертації. Основні теоретичні положення та практичні результати дисертаційного дослідження були оприлюднені та обговорювались на засіданнях кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ, на міжнародних науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема: «VI Національна конференція учасників ринку сталевих будівництва «Стратегія. Розвиток. Перспективи» (14 груд.2017 р., м. Київ); «Якість.pow.ua: збірник матеріалів Першої спеціалізованої конф.» (27 верес. 2018 р., м. Київ); «Інспекційний форум «Перевірок.net», (17 жовт. 2018 р., м. Київ).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з основної частини (вступу, трьох розділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 286 сторінок, основного тексту – 235 сторінки. Список використаних джерел налічує 269 найменувань і займає 28 сторінок, додатки викладено на 14 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО НОРМУВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ

1.1. Система нормування та стандартизації у будівництві.

Нормативна база визначає технічний рівень виробництва, технічну спроможність галузі задовольняти вимоги суспільства. У зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом стало актуальним створення сприятливого інвестиційного клімату за рахунок формування нормативної бази, інтегрованої у міжнародно-правовий простір технічного регулювання [5].

Безперечно, стан нормативної бази суттєво залежить від стану розвитку науки, так як нормативна база повинна містити в собі нові досягнення науки та техніки, що в свою чергу вимагає значних фінансових та людських ресурсів.

Варто звернути увагу на те, що нормативна база формується як на основі узагальнення практичного досвіду проектування та будівництва, так і результатів науково-технічних досліджень та розробок.

Відповідно до Закону України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII «Про наукову і науково-технічну діяльність» науковий результат – це в тому числі і проекти нормативно-правових актів, нормативних документів або науково-методичних документів, підготовка яких потребує проведення відповідних наукових досліджень або містить наукову складову, тощо[6].

В радянські часи нормативна база в галузі будівництва була однією з кращих в світі. Її стан визначався масштабами держави, географічними і кліматичними особливостями, багатонаціональністю населення, рівнем академічної і прикладної наук, станом техніки, вкладанням фінансових і людських ресурсів. Але з часом, створені будівельні норми і правила, стандарти втрачають актуальність і відповідно потребують перегляду та заміни на нові.

На сьогодні, відомо, що найбільш кращою являється нормативна база Європейського Союзу, яка являється відкритою системою, має механізми, які дозволяють адекватно реагувати на розвиток науки і техніки, базується на положеннях кращих систем нормування та стандартизації в світі. Безсумнівно, це перш за все, пов'язано з тим, що в розвиток нормативної бази Європейського Союзу вкладаються значні кошти.

Свідомим є й те, що фінансові та наукові можливості України не рівнозначні порівняно з можливостями Європейського Союзу, тому формування і розвиток нормативної бази в галузі будівництва повинно, в значній мірі, базуватися на досягненнях Міжнародних і Регіональних організацій і об'єднань в сфері нормування та стандартизації з урахуванням накопиченого національного досвіду.

До основних завдань нормування та стандартизації у будівництві відносяться: встановлення на основі досягнень науки і техніки вимог до проектування, будівництва та експлуатації будівельних об'єктів, забезпечення надійності та безпеки будівель та споруд, підвищення якості та скорочення термінів будівництва, застосування раціональних проектних рішень, економне використання людських та матеріальних ресурсів, підвищення рівня індустріалізації та продуктивність праці у будівництві, охорона навколишнього середовища, раціональне використання природних ресурсів.

Визначення поняттю «нормування у будівництві» надано у Законі України «Про будівельні норми» від 05.11.2009 № 1704-VI. А саме, нормування у будівництві - діяльність з розроблення та затвердження будівельних норм для обов'язкового застосування у сфері будівництва, містобудування та архітектури з метою формування безпечного середовища для життя і здоров'я людини [7].

Під поняттям «будівельні норми» Закон від 05.11.2009 № 1704-VI визначає затверджений суб'єктом нормування підзаконний нормативний акт технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури.

Закон України «Про будівельні норми» набрав чинності 08.12.2009. Останній

визначає правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм. До його прийняття роботи у цій сфері опосередковано регулювались Законами України: «Про стандартизацію», «Про підтвердження відповідності», «Про основи містобудування» та «Про архітектурну діяльність», які не охоплювали повною мірою діяльність у сфері нормування у будівництві, а лише врегульовували окремі питання, що є складовими нормотворчої діяльності у будівництві.

Зокрема, з набуттям чинності Законом України «Про будівельні норми»:

- визначено організаційно-правові засади нормотворчої діяльності у сферах будівництва, містобудування та архітектури;
- створено повну базу нормативно-правових актів та нормативних документів у будівництві - Фонди будівельних норм, що передбачає собою систематизацію, зберігання та актуалізацію будівельних норм.

Будівельні норми поділяються на державні та галузеві. До державних будівельних норм відносяться нормативні акти, затверджені Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (з серпня 2019 р. даний орган влади перейменовано у Міністерство розвитку громад і територій України); до галузевих будівельних норм - нормативні акти, затверджені міністерством в межах своїх повноважень у разі відсутності державних будівельних норм або необхідності встановлення вимог до будівництва окремих видів споруд, що конкретизують вимоги державних будівельних норм.

Міністерство розвитку громад і територій України здійснює реєстрацію державних і галузевих будівельних норм протягом одного місяця з дня їх затвердження. При цьому, останні не підлягають реєстрації в Міністерстві юстиції України. Зареєстровані державні та галузеві будівельні норми, зміни до них набирають чинності не раніше ніж через 90 днів з дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні відповідного суб'єкта нормування. Безоплатний доступ до розміщених текстів та актуалізованих текстів норм із внесеними змінами забезпечується органами, що

затвердили державні та галузеві будівельні норми чи зміни до них, на своїх офіційних веб-сайтах.

Застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які провадять будівельну, містобудівну, архітектурну діяльність та забезпечують виготовлення продукції будівельного призначення (стаття 11 Закону України «Про будівельні норми») [7].

Суб'єктами нормування у будівництві є 1) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури - Міністерство розвитку громад і територій України (надалі - Мінрегіон) та 2) міністерства, до повноважень яких належать питання з нормування у будівництві.

До повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури, у сфері нормування у будівництві належать:

- 1) забезпечення формування державної політики у сфері нормування у будівництві;
- 2) розроблення, затвердження, внесення змін до державних будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність;
- 3) погодження технічних завдань на розроблення державних будівельних норм;
- 4) погодження проектів галузевих будівельних норм;
- 5) реєстрація державних і галузевих будівельних норм;
- 6) забезпечення гармонізації державних будівельних норм з відповідними міжнародними нормативними актами;
- 7) організація роботи із створення та забезпечення функціонування центрального фонду будівельних норм;
- 8) організація роботи з перевірки державних будівельних норм щодо відповідності вимогам законодавства, забезпечення їх взаємоузгодженості та актуалізації;

9) представлення України у відповідних міжнародних спеціалізованих організаціях з нормування у будівництві;

10) організація роботи з поширення, офіційного оприлюднення державних і галузевих будівельних норм, у тому числі шляхом розміщення на своєму офіційному веб-сайті баз даних з актуалізованими текстами цих норм і надання безоплатного доступу до них, інформації про затверджені нормативні акти та документи з питань нормування у будівництві, у тому числі документи міжнародних спеціалізованих організацій з нормування у будівництві, членом яких є Україна або з якими здійснюється співпраця.

До повноважень міністерств у сфері нормування у будівництві належать:

1) розроблення, затвердження, внесення змін до галузевих будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність;

2) подання центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури, пропозицій щодо розроблення державних будівельних норм та внесення змін до них;

3) розроблення державних будівельних норм, проектів змін до них та подання на затвердження відповідно до погодженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури, технічного завдання;

4) надання центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури, інформації щодо розроблення проектів галузевих будівельних норм;

5) створення фондів галузевих будівельних норм;

6) організація роботи з офіційного оприлюднення галузевих будівельних норм, у тому числі шляхом розміщення на офіційному веб-сайті відповідного міністерства баз даних з актуалізованими текстами цих норм і надання безоплатного доступу до них, поширення інформації про затверджені нормативні акти та документи з питань нормування у будівництві.

З метою зберігання контрольних примірників державних будівельних норм разом з їх справами і контрольних примірників галузевих будівельних норм, удосконалення інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб усіх форм власності, а також фізичних осіб, створено центральний фонд будівельних норм. Під контрольним примірником розуміється зареєстрований Мінрегіоном у встановленому порядку документ, на титульній сторінці якого проставляється штамп «Контрольний примірник. Зареєстровано Мінрегіоном», дата, номер реєстрації та який прошивається і засвідчується на звороті підписом керівника суб'єкта нормування у будівництві або його заступника та печаткою.

Мінрегіон визначає організацію, підприємство або установу, що має статус базової організації з науково-технічної діяльності у будівництві, на яке покладається виконання функції із зберігання та забезпечення функціонування центрального фонду будівельних норм.

Як визначає Закон України «Про будівельні норми» базовою організацією з науково-технічної діяльності у будівництві є науково-дослідна або науково-технічна (проектна) організація, що виконує у визначеному напрямі будівництва функції щодо здійснення робіт із нормування [7].

Виконавцями робіт з нормування у будівництві є базові організації з науково-технічної діяльності у будівництві. Постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 р. N 589 затверджено Положення про базову організацію з науково-технічної діяльності у будівництві [8]. Основним завданням базової організації є науково-технічне, дослідне, нормативно-методичне та інформаційне забезпечення визначеного напрямку діяльності. Базова організація відповідно до основного завдання виконує такі функції:

- 1) збирає та узагальнює відомості про стан науково-технічного розвитку будівельної галузі на світовому і національному рівні;
- 2) створює довідково-інформаційний фонд;
- 3) розробляє проекти будівельних норм;

- 4) розглядає проекти будівельних норм, розроблені іншими суб'єктами нормування у будівництві;
- 5) перевіряє проекти будівельних норм щодо відповідності вимогам законодавства, забезпечує їх взаємоузгодженість та актуалізацію;
- 6) проводить моніторинг будівельних норм, надає роз'яснення, консультації, інформаційну підтримку;
- 7) висвітлює результати своєї діяльності у фахових виданнях, на конференціях, симпозіумах, семінарах тощо;
- 8) вносить пропозиції щодо пріоритетів наукових досліджень з питань нормування, що проводяться за рахунок бюджетних коштів;
- 9) досліджує питання провадження науково-технічної діяльності, готує пропозиції щодо доцільності, умов та порядку впровадження новітніх технологій;
- 10) готує та подає щороку до Мінрегіону науково-аналітичний звіт про стан науково-технічного розвитку будівельної галузі за своїм напрямом діяльності.

Перелік базових організацій встановлює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури, відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України положення. За даними сайту Мінрегіону [9] (http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/tech-reg/normuvannia/bazovi_organizatsii/) станом на 01.01.2018 статусу базової організації надано 32 організаціям (науково-дослідним або науково-технічним (проектним) організаціям).

Механізм розроблення, погодження, затвердження, внесення змін до будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність, визначено у затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2010 р. N 543 Порядку розроблення, погодження, затвердження, внесення змін до будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність. Так, будівельні норми розробляються суб'єктами нормування відповідно до планів робіт з нормування у будівництві.

Зокрема, Наказом Мінрегіону № 30 від 12.02.2018 затверджено Переліку розробок на створення науково-технічної продукції з нормування у сферах будівництва та житлової політики та обсяги їх фінансування на 2018 рік за бюджетною програмою КПКВК 2751030.

За Угодою про Асоціацію (надалі - Угода) Україна зобов'язалась поступово досягти відповідності з технічними регламентами Європейського Союзу (надалі - ЄС) та системами стандартизації, акредитації, робіт з оцінки відповідності та ринкового нагляду ЄС, а також дотримуватись принципів та практик, передбачених актуальними рішеннями та регламентами ЄС.

Україна зобов'язалась здійснити необхідні адміністративні та інституційні реформи для виконання зобов'язань з гармонізації, та щорічно інформувати ЄС про процес реформ.

Україна взяла на себе зобов'язання поступово впроваджувати звід європейських стандартів як національних та одночасно скасовувати конфліктні національні стандарти.

Україна зобов'язалась гармонізувати законодавство у 27 сферах з відповідним законодавством ЄС. До переліку сфер (галузей), законодавство яких повинно бути гармонізоване, віднесено і сферу будівельних виробів, включаючи заходи для їх впровадження.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 р. № 1436 було схвалено Концепцію реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року (надалі - Концепція) [10]. Адже інноваційні процеси розвитку будівельної галузі потребували негайного оновлення та удосконалення нормативної бази з питань будівництва. Так як діюча нормативна база залишилася у спадок від Радянського Союзу та не відповідала сучасним реаліям щодо нових технологій та продукції. Зокрема, на час схвалення Концепції в Україні були чинними близько 1300 нормативних документів державного рівня (державні будівельні норми, стандарти, тощо), зокрема близько половини нормативних документів

колишнього Радянського Союзу, з них 10 відсотків - державні будівельні норми.

В рамках реалізації Концепції Кабінет Міністрів України затвердив Програму перегляду державних будівельних норм і правил на період до 2015 року (постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 471[11]) (надалі - Програма) на виконання якої розпочався процес удосконалення нормативної бази з питань будівництва шляхом перегляду державних будівельних норм і правил, внесення змін, скасування тих будівельних норм і правил, які втратили актуальність, не використовуються та не відповідають вимогам сьогодення, прийняття національних стандартів, в тому числі і гармонізація Євростандартів.

На початок 2018 року стан з гармонізації євростандартів у будівництві виглядає наступним чином: (див. Додаток А, рис.1)

З вищенаведеного вбачається, що ця робота далека від завершення. При цьому Концепція реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні розроблювалась на період до 2015 року і нової на сьогоднішній день не схвалено.

В Європейському Союзі у галузі будівництва налічується близько:

1) 3000 стандартів (коди 91: будівельні матеріали та будівництво, 93: цивільне будівництво) Міжнародного класифікатору стандартів (International Classification for Standards - ICS). Серед цих стандартів 58 Єврокодів (Eurocodes). Єврокоди містять посилання на більш ніж 900 європейських та міжнародних стандартів EN та ISO (у тому числі 122 стандарти за кодами 91, 93;

2) 400 стандартів гармонізованих зі всіма країнами-учасниками Європейського Союзу, головним чином таких, що визначають вимоги до будівельних виробів (гармонізовані стандарти).

Також, необхідно прийняти до уваги, що з часу прийняття Єврокодів в Україні (2013 рік) Європейським комітетом зі стандартизації CEN/TC 250 Structural Eurocodes була прийнята низка змін до них (12 змін), які до сьогодні не імплементовані в Україні.

Отож, вже на сьогодні наявний факт відставання у приведенні національних

стандартів, гармонізованих з Єврокодами, у відповідність з діючими в Європейському Союзі.

У відповідності до Концепції, за результатами аналізу реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва та відповідного міжнародного досвіду, нормативна база з питань будівництва повинна складатися з:

- нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України;
- нормативних актів технічного характеру (державних будівельних норм, галузевих будівельних норм);
- нормативних документів (стандартів, технічних умов).

Однією із важливих наразі проблем розвитку нормативної бази є встановлений механізм одночасної дії будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та документів, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу.

Так, для забезпечення гармонізації нормативної бази України з нормативною базою Європейського Союзу законодавець у Законі України «Про будівельні норми» встановив період одночасної дії будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу (або інших будівельних норм, кодів). Порядок застосування зазначених норм визначається Кабінетом Міністрів України, у затвердженій ним постанові від 23 травня 2011 р. N 547 «Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу» та ДБН А.1.1-94:2010 «Система стандартизації та нормування у будівництві. Проектування будівельних конструкцій за Єврокодами. Основні положення»[12; 13]. Дія Порядку поширюється на здійснення проектування конструкцій будівель і споруд будівництва (нового будівництва та реконструкції) (далі - проектування об'єктів), які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів

з незначними (СС1), середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками. За вказаним Порядком для проектування об'єктів замовник разом з проектувальником може застосовувати будівельні норми, розроблені на основі національних технологічних традицій, або будівельні норми, гармонізовані з нормативними документами ЄС, що обумовлюється в завданні на проектування. Тобто, у проектній документації на один об'єкт не можуть одночасно застосовуватися будівельні норми, розроблені на основі національних технологічних традицій, та будівельні норми, гармонізовані з нормативними документами ЄС. Період одночасної дії будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами ЄС, встановлюється з дати набрання чинності ДБН А. 1.1-94:2010 «Проектування будівельних конструкцій за Єврокодами. Основні положення» (чинні з 1 липня 2013 р.) до втрати ним чинності або втрати чинності відповідними будівельними нормами, розробленими на основі національних технологічних традицій.

Отож, існування такого механізму, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. N 547, призводить до функціонування в Україні двох гілок нормативної бази – національної, яка створена на основі результатів досягнень науки в будівельній галузі України (тобто, застосування державних будівельних норм, що встановлюють вимоги щодо проектування будівельних конструкцій і споруд відповідно до національних традиційних наукових здобутків), та європейської, яка створена на базі стандартів Європейського Союзу (тобто, застосування державних будівельних норм, що встановлюють вимоги проектування будівельних конструкцій, прийняті на підставі національних стандартів, приведених у відповідність із стандартами Європейського Союзу). В Постанові Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. N 547 зазначено, що у проектній документації на один об'єкт не можуть одночасно застосовуватися будівельні норми, розроблені на основі національних технологічних традицій, та будівельні норми, гармонізовані з нормативними документами Європейського Союзу (Єврокодами). З одного боку, перед проектувальниками постає вибір, за якою гілкою проектувати будівельні конструкції –

національною або європейською, що в свою чергу викликає певні непорозуміння та труднощі. А з іншого боку, функціонування європейської гілки, дає нам можливість використовувати досвід країн Європейського Союзу в межах застосування будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу [12].

Розпорядженням від 3 квітня 2017 р. № 275-р Кабінет Міністрів України затвердив середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року [14]. Середньострокове планування є заходом, необхідним для виконання послідовних та комплексних реформ, зокрема тих, що визначені Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегією сталого розвитку «Україна — 2020», Стратегією реформування державного управління України на 2016—2020 роки, Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі — Угода про асоціацію). При цьому, середньостроковий план, що визначає основні цілі і напрями діяльності Уряду протягом 2017—2020 років, є основою щорічних операційних планів дій Уряду, стратегічних планів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади[14].

Так, відповідно до Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р, у 2017 році Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (яке у серпні 2019 року було перейменовано у Міністерство розвитку громад і територій України) розробило проект Закону України №6577 «Про внесення змін до Закону України «Про будівельні норми» (щодо уточнення деяких положень), який пропонує використання параметричного методу нормування у будівництві[15; 14].

Супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про будівельні норми» (реєстраційний номер 6577) є одним із кроків Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 244-р,

відповідальним за виконання якого є Мінрегіон.

Необхідність внесення змін до Закону України «Про будівельні норми» ініціаторами законопроекту пояснюється необхідністю класифікаційної диференціації вимог у сфері будівництва, містобудування та архітектури. Адже, як визначає ч. 1 ст. 11 Закону України «Про будівельні норми», застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які провадять будівельну, містобудівну, архітектурну діяльність та забезпечують виготовлення продукції будівельного призначення. Відтак, ініціатори законопроекту вбачають за необхідне визначити методи формування вимог будівельних норм, за результатами аналізу діючих та наявної світової практики сьогодення.

А саме, у світовій практиці застосовують три методи нормування: розпорядчий, параметричний та цільовий.

Розпорядчий метод нормування не надає альтернативи та полягає в елементному описі будівельного об'єкта, у відповідності з яким пропонуються рішення, конструкції, матеріали, робочі характеристики тощо. Іншими словами, будівельні норми перетворюються в інструкцію, як слід виробляти виріб штучного середовища. Будівельні норми і правила обов'язкові, в них, як правило, існують прямі посилання на інші норми та стандарти, які стають також обов'язковими документами. Разом з тим цей метод не роз'яснює цілі нормативних положень (наприклад, встановлена ширина проїзду становить 6 м при цьому не роз'яснюється ціль яка має бути досягнута). Функціональні вимоги, як правило, не сформульовані, функція, яку повинен виконувати об'єкт будівництва, сама собою мається на увазі. Радянські СНіП та СН засновані на розпорядчому методі.

Параметричний метод нормування - метод формулювання нормативної вимоги, який передбачає встановлення параметрів, що визначають безпеку, функціональність та якість об'єкта нормування. В якості параметрів використовують цілі, функціональні вимоги та критерії, яким повинен відповідати об'єкт нормування. Для дотримання

вимог будівельних норм учасниками будівельної діяльності передбачено два підходи: прийнятних рішень і альтернативних рішень. Проектувальнику надається вибір якому з підходів слідувати для дотримання обов'язкових вимог, які встановлені в будівельних нормах.

Параметричний метод нормування заснований на ієрархії цілей і завдань та є більш прогресивним. Параметричний метод отримав широке поширення в економічно розвинених державах і застосовується у більшості країн.

Третій метод нормування – цільовий, є перехідним і включає в собі елементи розпорядчого та параметричного методів.

Отже, законопроектом № 6577 пропонується надати перевагу параметричному методу при формуванні вимог будівельних норм[15]. Так як це дозволить суттєво підвищити якість будівельних норм, посилити інвестиційну привабливість будівельного ринку та в цілому покращити розвиток галузі. Серед переваг параметричного методу є:

- встановлення параметрів (цілей, функціональних вимог, критеріїв) щодо безпеки та якості, яким повинен відповідати об'єкт нормування;
- можливість використання проектувальниками прийнятних та альтернативних рішень у будівництві;
- роз'яснення цілей нормативних положень, які мають бути досягнені, чітка ієрархія цілей та завдань.

Відтак, пропонується виключити частину 4 ст. 11 Закону України «Про будівельні норми» що визначає: «У разі якщо у будівельних нормах є посилання на стандарти, то ці стандарти є обов'язковими до застосування.»

При цьому, Проект Закону № 6577 ніяким чином не врегульовує питання діючих стандартів. Звичайно, залишається діючою редакція частини 1 ст. 11 Закону України «Про будівельні норми», яка говорить про те, що «застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим ...», однак в повній мірі вказана норма не вирішує питання діючих нині стандартів обов'язкової дії.

Також, вимагає уваги, у сфері запропонованих змін, й діючі законодавчі норми, що є взаємопов'язаними.

Зокрема, частина 2 ст. 12 Господарського кодексу України під основними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання визначає [16]:

- державне замовлення;
- ліцензування, патентування і квотування;
- технічне регулювання;
- застосування нормативів та лімітів;
- регулювання цін і тарифів;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Статтею 15 Господарського кодексу України, закріплено, що у сфері господарювання застосовуються технічні регламенти, стандарти, кодекси усталеної практики та технічні умови. Застосування стандартів, кодексів усталеної практики чи їх окремих положень є обов'язковим для: 1) суб'єктів господарювання, якщо обов'язковість застосування стандартів чи кодексів усталеної практики встановлено нормативно-правовими актами; 2) учасників угоди (контракту) щодо розроблення, виготовлення чи постачання продукції, якщо в ній (ньому) є посилення на певні стандарти чи кодекси усталеної практики; 3) виробника чи постачальника продукції, якщо він склав декларацію про відповідність продукції певним стандартам чи застосував позначення цих стандартів у її маркуванні[16].

А, ч. 2 ст. 2 Закону України «Про стандартизацію», в свою чергу, наголошує, що дія цього Закону не поширюється на будівельні норми[17].

При цьому, необхідно відмітити одне із пріоритетних положень Проекту Закону № 6577, що назріло у часі та відповідає сучасним умовам роботи, що знизить фінансове навантаження в частині фінансування робіт з нормування у будівництві, і є вдосконаленням процедури оприлюднення та опублікування будівельних норм. Так,

передбачено диспозитивність форм набуття чинності зареєстрованими державними та галузевими будівельними нормами, змінами до них - не лише їх опублікування в офіційному друкованому виданні відповідного суб'єкта нормування, а також передбачено можливість оприлюднення на офіційних веб-сайтах відповідних суб'єктів нормування у будівництві, доступ до текстів яких є безоплатним [15].

Крім того, Проект Закону № 6577 пропонує доповнити ст. 5 Закону України «Про будівельні норми» визначенням об'єкту нормування у будівництві, яким є:

- планування і забудова території;
- об'єкт будівництва, містобудування та архітектури на етапах його життєвого циклу (архітектурне рішення, проектування, будівництво, ліквідація) та його складові частини;
- документація на етапах життєвого циклу об'єкта будівництва, містобудування та архітектури [15; 7].

Безперечно, унормування терміну «об'єкту нормування у будівництві» є своєчасним. Однак, у запропонованій редакції відсутній термін «експлуатація», що фактично у межах діючої нормативної бази у будівництві на сьогодні створює нормативну прогалину.

Також, наразі в Україні немає спеціального законодавства у сфері розміщення на ринку будівельних виробів. Так, повноваження Мінрегіону щодо здійснення технічного регулювання у сферах будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів та житлово-комунального господарства визначено постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1057 «Про визначення сфер діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади здійснюють функції технічного регулювання» [18]. Відповідні завдання та функції передбачені Положенням про Міністерство розвитку громад і територій України.

На виконання статті 56 і пункту 2.23 Додатка III до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та пункту 10 Плану заходів щодо реалізації Стратегії розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року, схваленої

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 844, та з урахуванням положень Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» Мінрегіоном розроблено проект Закону України «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів» (далі – законопроект № 7151)[19; 20; 21].

У пояснювальній записці до названого вище законопроекту зазначається, що він спрямований на імплементацію положень консолідованої версії Регламенту (ЄС) № 305/2011 Європейського Парламенту і Ради, яким встановлено гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів та скасовано Директиву Ради 89/106/ЄЕС, та Регламенту (ЄС) № 568/2014 від 18 лютого 2014 року щодо внесення змін у Додаток V до Регламенту (ЄС) № 305/2011 Європейського Парламенту і Ради щодо оцінки та перевірки робочих характеристик будівельних виробів і Регламенту (ЄС) № 574/2014 від 21 лютого 2014 р. щодо внесення змін у Додаток III до Регламенту (ЄС) № 305/2011 Європейського Парламенту і Ради стосовно зразка складання декларації робочих характеристик будівельних виробів (далі – Регламент) [22].

Без сумніву, враховуючи європейський вектор руху нашої держави (який не просто задекларовано на політичному рівні, але і закріплено на рівні Конституції), імплементація названих положень до національного законодавства є вкрай важливим кроком. Крім того, з огляду на позитивний досвід їх реалізації в країнах ЄС, прийняття відповідного нормативно-правового акта дозволить суттєво модернізувати відповідну сферу суспільних відносин.

Метою згаданого законопроекту є встановлення основних вимог до споруд протягом усього життєвого циклу і до процедур технічної апробації будівельних виробів з метою їх розміщення на ринку, а також до суб'єктів, що беруть участь у процедурах технічної апробації та декларування у сфері будівництва [22].

Думається, закріплення відповідних вимог дозволить підвищити якість та надійність об'єктів нерухомості та будівельних виробів. При цьому важливо, щоб відповідні вимоги були синхронізовані з європейськими.

Як зазначається у пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови для розміщення на ринку будівельних виробів, гармонізовані з нормами законодавства Європейського Союзу», у цьому документі встановлено механізм визначення суттєвих характеристик технічних показників будівельних виробів стосовно основних вимог до споруд, вимоги до регламентних технічних умов, які є національним стандартом або технічним свідоцтвом [22].

Згаданий механізм дозволить спроектувати передовий європейський досвід у національну площину, що, без сумніву, вкотре підкреслює про важливість прийняття відповідного законодавчого акта.

Законопроектом також визначено зобов'язання суб'єктів господарювання (виробників, імпортерів, уповноважених представників), що розміщують на ринку будівельні вироби. Згідно із законопроектом виробник складає декларацію технічних показників будівельного виробу (далі – декларація) згідно з регламентними технічними умовами або спеціальною технічною документацією. Також цим законопроектом унормовано випадки, коли від складання декларації можна утриматись [22].

Звісно, ефективне дотримання чітко закріплених вимог до будівель та споруд, а також умов для розміщення на ринку будівельних виробів не може бути реалізовано на практиці без встановлення певних обов'язків для відповідних суб'єктів господарювання, тому згадані положення також мають бути включені до нового законодавчого акта.

Автори законопроекту переконані, що прийняття такого Закону дозволить комплексно врегулювати суспільні відносини суб'єктів господарювання у процесі проведення технічної апробації будівельних виробів та здійснення декларування, а також підвищити захист прав споживачів, зокрема шляхом підвищення рівня поінформованості про якість і безпеку будівель та споруд, будівельних виробів [22].

Враховуючи задекларовані цілі та прогнози вважаємо, що прийняття названого акта, можливо, було б цілком доречним кроком з боку законодавця.

Супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів» (реєстраційний номер 7151) з індикатором виконання: прийнято Закон України, є одним із кроків Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 244-р, відповідальним за виконання якого є Мінрегіон[23].

Цілий ряд положень, які мають відношення до процедур технічного регулювання, наведені також в кодексах і предметних законах.

На рівні підзаконних актів діє ряд постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, серед яких [24]:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2010 р. N 197 «Про затвердження переліку центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких належить питання нормування у будівництві»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2010 р. N 483 «Про затвердження Положення про центральний фонд будівельних норм та Типового положення про фонд галузевих будівельних норм»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2010 р. N 543 «Про затвердження Порядку розроблення, погодження, затвердження, внесення змін до будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 р. N 589 «Про затвердження Положення про базову організацію з науково-технічної діяльності у будівництві»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 р. N 1436-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2010 р. N 1982-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. N 471 «Про затвердження Програми перегляду державних будівельних норм і правил на період до 2015 року»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. N 547 «Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу»;

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 травня 2010 р. N 1070-р «Про затвердження плану першочергових заходів щодо реформування системи технічного регулювання»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. N 1764 «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. N 240 «Про затвердження Правил підтвердження придатності нових будівельних виробів для застосування» [24].

Слід зауважити, що після набрання чинності Законом України «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів» (реєстраційний номер 7151) постанови Кабінету Міністрів від 20.12.2006 № 1764 «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд» та від 01.03.2006 № 240 «Про затвердження Правил підтвердження придатності нових будівельних виробів для застосування», повинні бути визнані такими, що втратили чинність.

Повноваження Мінрегіону щодо здійснення технічного регулювання у сферах будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів та житлово-комунального господарства визначено постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1057 «Про визначення сфер діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади здійснюють функції технічного регулювання» [18]. Відповідні завдання та функції передбачені Положенням про Міністерство розвитку громад і

територій України.

1.2. Розвиток адміністративно-правового регулювання будівельної галузі України

Назва адміністративного права походить від латинського слова *administrare*, що означає управляти (керувати). Одне з перших загальноприйнятих визначень предмета адміністративного права запропонував радянський учений Ю. Козлов. До предмета адміністративного права він зараховував суспільні відносини управлінської природи, прямо пов'язані з виконанням органами держави конкретних виконавчо-розпорядчих завдань, а саме, постійного і безпосереднього управління господарським і культурно-політичним будівництвом [25; 26].

Відповідного погляду на предмет адміністративного права дотримувався Ю. П. Битяк, який під ним розумів «комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої і різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності» [27; 28]. В. К. Колпаков серед основних характеристик суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права, виділяє такі:

- що, виникають тільки в результаті державно-управлінської (владної) діяльності,
- де є обов'язковим учасником виконавчо-розпорядчий орган держави [29; 30].

На думку В. Б. Авер'янова, предмет адміністративного права включає суспільні відносини, що виникають, змінюються і припиняються у процесі практичної реалізації державними органами, передусім органами виконавчої влади, повноважень державно-владного характеру, відповідно до закріпленої за ними компетенції щодо здійснення функцій державного управління [31; 32].

З огляду на вищевказане, до предмету регулювання адміністративного права належить державне управління в будівельній галузі.

Зважаючи на те, що державне управління покликано забезпечити стабільний і впорядкований розвиток суспільства, говорячи про розвиток адміністративно-правового регулювання будівельної галузі в Україні, а саме будівельної галузі як підгалузі адміністративного права, необхідно зазначити, що, віддавна суспільство і держава існують і забезпечують виконання основних завдань із будівництва за допомогою управління.

Упродовж історичного розвитку відбувається становлення будівельної галузі як підгалузі адміністративного права від сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини управлінського характеру, до відповідних відносин, що виникають у сфері публічного управління та забезпечення реалізації й захисту прав і свобод осіб з боку органів публічної влади [33, с. 38-39].

Отже, перш за все, адміністративно-правове регулювання в будівельній галузі ґрунтується на управлінні та втіленні в життя управлінських функцій і нерозривно пов'язане з основними етапами становлення українського адміністративного права.

Розглянемо більш детально, за історичною хронологією, процес становлення вітчизняного адміністративного права, зокрема його окремої складової – адміністративно-правового регулювання в будівельній галузі.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині пропонується наступна історична періодизація вітчизняного адміністративного права:

1. Часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства;
2. Литовсько-польська доба;
3. Козацько-гетьманська доба;
4. Період із кінця ХІХ століття до 1917 року;
5. Період Української Народної Республіки (1917 – 1920 роки);
6. Радянський період (до 1991 року);
7. Період незалежної України (до сьогодні).

Визначемо основні характерні риси для кожного з вищенаведених періодів.

Часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства

Носієм верховної (монаршої) влади Київської Русі вважався великий київський князь, хоча, не будучи абсолютним володарем, він певною мірою поділяв цю владу (в найважливіших державних справах) з народним віче або з боярською радою. У компетенції князя перебували: охорона кордонів; керівництво військом; збір данини; судочинство щодо васалів, дружинників, вищих посадових осіб; дипломатична діяльність; охорона торговельних шляхів; придушення рухів опору; поширення християнства; скликання княжих з'їздів; призначення на вищі посади; видання уставів, уставних грамот та інших законодавчих актів; будівництво шляхів [35].

Таким чином, більшість владних повноважень в державі були зосереджені в руках великого князя, який міг видавати нормативно-правові акти, здійснювати судочинство та реалізовувати функції виконавчої гілки влади.

Об'єднання у 1199 році в єдину державу волинським князем Романом Мстиславовичем Волинського і Галицького князівств було важливою подією в історії України, яка, на думку історика С. Томашівського, стала «епохальним фактом в історії України, першим втіленням загальноукраїнської державної ідеї» [34]. У Галицько-Волинській державі важлива роль відводилась організації війська. Збройні сили Галицько-Волинської держави склалися з княжої дружини, боярських загонів та народного ополчення («воїв»). Не бажаючи бути залежним від військової сили бояр, князь Данило Галицький значно посилив організацію власного війська - створив регулярну піхоту, що складалася з важкоозброєних «оружників» і легкоозброєних «стрільців», удосконалив кінноту. У цей період з'явилися великі фортифікаційні споруди, в тому числі кам'яні «вежі», які зміцнювали безпеку держави та посилювали вплив і авторитет князя [35].

Відтак, за часів Київської Русі, Галицько-Волинського князівства основні завдання влади зводилися до військової, судової та фінансової діяльності, остання з яких безпосередньо стосувалася фінансування будівництва та його оподаткування. Як зазначає Омелян Терлецький для фінансових справ були особні урядовці [36]. В інших джерелах йде мова про «данщиків» і «митників». Одні з них збирали данину, а інші –

оплату від переїзду по дорогах, по мостах і при в'їздах до міст. Податки поділялись на посередні, як наприклад, оплата за шлюб, мита різного роду або торгівельні плати, та безпосередні податки. До безпосередніх податків відносились: 1) полюддя, тобто плата від кожної хати, 2) оплати (звичайно в натурі) для урядовців, 3) підводи для війська та урядовців, 4) утримання князя в часи його поїздок, 5) обов'язок будувати форти по містах і врешті, 6) церковні оплати.

Як зазначає В.Б. Авер'янов, закріплене правове регулювання будівництва шляхів та мостів тощо, в окремих нормах княжої доби (звичаєвому праві, договорах Русі з Візантією, князівських статутах та уроках), можна вважати прообразом норм сучасного адміністративного права. У правових пам'ятках Київської Русі можна простежити доречні напрями стандартизації, планування й розробки технічних програм, спрямованих на будівництво князівських маєтків, каналів, водосховищ, храмів тощо [33, с. 39].

Не дивлячись на той факт, що вказані норми стосувались будівництва лише стратегічних об'єктів, переоцінити їх роль складно, адже саме вони заклали юридичні підвалини адміністративно-правового забезпечення нормування у будівництві.

Окремо зауважимо, що перші норми, які регулювали суспільні відносини у названій сфері почали з'являтися дещо раніше. Зокрема, початок кодифікації будівельного законодавства пов'язують з Ярославом Мудрим, так як саме в XI столітті вперше в історії Київської Русі було прийнято «Будівельний статут» - перший кодифікований документ, що регламентував вимоги до здійснення будівельного процесу. Розвиток будівельного законодавства характеризується пізнанням культури античного світу і середньовічної культури Візантії внаслідок прийняття християнства, відмови від язичницьких Богів.

У зазначений період закладаються основи стандартизації в будівництві, так звані норми міри й ваги. Згадка про міри й ваги взагалі, і в будівництві зокрема, зустрічається у грамотах князів та в «Руській правді» – першому нормативно-правовому документі Стародавньої Русі, який об'єднав в собі всі старі нормативно-

правові акти, князівські укази, закони і інші адміністративні документи, що видавалися різними інстанціями. У «Руській Правді» відзначається трансформація звичаїв у норми процесуального права. Зокрема, до складу «Руської правди» входять норми спадкового, торгового, кримінального права, а також принципи процесуального законодавства. «Руська Правда» була на той момент головним письмовим джерелом відомостей про соціальні, правові та економічні відносини на території Русі [37].

Додамо, що у тогочасній державі не існувало чіткої диференціації права на певні галузі. Через це «Руську Правду» доречно розглядати в якості уніфікованого акта, що поєднував у собі норми, які регулювали різні групи суспільних відносин. У ній законодавець не оминув і питання, пов'язані з будівництвом.

На сьогоднішній день відомо про існування «Руської Правди» у двох редакціях: короткій і більш повній. У короткий варіант «Руської Правди» входять наступні джерела [37]:

- Покон вірний – визначення порядку годування княжих слуг, складальників вири (створена в 1020-е або 1030-і рр.);
- Правда Ярослава (створена в 1016 р або в 1030-і рр.);
- Правда Ярославичів (не має точної дати);
- Урок мостникам – регулювання оплати праці будівельників, мостових, або, згідно з деякими версіями, будівельників мостів (створена в 1020-е або 1030-і рр.) [37].

Існують і інші версії поділу «Руської Правди» на окремі редакції, проте згадана вище класифікація є найбільш поширеною. Відсутність же єдиної позиції обумовлена певними відмінностями в редакціях, що зберіглись у різних регіонах колишньої Київської Русі. Враховуючи це у нашій роботі пропонуємо керуватись підходом, відповідно до якого даний документ поділяється на дві редакції.

Коротка редакція містила 43 статті і описувала нові державні традиції, що з'явилися незадовго до створення документа, а також ряд більш старих законодавчих норм і звичаїв (зокрема, правила кровної помсти) [37].

Так, у ст. 43 «Руської правди» (Коротка редакція) йдеться: «А это постановление

для мостників: если настелят мост, то взять за работу ногату (грошова единица), а за городню (секция настила моста, секция конструкции вала, городской стены) ногата; если же у старого моста надо будет починить несколько досок, 3, 4 или 5, то взять столько же » [38].

Разом із цим, відповідно до ст. 96 – 97 «Руської правди», визначалося положення про будівництво дерев'яних міських укріплень, веж, мостів, яке велося під керівництвом городника самими городянами й мешканцями навколишніх територій, для яких це було повинністю. Вони ж оплачували й перебування городника в грошовій і натуральній формі [38, с. 70–72; 39, с. 86–94]. Аналіз зазначеної правової норми вказує на взаємозв'язок будівництва та оподаткування, які були взаємозалежними процесами.

Поряд із вищезазначеною правовою пам'яткою Київської Русі одним із перших «законів» у будівельній галузі можна вважати Уложення київського князя Володимира про дотримання єдиних мір ваги та довжини по всій Русі, датоване 996 роком, відповідно до якого міра – цестандарт. Статтею 15 Уложення була встановлена прерогатива церкви стежити за правильністю міри й ваги. Підставами для цього служили книги Священного писання: Второзаконня (гл. 25, ст. 13 –15), Левіта (гл. 19, ст. 35 – 36), Єзекіїль (гл. 45, ст. 10). Обговорюючи виключне право нагляду за мірою та вагою, церква зміцнювала свій авторитет і матеріальне становище за рахунок справляння мита від зважування тощо. [39, с. 150].

Здебільшого реалізація норм міри та ваги використовувалася в торгівлі, проте під час будівництва об'єктів військового значення вдавалися до визначених стандартів, контроль за дотриманням яких покладался на церкву. Передбачалася відповідальність за порушення норм міри й ваги, навіть аж до смертної кари [33, с. 40].

Варто зазначити, що хоча під час існування Київської Русі не існувало строкової військової служби (військо виступало в якості певного стану, а особа яка до нього належала наділялася певними привілеями), проте воєнні кампанії були поширеним явищем і, де-факто, держава постійно перебувала в епіцентрі конфліктів. Через це

якості об'єктів військового значення (як і строкам їх побудови, модернізації тощо) приділялася значна увага. Ба більше, нехтування подібними нормами могло призвести до військових поразок та втрати суверенітету, тому за подібні діяння були передбачені сурові міри покарання.

Окрім того, було прийнято Статут князя Ярослава о мостах, положення якого датовані 60-ми роками XIII ст. Цей акт належить до числа найважливіших пам'яток новгородського адміністративного законодавства; спрямований на організацію будівництва мостів, він також визначає посадових осіб (тисяцьких, осмеників, винников). До кола обов'язків зазначених осіб, разом із церковними органами, були віднесені повноваження щодо організації та фінансування будівництва мостів, головних торгових магістралей Новгороду й доріг, що ведуть до пристаней та ін. [39, с. 2].

Таким чином, відбувається становлення й закріплення будівельних норм у «Руській Правді», князівських статутах і грамотах, покликаних врегульовувати норми міри й ваги в будівництві, процеси планування та розробки технічних програм, пріоритетність спрямування матеріально-фінансових ресурсів на будівництво князівських маєтків, храмів та монастирів. У зв'язку з цим у межах зазначеного періоду було здійснено закріплення в правових пам'ятках Київської Русі будівельних норм щодо визначення норм міри і ваги, планування, будівництва князівських маєтків, замків, храмів [33, с. 41].

Литовсько-польська доба

Правова політика будь-якої держави пов'язана з цілеспрямованою діяльністю державних органів по створенню ефективних механізмів для зміцнення законності і правопорядку. Спершу в другій половині XV ст. з'являються уставні земські грамоти, артикули яких регламентували правовідносини між населенням окремих земель і урядовими органами. Основою подальшого становлення правового регулювання, в тому числі і будівельної галузі, слід вважати Литовські Статути. Упродовж 16 ст. було видано три статути: 1529 р. (Старий), 1566 р. (Волинський статут) і 1588 р. (Новий).

Статути Великого князівства Литовського - це зводи законів, створені на основі місцевого литовського, білоруського, українського (у т. ч. т. зв. руського) права та відповідної останньому судової практики. Найпрогресивніші й найдосконаліші зводи законів 16 ст., на відміну від судебників Європи та Росії (що узаконювали норми лише кримінального права), об'єднували воедино основні положення державного, цивільного, сімейного, земельного, військового, кримінального, процесуального права і проголошували чинність уніфікованих правових норм на всій території держави: "Усіх у Великому князівстві Литовському єдиним правом судити належить". Декларували рівні права "шляхті і всьому поспільству і їх підданам, корінним жителям земель Великого князівства Литовського, якого б стану і походження вони не були, всі їхні права і церковні привілеї, як для осіб католицького, так і православного віросповідання". Це були перші в Європі цілком світські зводи законів, які не включали канонів церковного права. Становлячи фактично феодальні конституції, що обстоювали перш за все особисті, майнові і політичні права князів і шляхти, Статути, разом із тим, були і кодексами станового суспільства, містили прогресивні правові й політичні ідеї епохи Відродження: відповідальність судів перед законом, право особи на адвокатський захист, персональну відповідальність правопорушника (а не його родини), рівні права представників різних етносів, конфесій та соціальних станів, захист особистості та майнових прав жінок тощо [40].

Таким чином, названі законодавчі акти були доволі прогресивними для свого часу. При цьому, згадані вище нормативно-правові акти Київської Русі (у тому числі «Руська Правда» як один з найважливіших документів східних слов'ян) лягли в основу Статутів 1529, 1566 та 1588 рр.

Ініціатива прийняття Першого Литовського статуту належала шляхті, представники якої на сеймі 1514 р. подали Великому князеві Литовському прохання «дарувати» писані закони, в яких знайшли б відображення їх права і привілеї [43]. Перший Статут був ухвалений восени 1529 року. Він не друкувався, а для практичного вжитку переписувався. Через те в списках, що збереглися й дійшли до нашого часу,

зустрічаються різні неузгодження, поправки, додатки. Джерелами Статуту були: звичаєве право, великокнязівські привілеї та норми Руської правди, а також римське канонічне право [36, с. 225–227]. Зокрема, О. Леонтович провів огляд подібних інститутів в Руській Правді і Литовських статутах і зробив такі висновки:

1. Інститути Руської Правди отримали свій розвиток в Статутах.

2. У Статутах містяться майже без будь-яких змін всі головні положення Руської Правди щодо цивільного, кримінального права і процесу [42].

Перший Статут офіційно іменувався: «Права писане дань панству Великому князюству Литовському, Рускому, Жомойтському и иных через наяснейшего пана Жикгимонта, з Божее милости короля Польского, великого князя Литовского, Руского, Прусского, Жомойтского, Мазовецкого и иных» і включав 13 розділів, які нараховували 282 статті. В перших трьох розділах були зібрані, в основному, норми конституційного права та принципіальні положення інших галузей права, в четвертому та п'ятому — шлюбно-сімейне та спадкове, в шостому — процесуальне, в сьомому — кримінальне, у восьмому — земельне, в дев'ятому — лісне та мисливське, в десятому — цивільне, в одинадцятому, дванадцятому та тринадцятому — кримінальне та процесуальне право. У Статуті були юридично закріплені основи суспільного та державного ладу, правове становище населення, порядок утворення, склад та повноваження деяких органів державного управління. Таким чином, Литовський статут 1529 р. був першим у тогочасній Європі систематизованим зводом різних галузей права. Така повнота систематизації правових норм різних галузей права дає підстави називати Статут 1529 року зводом законів на основі кодифікації місцевого права, викладеного на мові староруській, зрозумілій для більшості населення Литовсько-Руської держави.

У 30—40-х роках XVI ст. у Великому князівстві Литовському відбулись значні соціально-політичні зміни. Зміцнилось правове становище шляхетства в його боротьбі з магнатами. Значну частину шляхти не задовольняв Статут 1529 року, тому вони прагнули його перегляду для закріплення набутого ними процесу збільшення шляхетських прав і привілеїв. Статут було затверджено сеймом у 1554 році, але він

набрав чинності тільки з 1566 року. Другий Литовський статут був прийнятий спільно з додатками, тобто привілеями 1563, 1564, 1565 рр. У 1563 р. був прийнятий привілей, який зрівнював у правах православну та католицьку шляхту. У 1565 р. після створення повітових сеймиків шляхта отримала широкі можливості у сфері здійснення місцевого самоврядування. Судова реформа, яка розпочалася після Бельського сейму 1564 р., запровадила чітку судову систему Великого князівства Литовського, в основу якої було покладено становий принцип. Внаслідок цієї реформи було утворено земські, гродські та підкоморські суди [43]. За рівнем кодифікаційної техніки статут 1566 року перевершував перший. Він закріплював соціально-економічні та політичні зміни, що відбулися у Великому князівстві Литовському з 1530 до 1565 року. Другий "Статут Великого князівства Литовського 1566 року" містив 14 розділів і 367 артикулів/статей. Останній чітко визначив основні повноваження верховного правителя держави великого князя ("господаря") і фактично здійснив адміністративну реформу у Великому князівстві Литовському, передбачав виокремлення судової гілки влади через функціонування повітових судів (земських судів, гродських судів, підкоморських судів), урівняв у правах князів-магнатів і шляхту, утвердив ідею станової шляхетської держави, уніфікував розрізнену правову термінологію та надавав абсолютний пріоритет писаному праву.

Якщо порівняти I та II Статути, то в останньому бачимо більш досконалу систематизацію правового матеріалу. Розділи перший, другий і третій тут регулюють норми державного права, розділ четвертий присвячено судоустрою, розділи з п'ятого по десятий — приватному праву, нарешті, розділи з одинадцятого по чотирнадцятий регулюють кримінальне та процесуальне право.

Правові норми, передбачені у Другому Литовському статуті 1566 р., відображали спектр правовідносин у тогочасному суспільстві та комплексно забезпечували державно-правовий захист інтересів привілейованого суспільного стану магнатів і шляхти. Норми державного права, які встановив статут 1566 р., визначали територію Великого князівства Литовського, порядок утворення та діяльності державних органів,

права та привілеї феодалів. На підставі Другого Литовського статуту збільшувалась роль сейму, обмежувалась влада великого князя. Питання оголошення війни, встановлення податків і прийняття нових актів законодавства не могли вирішуватись Великим князем Литовським спільно з панами-радою, а тільки на загальному сеймі [43].

Такі перетворення в державному апараті свідчили про певну демократизацію суспільства та вкотре демонстрували високий рівень правового розвитку Великого князівства Литовського. Без сумніву, суттєве обмеження прав монарха у II половині XVI ст. було революційним для держав того часу.

Третій "Статут Великого князівства Литовського 1588 року" було затверджено 28 січня 1588 року. Складався з 14 розділів і 488 артикулів/статей та був пронизаний ідеями гуманізму й віротерпимості до представників різних віросповідань. Унормував повноваження великокнязівської/господарської влади та інших владних інститутів Великого князівства Литовського (законодавчих, судових, фінансово-економічних та армії). Значно розширив положення карного, кримінально-процесуального (розділи XI—XIV), а також цивільного, шлюбно-сімейного та земельного права (розділи V—X), остаточно закріпив привілеї шляхти, унормував становище соціальних станів та етнічних категорій людності, а також юридично оформив закріпачення селян [40].

Додамо, що через суттєві геополітичні зміни на карті Європи у II половині XVI ст. більшість територій земель сучасної України опинилась за межами Великого князівства Литовського, тому третій статут (1588 р.) поширював свою дію лише на окрему частину західноукраїнських земель. Втім, не дивлячись на це, він, все ж таки, здійснив значний вплив на розвиток вітчизняного права.

Загалом Статути 1529, 1566, 1588 років стали підсумком кодифікаційних законотворчих процесів/ініціатив, які об'єднали в єдиній державі всі землі, у т. ч. й українські (до Люблінської унії 1569), Великого князівства Литовського, юридично закріпили основи суспільного і державного ладу, а також правове становище станів і соціальних груп [40]. Статути Великого князівства Литовського були основними

зводами законів в Україні до 1840-х рр. Майже всі науковці, які досліджували кодифікаційні роботи в Україні у XVII – на початкуXIX століття дійшли висновку, що, зокрема Статут 1588 року широко використовувався для створення таких українських збірок права XVIII століття як «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1743), «Суд і розправа в судах малоросійських» (1750), «Екстракт малоросійських прав» (1767), «Зібрання малоросійських прав» (1807) та інші.

Положеннями Литовських Статутів 1566, 1588 років встановлено організаційно-правові засади будівництва мостів, гребель, шляхетських маєтків, тощо. Так, розділ I «Про персону господарську» артикул 25 «Про мита нові» Статуту 1566 року покладав обов'язок ремонту та утримання доріг, мостів, гребель, котрі використовувались для переміщення товарів, на шляхту та митників, які забезпечували сплату мита. У випадку ж ухилення від впорядкування доріг і мостів, вони повинні були компенсувати купцям втрати від понесених збитків. У розділі I «Про персону нашу господарську» артикул 29 «Про мита нові і про свободу заселення містечок, і про будування мостів або гребель у маєтках шляхетських» та артикул 31 «Про очищення річок портових» Литовського Статуту 1588 р. були викладені організаційно-правові засади будівництва мостів, гребель, шляхетських маєтків, готелів тощо [44, с. 124–125]. Певні положення стосувалися реконструкції та забудови історичних пам'яток, розташування в межах них торговельних маєтків.

Козацько-гетьманська доба

Козацько-гетьманська доба охопила період, що почався з 1551 – 1554 рр. і закінчився знищенням Катериною II Запорізької Січі на початку червня 1775 р.

За часів козацько-гетьманської доби (кінець XVI – 80-ті рр. XVIII ст.) розвиток будівництва пов'язаний із військовою сферою, оскільки переважна більшість нових споруд мала оборонне значення.

Загалом будівельна діяльність у цей період характеризується такими основними рисами:

- безпрецедентним, порівняно з попередніми епохами, розвитком мурованого

будівництва;

- головною роллю замовника у визначенні архітектурної програми;
- частковим збереженням артільних методів професійної праці за повної юридичної й фінансової відповідальності майстра — голови артілі;
- поєднанням в одній особі архітектора-художника й підприємця-підрядника, виробника й постачальника будівельних матеріалів;
- поступовим, протягом розглядуваного періоду, переходом від середньовічних методів професійної праці (за вказаними замовником зразками) до розроблення й апробації проектних креслеників і провадження згідно з ними будівельних робіт;
- значним зростанням наприкінці доби ролі індивідуальної архітектурної творчості — виходом на перший план у мурованому елітарному будівництві постаті дипломованого архітектора; формуванням сучасного розуміння професії архітектора.

Період козацько-гетьманської доби характеризується функціонуванням українського козацтва та створенням нової форми української державності — Гетьманщини. З метою захисту від ворогів козаки будували оборонні споруди, що визначало спрямованість подальшого розвитку будівельного законодавства. Досить показово це проявилось в розподілі повноважень серед козацької старшини:

а) гетьмана, який приймав рішення щодо будівництва флоту, фортець, військових заводів; організовував та контролював будівництво фортифікаційних укріплень і кораблів;

б) ради старшин, яка затверджувала плани будівництва фортець;

в) обозного, який командував будівництвом фортифікаційних споруд та утриманням їх в боєздатному стані, будівництвом та експлуатацією військових заводів;

г) ради генеральної старшини, яка мала повноваження фінансування й матеріального забезпечення будівництва військових укріплень, прийняття термінових і таємних постанов стосовно укріплення стратегічних об'єктів;

г) артилерійської канцелярії, що виконувала управлінські, наглядові та облікові функції, контролювала будівництво й утримання фортифікаційних споруд;

д) полковника, який наглядав за будівництвом та утриманням фортифікаційних споруд, що знаходилися на території полку;

е) сотників, які особисто контролювали законність будівництва фортець [45, с. 46, 67, 97, 112, 120, 126, 143, 150].

Слід зазначити також і те, що правове регулювання будівельної галузі в досліджуваний період пов'язують із виданням в 1650 р. Кормчої книги, збірника церковних правил та державних законів, патріархом Іосифом. Складовою її частиною був Закон графський [33, с. 42].

Потрібно відзначити, що правова система Західної і Східної Європи тією чи іншою мірою пронизана римсько-візантійським правом. Процес рецепції римського права в Західній Європі відбувався через візантійське право як шляхом запозичення його ідей і засад у кодифікаціях, так і наданням візантійським джерелам юридичної сили [46, с. 228]. У Східній Європі рецепція римського права також здійснювалася через візантійське право як шляхом прямого запозичення його основних положень [47, с. 26–55], так і через кодифікаційні пам'ятки права Західної Європи. Наприклад, основним джерелом пізнання римського приватного права були Інституції Гая, Дигести Юстиніана та Кодекс Юстиніана, які увійшли до результатів кодифікаційної праці, створеної за наказом візантійського імператора Юстиніана. Ідеї римських юристів були відображені в структурі й змісті візантійських правових пам'яток, таких як: Еклога, Приватна Поширена Еклога, Епанагога, Василики та ін.

Джерелом візантійського права був і Прохірон (872 р.), який становив перероблений зміст Інституцій, Дигест, Кодексу і Новел Юстиніана. Наприклад, у Прохіроні в сімнадцяти титулах (не говорячи про окремі статті) відтворено норми з Інституцій, Дигест, Кодексу і Новел (титули 3, 8, 10, 12, 17, 19, 20, 23, 24, 26, 29, 31, 32, 35, 36, 37, 38). При цьому такі норми відсутні в Еклезі [48, с. 54]. При цьому все застаріле пропустили, а додали дещо нове і, зокрема, зробили роз'яснення спеціальної латинської термінології шляхом перекладу спеціальних термінів грецькою мовою. Зокрема, у слов'янських країнах цей законодавчий збірник був добре відомий як Закон

Градський, який увійшов до складу Кормчої книги [48, с. 46].

З прийняттям слов'янськими народами християнства у формі східного православ'я деякі частини візантійського законодавства були перекладені, як і Еклога, слов'янською мовою та увійшли до складу законодавства зводів цих держав [48, с. 4; 38, с. 181–192; 39, с. 40–44; 49]. Візантійські священники привезли до Русі збірники візантійського канонічного права, норми якого протягом декількох століть впливали на руську правову систему. Внаслідок такої рецепції з'явилася візантійсько-руська редакція церковного законодавства XI ст. Кормча книга, відома як Номоканон.

Відповідно до Закону градського, гл. 49, розд. (грані) 38 «О построении новых домов и об обновлении ветхих и о других предметах», л.695, запроваджувалося правове регулювання побудови нових будинків та оновлення ветхих, для чого були визначені дозвільні вимоги на будівництво, переобладнання будинків, які надавалися з боку представників влади. Крім того, окреслювалися стандартні правила забудови, визначалися правила переобладнання й ремонту старих будинків. Інші правові відносини, закріплені Законом графським, мали здебільшого приватноправовий характер [50, с. 118].

Узагальнити все наявне нормативно-правове регулювання в будівництві в зазначений період вважається доволі сумнівним, оскільки переважна більшість українських земель перебувала у складі різних держав: Угорщини, Литви, Польщі, Молдавії, Московській державі. У зв'язку з цим, незважаючи на позитивні зрушення в розвитку будівельної галузі, а саме впровадження уніфікації обігу містобудівної документації, здійснення та перепланування міст тощо, зазначена галузь здебільшого мала оборонне значення, спрямоване на розвиток будівництва у військовій сфері [33, с. 42-43].

Останній факт пояснюється регулярними військовими кампаніями, які охопили тогочасну Європу (у тому числі землі сучасної України). Війна у ті часи виступала засобом поповнення державної казни, розширення меж своїх територій та способом поширення власного впливу.

В останній чверті XVIII – початку XX ст. на правовому регулюванні будівельної галузі позначилося перебування українських земель у складі двох імперій – Російської та Австрійської (із 1867 р. – Австро-Угорської). Специфіка його застосування визначалася особливостями законодавства цих держав. Зазначимо, що на території Підросійської України поширювалися норми законодавства Російської імперії, окремі з яких датуються XVI – XVII ст. Так, перші письмові свідчення стосовно існування будівельного підряду належать до 1574 р. і стосуються приватних підрядів, коли відносини оформлялися у вигляді підрядних грамот або записів [28, с.164]. Нормативне закріплення відносин будівельного підряду відбулося в 1595 р. царським наказом «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости» [51], яким закріплювалися спеціальні норми про договори будівельного підряду за участю держави [49, с. 372].

Регламентация як один з методів примусового внесення в життя країни елементів нового дуже типова для російської абсолютистської держави першої чверті XVIII ст. Регламент в цей час у Російській імперії діяв повсюди. Спеціальними указами регламентувалась діяльність вищих державних установ: Колегій, Головного магістрату. У військовій і морській справі строго застосовувався статут. Регламентувався і побут населення. А також і будівництво, що пов'язувалось, перш за все із будівництвом Петербургу. Зокрема, починаючи з 1710 і, особливо, з 1714 р царські укази щодо регламентації міської забудови слідує один за іншим. Так, У 1710 р. з'явився указ Петра I «О строительстве типовых жилых домов», де були визначені стандарти будівництва житлових приміщень [52, с. 17]. Поряд із цим видаються укази Петра I: «О строении каменных зданий» 1709 р., «О строении [...] каменных лавок» 1710 р. [53], «О запрещении на несколько лет строить во всем государстве каменные дома» 1714 р. [53].

Все будівництво в новій столиці було підпорядковане цілому ряду правил. Так, на відміну від давно усталеної в Росії традиції, будинки в Петербурзі потрібно було ставити уздовж вулиць, а не в глибині дворів, навпаки, господарські будівлі (сарай,

стайні і т.ін.) не дозволялось виводити на вулицю, вони повинні були знаходитися позаду будинків. Будинки належало виводити «в один горизонт».

Ставлячи будинки в Петербурзі фасадами на вулицю, уряд намагався надати цим місту більш парадний вигляд. З тією ж метою регламентувався і зовнішній вигляд самих будівель. У Петербурзі не дозволялось будувати будинки на свій розсуд, як кому заманеться, а належало зводити нові будівлі згідно зробленим зразкам або затвердженим кресленням. В 1711 році Петро I власноруч заклав на Міському острові біля моста у Петровських воріт «зразкові мазанки» для приміщення друкарні. Указом 1712 року жителям міста було передписано будувати мазанки за цим зразком. Пізніше, в 1714 році, всім жителям Петербурга було наказано будувати мазанки за кресленнями, узятими «у архітектора Трезіна» (тобто Д.Трезіні). Трезіні, що був тоді чимось на зразок головного архітектора міста, розробив типові креслення будинків для різних категорій населення: для «іменитих», «заможних», «підлих» (простий народ). Представники кожної з перерахованих груп петербурзьких жителів будували собі будинки відповідного типу. Самі розкішні палаци належало будувати знаті, найпростіші - найбіднішому населенню. Спеціальний тип будинку був розроблений для забудови набережних міста. Ця типізація будівель не переслідувала мети стандартизації всього будівництва, а лише забезпечення відомого мінімуму архітектурних вимог: не дозволяли будувати гірше типових будинків, але кожен забудовник мав право будувати за своїми кресленнями, якщо він «оголосив» свої креслення архітектору Канцелярії городових справ, тобто, отримав їх відповідну апробацію. Крім того, законодавчо встановлювалась відповідальність за невиконання вищенаведених будівельних норм. Так, у наказі від 14 вересня 1715 року було зазначено, «дабы ништо нигде против указа и бес чертежа архитекторского (включая солдатские и нисших мастеровых людей) отнюдь не строился под лишением всего того, что построил, и сверх того за каждое жильё десять рублей в шпиталет» [54, с. 48].

Особлива увага приділялася забезпеченню протипожежної безпеки, саме тому петровські укази вимагали, щоб дахи будинків крилися черепицею або дерном, щоб

печі і димарі не примикали до стін будинків, а труби виводилися на один аршин вище покрівлі. Печі потрібно ставити на фундаментах, а не на підлозі, витримуючи відстань не менше 2 футів від дерев'яної стіни, труби робити такими широкими, щоб крізь них могла навіть пролізти людина, стелі підмазувати глиною.

Указом 9 жовтня 1714 року Петро I заборонив будівництво кам'яних будинків у всій країні, крім Петербурга. Ця заборона була остаточно скасована лише в 1741 році, втім в 1721 році було зроблено деяке послаблення дозволом добудувати раніше розпочаті будинки. Метою цього засобу було зорієнтувати у максимально сжаті строки будівельну діяльність каменярів на території Петербургу. До цього засобу вдавалися і в минулому. Так, в 1600 році цар Борис Годунов також заборонив по всій Русі кам'яне будівництво для того, щоб забезпечити майстрами спорудження кам'яних стін навколо Смоленська [55, с. 41].

Для організації будівельних робіт у Петербурзі у 1706 році була заснована Канцелярія городових справ, на яку покладалося керівництво основними будівельними роботами в Петербурзі. Відтак, архітектори перебували на державній службі і мали чини - від капрала до генерала. Вивчення архівних фондів Канцелярії городових справ показує, що функції її були дуже широкі. В її розпорядження надходила велика частина «робітних людей», які щорічно прибували з різних губерній на будівництво Петербурга, крім того, вона мала у своєму розпорядженні кадри майстрових людей, переселених в Петербург на постійне місце проживання, розпоряджалася також всіма грошовими коштами, що збирались державою на будівництво нової столиці, відала виробництвом будівельних матеріалів. Архітектори та майстри Канцелярії городових справ керували найважливішими будівельними роботами, складали проекти і кошториси нових будівель. Канцелярія городових справ укладала договори з підрядниками на виробництво різних робіт, дбала про підготовку кадрів майстрових людей і технічного персоналу.

У 1718 році указом Петра Великого була створена Головна поліцмейстерська канцелярія - орган міського управління, у віданні якого було міське будівництво та

благоустрій, міські обивательські повинності. Під її наглядом працювали квартирна, архітекторська контори, пожежна служба, команда трубочистів, поліцейська команда, 120 фурманів-погоничів по вивезенню міських нечистот, поліцейські штаби при «з'їзжих дворах» в частинах міста. В обов'язки міської поліції входив нагляд за виконанням указів по міському будівництву, саме поліцейські вимагали дотримуватися червоних ліній при забудові вулиць, залишати зручні проїзди, дотримуватися пожежної безпеки при зведенні і подальшої експлуатації будівель; вона ж стала займатися відведенням земельних ділянок під забудову, розбивкою на місці напрямків вулиць і каналів, для чого при поліції була заснована спеціальна посада архітектора з трьома помічниками.

У 1719 році Петро I затвердив регламент Камер-колегії, яким впроваджувалось в обов'язки укладати договори підряду для державних потреб. Петрівський уряд всіляко заохочував здачу будівельних робіт в підряд. Тому що це давало можливість, по-перше, залучення приватних капіталів до справи будівництва міста і, по-друге, використання приватної ініціативи. Здавши роботи в підряд, уряд вже не піклувалася про організацію самих робіт і забезпечені будівництва матеріалами і робочою силою. Чимале значення грала і фінансова сторона справи: не без підставно вважалося, що робота підрядним способом обходиться державі все ж дешевше, ніж виконання її господарським способом, безпосередньо самими відомствами. Дорога бюрократична машина кожного такого закладу була неповоротка і неоперативна в роботі; по кожній дрібниці була потрібна санкція державної влади; терміни, як правило, не витримувалися, а самі роботи, в кінцевому рахунку, обходилися дуже дорого.

Однак в 20-х роках XVIII ст. далеко не завжди вдавалося швидко знайти підрядників на всі роботи, які здавалися в підряд. У документах того часу часто говориться, що про здачу в підряд тих чи інших робіт «було опубліковано», а «підрядники не з'явилися». Внаслідок цього господарський спосіб будівництва існував поряд з підрядним, і установи, що відали будівництвом, мали свої кадри майстрових людей, майстрів, а також користувалися послугами робочої сили, залученої в порядку

примусу: засуджених судом, військ, полонених, робітних людей, які висилались з повинності, і т.ін.

Оформлення здачі роботи в підряд полягало в складанні договірної листа, в якому вказувалися умови підряду. При цьому від підрядника були потрібні поручителі, які відповідали за його підряд вартістю свого майна нарівні з самим підрядником. Умови, на яких здавалися роботи в підряд, були різні. Дуже часто підрядник вимагав, щоб в його розпорядження було надано те чи інше казенне обладнання, інструменти, матеріали. У більшості випадків частина грошових коштів виплачувалася підряднику наперед (зазвичай половина вартості всього підряду). У 1712 році підрядники вимагали навіть видачі наперед $2/3$ вартості підряду. Подальші виплати грошей підряднику (після отримання ним авансу) здійснювалось вже в міру виконання робіт. Виплачуючи ту чи іншу суму, держава керувалась вартістю виконаних робіт, відстежуючи, щоб аванс був погашений і більше ніяких грошових коштів наперед не виплачувалося. Невиконавших своєчасно свої підряди уряд негайно залучав до відповідальності. Такий банкрут потрапляв до в'язниці, з нього безжально вибивали борг. В архівних справах часто говориться про смерть невдалих підрядників в тюрмах. До поручителів пред'являлися такі ж вимоги, як і до самих відповідачів (підрядників). Бували випадки, що поручителі, бажаючи уникнути покарання, змушені були взяти на себе виконання підряду, за який вони відповідали.

Часті випадки неспроможності підрядників змушували уряд, крім вимоги виставлення поручителів при здачі робіт в підряд, приймати і інші заходи. Ще в указі 1704 року відзначалося, що є багато випадків, коли підрядники беруть підряд і гроші наперед, а підряд не виконують, а поручителями за них виступають такі ж п'яниці, як і вони самі. Уряд знайшов за потрібне посилити контроль за особами, що беруть підряди. 16 липня 1723 року Синод надав розпорядження заборонити архієрейським і монастирським селянам брати на себе підряди без письмового дозволу керуючих в архієрейських домах, а в монастирях - стряпчих і комісарів [56, с. 630-632]. Указ 1724 року наказував всім купцям, які вступають в підряди, надати документ про їх майновий

стан від місцевих магістратів, а селянам - свідоцтва від дворецьких великих поміщиків або від самих поміщиків (дрібних). Ще раніше в 1722 році регламент Адміралтейської колегії наказував попередньо освідчувати підрядників, що вступають в підряд. Факти субпідряду також були частими.

Таким чином, правове регулювання містобудівної діяльності тих часів характеризувалося проблемами «регулярності» планування столиці, фінансуванням будівництва, художньою регламентацією; протипожежними заходами, вузькою «географічною направленістю», адже більшість нормативно-правових актів мали обмежену дію у просторі (лише Санкт-Петербургом). І.Г. Пірожкова зазначає, що «юридические механизмы обеспечения действия правовых новелл лежали в русле общегражданских отношений того времени, которые определялись традиционными нормативными постулатами крепостного права: для реализации своих замыслов царь часто прибегал к действиям насильственного, по сути, крепостнического характера» [57, с. 30].

За часів імператриці Катерини II контрольні повноваження в будівництві були віднесені до компетенції поліції указом «Об отдачи строительства мостов и перевозов в ведомство полиции [...]» 1762р. Окрім розшуку злочинців, охорони порядку й законності, городничий, як керівник міської поліції, мав у своїй компетенції всі міські казенні та громадські будівлі, відповідав за їх планування, будівництво й ремонт, дотримання будівельних норм [58, с. 90]. Поряд із цим, відповідно до указу Катерини II, виданим у 1763 р. «О сделании всем городам, их строениям и улицам специальных планов, по каждой губернии особо» розпочались роботи з перепланування міст на регулярній основі [49, с. 373]. У другій половині XVIII ст. відзначено дві сфери застосування типізації – приватно-житлове та казенне будівництво. Застосовувались типові проекти, або так звані «зразкові проекти», які затверджувались Сенатом одночасно з планами міст.

Подальші кроки в будівельній галузі пов'язані з виробничим нормуванням, що зумовило розробку в 1811 – 1812 рр. «Урочных реестров по части гражданского

строительства и по военной работе». Ці документи містили норми витрати робочої сили, транспортних засобів і матеріалів. Згодом для уточнення урочних реєстрів проводилися нормативні спостереження і на основі їх результатів, а також статистичних даних в 1832 р. був виданий спільний нормативний збірник «Урочное положение на все общие работы, производящиеся при крепостях, государственных зданиях и гидротехнических сооружениях», який у 1869 р. було затверджено урядом [52, с. 18]. «Урочное положение на все общие работы, производящиеся при крепостях, государственных зданиях и гидротехнических сооружениях» 1869 р. було направлено на впровадження нової техніки, збільшення якості будівельних робіт, містило вказівки щодо вибору і іспиту матеріалів, вимоги щодо засобів безпеки під час розібрання споруд, вимоги щодо засобів безпеки при виконанні будівельних робіт, правила і норми для забудови житлових приміщень, визначалась приблизна вартість квадратного метру різних споруд, вимоги до проектів споруд і приміщень, норми затрат будівельних матеріалів, порядок виробництва будівельних робіт, вимоги до здійснення надбудов нових поверхів на існуючих спорудах та ін. Урочне положення неодноразово переглядалось та проіснувало до 1930 року, до появи «Свода производственных строительных норм».

Поряд із договірними відносинами, вищезазначеними реєстрами та положеннями в будівельній галузі діяли регламентаційні документи кінця XVII — початку XVIII ст. (спеціальні «Уложення по Кам'яному наказу», Межова інструкція, численні імператорські укази, що активно продукувалися протягом першої половини XVIII ст.). Із 1870 р., у зв'язку із запровадженням так званих міських положень, які визначали структуру та повноваження міського самоврядування, муніципальними справами в містах керувала Міська дума та її виконавчий орган — Міська управа, у структурі якої містобудівну політику визначало будівельне управління [59, с. 70].

В подальшому правові засади містобудування в Російській імперії в XIX — початку XX століть регулювались Будівельним статутом, редакції якого виходили в 1832, 1842, 1857, 1900-х рр.

Будівельний статут при виданні був включений в XII том Зводу законів Російської імперії, він був другою книгою четвертої частини «Зводу статутів державного благоустрою», і таким чином став частиною повного зібрання зводу законів, що регулювали будівництво, кодифікованих на той час.

Будівельний статут першої редакції складався з семи розділів і двадцяти однієї глави, в яких, виходячи з існуючої в ті роки відомчої субординації, були викладені: положення про установи для управління будівельною частиною (розділ I), про типи казенні (розділ II), церковні (розділ III) і громадських будівель (розділ IV), про правила побудови міст і влаштуванні в них вулиць, площ, мостів, фабрик і приватних будівель (розділи V і VI) і селищ (розділ VII). Кожен розділ складався з глав, що включали в себе статті та примітки.

Будівельний статут [51] 1857 р. визначав повноваження органів державної влади, серед яких можна виокремити: покладання відповідальності на губернатора та місцеву поліцію за дотримання особливих правил про збереження та ремонт давніх споруд; надання дозволу Імператорською археологічною комісією та Імператорською академією мистецтв на реставрацію монументальних пам'яток давнини; затвердження проектів громадських споруд губернським будівельним начальником, міським управлінням; створення комісій губернським будівельним начальником для огляду громадських споруд; видача дозволу міською управою для влаштування в містах громадських купалень; затвердження планів будови міст; визначення технічних будівельних вимог Технічним будівельним комітетом Міністерства внутрішніх справ, які регламентували порядок розробки креслень і визначення вартості будівництва, здійснення виконання робіт і приймання готової будівельної продукції [59, с. 70]; окреслення переліку документації, яку подає фізична особа для отримання дозволу на будівництво від Міської думи. У межах Статуту були систематизовані ключові напрями правового регулювання будівельної галузі, визначалися структура та повноваження органів управління зазначеної галузі, була деталізована специфіка проведення будівельних робіт залежно від складності об'єкта.

Окрім законів, викладених в Будівельному Статуті, будівельна діяльність регулювалась також обов'язковими постановами міських дум і земств, що вносило специфіку в будівельні уложення міст. Цивільним будівництвом взагалі, розглядом планів міст і спорудженням особливо важливих державних об'єктів відав Технічний будівельний комітет у складі Міністерства внутрішніх справ. На місцях же для завідування «будівельною частиною» при губернських управліннях і міських управах були засновані Будівельні відділення. По відношенню до міст Губернські будівельні відділення мали зобов'язання розглядати проекти громадських будівель, «всех зданий, предназначенных для публики (церквей, театров, цирков и пр.)»[41]. Міські ж будівельні відділення завідували усім будівництвом міської Управи, розглядали і дозволяли споруди приватним особам в місті, спостерігали за правильністю приватних будівництв, здійснюючи технічно-поліцейський нагляд. Процедура такого нагляду, завдання якого полягало у дотриманні будівельного законодавства усіма міськими забудовниками, була проста і ефективна: «в случае замеченных отступлений приглашается чиновник полиции и два посторонних свидетеля (понятые) и составляется протокол, описывающий отступление от закона, и по этому протоколу домовладелец привлекается к суду, как совершивший уголовное преступление»[60, с. 7].

Законодавчо врегульовувалась також і кваліфікація осіб, які можуть бути допущені до управління, складання проектів, нагляду за будівництвом, а також їх правова відповідальність. Голова і члени, як Техніко-будівельного комітету МВС, так і місцевих Будівельних відділень, призначалися з цивільних інженерів чи архітекторів-художників. З іншого боку, у законодавстві значилося, що «всі будівлі в державі доручаються особам, які мають спеціальну технічну освіту або інженерам, архітекторам та іншим технікам. На початку ХХ ст. з вищих навчальних закладів Російської імперії таку освіту давали всього дев'ять: петербурзькі Інститут шляхів сполучення і Інститут цивільних інженерів, Технологічні інститути в Петербурзі і Харкові, Політехнічні в Петербурзі, Києві, Ризі і Варшаві, а також Імператорська

академія мистецтв. Причому таке число вузів, що готували цивільних інженерів, архітекторів та інженерів-будівельників, порівняно з другою половиною і навіть з кінцем XIX ст. практично подвоїлася. Але крім вищих навчальних закладів в деяких містах (Київ, Одеса, Харків) на початку XX ст. були відкриті середні Художні училища, які давали право на будівельну практику зі званням помічника архітектора.

При будівництві в місті приватної будівлі архітектор (цивільний інженер) зобов'язаний був брати участь в двох стадіях будівництва - в складанні креслень споруди і в нагляді за її зведенням. Для отримання дозволу на будівництво в Міську управу повинен був бути наданий проект будівлі в двох примірниках, що складається з планів всіх поверхів, фасаду, поздовжнього і поперечного розрізів та генерального плану садиби з позначенням всіх проєктованих і існуючих будівель. Всі креслення повинні були бути підписані їх упорядником.

До другої стадії, нагляду за правильністю будівництва, крім авторів проєкту допускалися також особи, які склали іспит на виробництво будівельних робіт і отримали відповідне свідоцтво від МВС.

Зокрема, у травні 1861 року за затвердженим планом всі вулиці й площі міста Києва було поділено на 4 розряди. До першого розряду віднесені центральні вулиці, до другого – другорядні, до третього – менш важливі, до четвертого – всі інші. На вулицях і площах 1 розряду дозволялось будувати лише кам'яні, криті залізом або черепицею будинки, зі східцями з вогнетривких матеріалів. До вулиць Володимирської, Верхній Вал і Набережної та Олександрівської площі (нині Контрактова площа) була особлива вимога – будинки на цих вулицях повинні бути не нижче двох поверхів. Будинки на вулицях 2 розряду зводились дерев'яні на кам'яних перших поверхах, або напівповерхах, криті залізом, споруди в дворі мали бути на кам'яних фундаментах. На вулицях 3 розряду – дерев'яні на дерев'яних фундаментах з поліпшеними фасадами, криті деревом. По вулицях 4 розряду – дерев'яні будинки з простими фасадами. Крім того на вулицях нижчого розряду дозволялось зводити будинки, як на вулицях вищого розряду [61].

Дозвіл на право забудови на вулицях перших трьох розрядів надавало Будівельне відділення Губернського управління, для вулиць 4-го розряду – київський міський архітектор з київським старшим поліцмейстером.

Як зазначалось вище, щоб послабити суперечності між централізацією державного управління і зростанням громадської активності міського населення, в Росії було запроваджено низку реформ, зокрема, у 1870 р. в Російській імперії запроваджено «міське положення», яке визначило структуру та повноваження міського самоврядування. Відповідно до нього скасовувався становий принцип виборів у думу й запроваджувався майновий ценз. Право обирати і бути обраним до думи одержали тільки платники податків. Згідно з «міським положенням», муніципальними справами керувала міська дума та її виконавчий орган – міська управа. Відтак саме на міську думу покладалося як винесення пропозицій про планувальні зміни у місті, так і утримання в потрібній кількості міських архітекторів.

Справою міської управи було затвердження планів і фасадів приватних будинків, надання дозволів на будівництво і перебудову, контроль за правильним виконанням забудови.

Міські архітектори тепер стали найманими службовцями при міській управі. Фактично містобудівну політику визначав певний член управи, що відповідав за будівельну справу, його називали також керівником будівельного відділення міської управи або головою будівельної комісії міської думи.

Перший склад Київської думи за новим «міським положенням» та першу управу було обрано на початку 1871 р. Надалі міська дума і управа переобиралися кожні чотири роки, за винятком «семирічної думи 1887–1894 рр.» [62, с. 3].

Для контролю над забудовою міста Києва в цілому і кожного будинку окремо 15 березня 1871 р. створено Будівельне управління Київської міської управи. В документах того часу значиться: «работа строительного управления особенно важна для Киева, которому предстоит в будущем значительная застройка и который требует по своему общественному значению застройки правильной и красивой, а по своей

местности – особенной осмотрительности, знания и наблюдения»[61].

У 1880–1890-х рр. у Києві працювала вже ціла когорта архітекторів і цивільних інженерів – випускників петербурзьких Художньої академії та інституту цивільних інженерів [33].

Даний факт свідчить про стрімкий розвиток сучасної столиці України та зростання її геополітичної ролі. Не в останню чергу активізація роботи із забудови міста була пов'язана і з позитивною демографічною динамікою, яка намітилася у II половині XIX ст.

З кожним наступним десятиліттям вимоги до забудовників стають дедалі жорсткішими. Так, в 1894 р. було розроблено “Інструкцію для Київської міської будівельної комісії” при Будівельному відділенні. Комісія, як виконавчий орган, складалась з Голови, який був членом міської управи та завідуючем Будівельним відділенням, і членів – гласних, обраних думою. Міські архітектори та інженери як виконавці робіт також входили до Комісії, але лише з правом дорадчого голосу. Будівельна комісія контролювала виконання будівельних і інженерних робіт, які проводились згідно зі складеними і затвердженими кошторисами. Для нагляду за роботами, місто було поділено на ділянки. За кожною ділянкою закріплено по два діляничних. Обов'язком комісії було визначати об'єм робіт по кожній споруді. Діляничні члени комісії спільно з Головою комісії та міським архітектором оглядали плани майбутнього будівництва і складали кошторис. Члени будівельної комісії не несли відповідальність за виконані роботи, а лише повідомляли про недоліки в будівництві підрядчика, а при серйозних недоліках – Будівельну комісію [33].

Посилення державного нагляду за сферою будівництва не в останню чергу було пов'язано зі зростанням рівня попиту на ринку житла та наявністю позитивного зарубіжного досвіду (стрімким розвитком європейських міст). Як відомо, на теренах тодішньої Російської Імперії (до складу якої, нагадаємо, входила значна частина земель сучасної України) було модним копіювати європейські порядок та правила будівництва (зокрема, царська столиця – м. Петербург, була спроектована та забудована

європейськими майстрами за європейськими стандартами).

Повертаючись до «Інструкції для Київської міської будівельної комісії» варто зауважити, що при вартості будівельних робіт до 1000 карбованців для введення будівлі в експлуатацію запрошувались лише дільничні. При сумі більше 1000 карбованців – всі члени Будівельної комісії, які ретельно оглядали всі види виконаних робіт, звіряли їх з кошторисами і лише потім підписували акт огляду, без якого підрядчик не міг отримати платню за виконане будівництво чи ремонт [33].

Така процедура дозволяла знизити корупційні ризики та унеможливити випадки, за яких недобросовісний підрядчик міг вчинити шахрайство та заволодіти державними коштами.

Контроль за ремонтом вартістю до 100 карбованців проводив завідувач Будівельного відділення. Про його хід і наслідки завідувач на найближчому засіданні інформував міську управу і Будівельну комісію [61].

Поряд з Будівельним статутом та «Урочным положением на все общие работы, производящиеся при крепостях, государственных зданиях и гидротехнических сооружениях» 1869 р. діяли «Нормы проектирования и расчета несущих (преимущественно мостовых) конструкций», які були прийняті Міністерством шляхів сполучення Росії.

Починаючи з ХХ ст. приймаються законодавчі акти, спрямовані на врегулювання процедури забудови земельних ділянок фізичними особами, передбачення відповідальності за злочини в будівництві. Так, відповідно до закону «Про право забудови» від 23 червня 1912 р., особі надавалося право користуватися земельною ділянкою строком від 36 до 99 років для будівництва будинків. При цьому забудовник міг після закінчення строку забудови або знести будівлю, або віддати її власникві землі [41, с. 594; 63]. У свою чергу Кримінальне уложення 1903 р. Російської імперії передбачало окрему главу «Про порушення постанов про порядок проведення будівельних робіт і про користування шляхом сполучення і засобами зносин», якою був деталізований визначений перелік злочинів у будівництві.

Зазначений період характеризується: становленням промислової стандартизації, спрямованої на впровадження нормування в будівництві; кодифікації будівельного законодавства шляхом прийняття Статуту будівельного; утворенням відповідної системи органів державної влади від центрального до місцевого рівня, об'єднаної за напрямами діяльності в будівельній галузі; створенням спеціалізованих будівельних управлінь (будівельне управління Міської управи, технічний будівельний комітет Міністерства внутрішніх справ), наділених повноваженнями з видачі дозволів на будівництво [33, с. 46].

Без сумніву, такі зміни, у переважній більшості, були позитивними та сприяли розвитку населених пунктів земель сучасної України.

Згаданий період можна визначити як період кодифікації будівельного законодавства, становлення промислової стандартизації, утворення відповідної системи органів державної влади від центрального до місцевого рівня, об'єднаної за напрямами діяльності в будівельній галузі [33, с. 47].

Іншими словами, даний період характеризується бурхливим розвитком адміністративно-правового забезпечення нормування у будівництві, що обумовлене рядом об'єктивних причин, які були розкриті вище.

У період відродження української національної держави і права (1917 – 1921 рр.) не відбувається суттєвих реформених змін в організаційно-правовому регулюванні будівельної галузі. Цей час в основному характеризується розвитком військової промисловості, стабілізацією громадського порядку в країні, захистом приватної власності. В окремі етапи встановлення радянської влади в Україні на частину її земель поширювалася дія законодавства РСФСР. Однією з таких постанов, яка стосувалася будівництва, була Постанова Народного Комісаріату по внутрішнім делам РСФСР «О правах городского самоуправления по жилищным вопросам» від 30 жовтня 1917 р. Відповідно до цієї постанови окремі питання були спрямовані на врегулювання прав міського самоврядування в житлових питаннях, а саме поліпшення умов проживання мешканців, створення житлових інспекцій та житлових судів, вирішення питань

реконструкції житлових будинків [64].

Відбувається створення профспілок на будівельних підприємствах, установах та в організаціях, виникають спілки будівельників, створюються будівельні профспілкові об'єднання, які відстоюють права працівників. У зв'язку з цим започатковують свою діяльність адміністративні суди, яким підсудні справи між суб'єктами державної влади, цивільними особами стосовно порушення прав останніх [33, с. 47].

Загалом же відсутність радикальних змін у сфері законодавчого регулювання адміністративно-правового забезпечення нормування у будівництві у вказаний період (перші роки існування СРСР) зумовлена тим, що діяльність нової влади була спрямована, в першу чергу, на те, щоб створити фундамент, який дозволив би їй закріпитись на тривалий проміжок часу та не допустити державних переворотів. Нові законодавчі та підзаконні акти створювали поспіхом, тому вони містили ряд недоліків (що вилилося, наприклад, у тому, що протягом 5 років було видано два закони про кримінальну відповідальність (1922 та 1927 рр.).

У період існування Центральної Ради, держави П.Скоропадського та уряду Директорії не створювалося спеціалізованого будівельного міністерства, окремі повноваження в будівництві були розпорощені по існуючим органам державної влади: міністерству торгівлі та промисловості, міністерству праці тощо [33, с. 47].

В радянський період відбулось реформування адміністративно-правового регулювання будівельної галузі, пов'язане, перш за все з реформуванням органів державної влади, що в свою чергу пов'язувалось з державною політикою, направленою на посилення ролі держави.

Починаючи з 1917 по 1939 р. відбувається поступова орієнтація на створення спеціалізованих органів державної влади в будівництві.

1917 р. – при Вищій раді народногосподарства (ВРНГ) (на базі Техніко-будівельного комітету, який з 1865 р. діяв у відомстві Міністерства внутрішніх справ Російської імперії) було створено підвідділ будівельних споруд (Підвідділзагальнокорисних державних та громадських робіт – Комдержспоруд).

Завданням цього підрозділу було об'єднання ряду функцій управління будівельною сферою для раціонального використання будівельних кадрів, матеріалів і технічних засобів. Для безпосереднього здійснення будівельно-монтажних робіт у системі Комдержспоруд були створені будівельні управління, а для виконання будівельних робіт на місцях – губернські управління. Таким чином, було покладено початок створення організаційних форм державного управління для здійснення будівельно-монтажних робіт. На цьому етапі будівництво, як правило, мало сезонний характер із залученням до виконання робіт артілей [65]. У січні 1922 р. Комдержспоруд було ліквідовано.

Робітничо-селянська Інспекція розробила 30 листопада 1921 р. Положення про державні поставки і підряди. Згідно з його умовами, підрядник зобов'язаний був на свій страх і ризик збудувати державну установу (підприємство, а казна (держава) зобов'язана була здійснити оплату за виконані роботи. Вищезазначене свідчить про те, що держава на законодавчому рівні закріплювала право лише за нею бути єдиним замовником при укладенні договорів будівельного підряду [65]. В скасування Положення про державні поставки і підряди від 30 вересня 1921 роки зі змінами від 4 липня 1922 роки, і декрету Ради Народних Комісарів від 4 жовтня 1921 року про порядок залучення підрядників і постачальників до виконання завдань, покладених на них державними органами, Постановою Центрального виконавчого комітету та Ради народних комісарів СРСР від 27 липня 1923 р. було затверджено нову редакцію Положення про державні підряди та поставки, що слугувало законодавчим підґрунтям для державних підрядних організацій з метою обмеження діяльності приватних підрядників [66].

1924 р. – створено Бюро з промислової стандартизації, що фактично започаткувало розвиток державної стандартизації. Бюро було доручено керівництво діяльністю робочими комісіями з розробки загальнопромислових стандартів. У різних відомствах було організовано 120 таких комісій з розробки проектів стандартів.

1927 р. – створено Комітет з будівництва при Вищій раді народного

господарства (ВРНГ). Функції Комітету: загальне регулювання і затвердження плану будівельних робіт. Одночасно в головних галузевих управліннях промисловості ВРНГ створювалися відділи капітального будівництва, на які покладались обов'язки розробки проектних матеріалів, виконання досліджень, економічних обґрунтувань, створення спеціалізованих управлінь з будівництва. В цьому самому році організувалася мережа підрядних будівельних трестів [59, с. 71].

Даний комітет мав сприяти активізації процесу будівництва на території України, підвищенню рівня безпеки та якості нових споруд.

29 червня 1927 р. видано Положення про державні промислові трести [67], стаття 2 якого закріплює дію треста на началах комерційного розрахунку у відповідності з плановим завданням. Новим Положенням про державні підряди та поставки, затвердженим Центральним виконавчим комітетом та Радою народних комісарів СРСР 11 травня 1927 р., було законодавчо закріплено обов'язок підрядника надавати замовнику виконавчий кошторис.

ВРНГ наказом від 23 липня 1925 р. № 1056 затвердила Нормальний договір на будівельні роботи, який в обов'язковому порядку повинен був застосовуватись підвідомчими органами при укладенні підрядного договору на капітальне будівництво, а 24 січня 1927 р. наказом № 371 затверджено нову редакцію Нормального договору на будівельні роботи [68], що закріпила права та обов'язки сторін при укладенні підрядного договору.

1929 р. – у системі ВРНГ сформовано Головне будівельне управління, яке об'єднало підрядні будівельні організації. До складу цих організацій входили загальні будівельні, спеціалізовані та монтажні трести [59, с. 71].

1932 р. – ВРНГ перетворено на Народний комісаріат важкої промисловості (НКВП). Головне будівельне управління увійшло до складу НКВП. Спеціалізація будівельних організацій звужується. Створюються будівельні трести, які спеціалізуються на окремих видах робіт: Водоканалбуд, Сантехбуд, Фундаментбуд, Бетонбуд та ін. Крім того, зі складу Народного комісаріату важкої промисловості

виділяється ряд галузевих наркоматів, у складі яких також організуються будівельні управління з мережею підрядних будівельно-монтажних організацій для здійснення будівництва у своїй галузі.

Увищезазначений проміжок часу відбуваються суттєві зміни в будівельному нормуванні. У 1929 – 1930 рр. замість діючого «Урочного положения на все общие работы, производящиеся при крепостях, государственных зданиях и гидротехнических сооружениях» 1869 р. було видано новий за формою та змістом нормативний збірник «Свод производственных строительных норм», на основі якого в 1931 р. було запроваджено «Единые нормы выработки и расценки на строительную работу» [52, с. 19]. Зазначений норматив у будівництві узагальнював продуктивність праці, прямий показник рівня продуктивності праці, кількість продукції, яку виробив один працівник за одиницю часу праці, та вартість оплати праці. Відповідно до визначених нормативів здійснювався контроль уповноважених органів державної влади за організацією та оплатою праці в будівельній галузі.

Наступним кроком у регулюванні будівельної діяльності було створення у 1938 році Комітету у справах будівництва при РНК СРСР. Основоположними завданнями заснованого комітету були: технічне регулювання будівельної галузі; керівництво проектами і будівництвом, розробка виробничих і кошторисних програм.

Однак, у 1939 році відповідно до Закону Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про створення Загальносоюзного Народного Комісаріату з будівництва» від 29 травня 1939 р. створено Загальносоюзний Народний Комісаріат з будівництва (Наркобуд). На створений Народний Комісаріат з будівництва покладался обов'язок здійснення промислового (фабрично-заводського) і пов'язаного з ним житлового і культурно-побутового будівництва.

Після визволення території України від тимчасової окупації для відбудови зруйнованих міст у республіці було створено Міністерство житлово-цивільного будівництва УРСР, Інститут цивільних інженерів [69, с. 158], введено посади обласних уповноважених Державного плану по будівництву. Ці кроки передбачали створення

цілісної державної структури повноважень, спрямованої на відновлення цивільного житлового фонду, адже 10 млн людей залишилися без даху, тільки в Києві в 1945 р. майже 50 тис. жили в землянках [70, с. 117].

У 1949 р. здійснюється розукрупнення Наркобуду в кілька галузевих наркоматів, які через два місяці, 15 березня 1946, були перейменовані в однойменні міністерства:

1. Народний комісаріат з будівництва підприємств важкої індустрії СРСР (1939-46) ► Міністерство будівництва підприємств важкої індустрії СРСР (1946-53)

2. Народний комісаріат з будівництва військових та військово-морських підприємств СРСР (1939-46) ► Міністерство будівництва військових та військово-морських підприємств СРСР (1946-49)

3. Народний комісаріат з будівництва паливних підприємств СРСР (1939-46) ► Міністерство будівництва паливних підприємств СРСР (1946-48).

Останні в подальшому також були розукрупнені. Загалом до 1956 р. у країні функціонувало сім будівельних міністерств трьох типів: загальносоюзні, союзно-республіканські й республіканські. В основу управління було покладено галузевий принцип, тобто кожне міністерство спеціалізувалося на виконанні будівельно-монтажних робіт для окремих галузей [71, с. 32].

У 1950 року був створений Державний комітет Ради Міністрів СРСР у справах будівництва (Держбуд СРСР), який виконував функції загальносоюзного органу з питань містобудування та промисловості будівельних матеріалів. При Держбуді СРСР було утворено Державний Комітет з цивільного будівництва та архітектури, наділений повноваженнями щодо проведення єдиної містобудівної політики, спрямованої на розвиток міст і селищ. Крім того у 1953 році на базі Мінтяжбуду та Міністерства будівництва підприємств машинобудування було утворено Міністерство будівництва СРСР, яке було ліквідовано 10.05.1957 року. Також були створені Ради народного господарства (раднаргоспи), де зосередилася більшість будівельних організацій, до повноважень раднаргоспів були віднесені окремі повноваження у сфері будівництва. При цьому функціями державного контролю були наділені тільки органи державного

архітектурно-будівельного контролю (Держбудконтролю), створені при Радах Міністрів союзних і автономних республік, виконкомах обласних, крайових і міських Рад. В їх компетенцію входили: видача дозволів на виробництво будівельних робіт, перевірка забудови великих міст і населених пунктів міського типу, а також виконання контрольних функцій за якістю будівництва об'єктів житлово-цивільного призначення незалежно від їх відомчої підпорядкованості. У 1962 році будівельні організації були перетворені в головні територіальні управління з будівництва, які перебували в підпорядкуванні міністерств будівництва республік. При цьому за раднаргоспами були залишені тільки функції забудовників [72, с. 103].

В січні 1955 р. введено будівельні норми і правила (БНіП) – зведення основних нормативних документів, обов'язкових для будівництва. Структура БНіП включала в себе: 1) будівельні матеріали, деталі і конструкції; 2) норми будівельного проектування; 3) правила проведення і приймання будівельних робіт; 4) кошторисні норми на будівельні роботи. В цьому самому році у складі будівельних міністерств створено великі територіальні будівельно-монтажні підрозділи. Крім того, у великих містах для здійснення житлово-цивільного будівництва при міськвиконкомах було створено головбуди, яким передано будівельні організації різних міністерств та відомств, що територіально були розміщені у межах міст [59, с. 72].

У 1955 році відбулась і переорієнтація у житловому, громадському і промисловому будівництві: було зроблено акцент на спорудження об'єктів будівництва за типовими проектами, «без надмірностей», на основі індустріальних методів будівництва. Згідно з постановою ЦК КПУ і Ради Міністрів від 22.09.1955 будівництво житлових, культурно-побутових будинків здійснювалось за типовими проектами, за індивідуальними – можливо було лише в окремих випадках за дозволом Держбуду.

У 1967 році на основі Указу від 21 лютого 1967 р. «Про створення будівельних міністерств СРСР» була заснована система відповідних союзно-республіканських міністерств СРСР, які охоплювали підприємства важкої індустрії, промислового

виробництва, сільського будівництва, які були переведені на подвійне підпорядкування - Радам Міністрів союзних республік і союзно-республіканським міністерствам СРСР . У цей період були відновлені міністерства, ліквідовані у попередні періоди (Мінтяжбуд СРСР, Мінбуд СРСР, Мінтрансбуд). 17 жовтня 1969 р. Радою Міністрів СРСР було затверджено Положення про Міністерство будівництва СРСР, до кола повноважень якого належало: керівництво будівництвом промислових підприємств, будівель і споруд, житлових будинків і об'єктів культурно-побутового призначення незалежно від того, до яких галузей народного господарства вони були віднесені; контроль за виконанням завдань по введенню в дію виробничих потужностей і об'єктів [73, с. 47]. Поряд із виникненням спеціалізованих міністерств у будівельній галузі відбуваються створення та подальша реорганізація органів державної влади в галузі сертифікації та стандартизації. Координаційна діяльність цих суб'єктів базується на спільному впровадженні будівельних стандартів у важку індустрію, промислове виробництво, сільське будівництво тощо, де за органом державної влади в галузі сертифікації та стандартизації закріплюються повноваження зі сертифікації всієї продукції, а за будівельним міністерством – чітко визначеної [33, с. 50].

У липні 1978 року відповідно до постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 12 липня 1979 року Держбуд СРСР мав нести відповідальність за проведення єдиної технічної політики в будівництві, вдосконалення проектно-кошторисної справи, підвищення якості проектування, а також за поліпшення архітектурного вигляду міст, промислових центрів і селищ. Діючи в галузі технічного регулювання Держбуд СРСР затверджував загальнодержавні нормативи, кошторисні норми, правила, інструкції та інші нормативні акти з питань будівництва, обов'язкові для виконання всіма міністерствами і відомствами, а також підприємствами та організаціями, незалежно від їх підпорядкованості [72, с. 44-45].

У кінці 1980-х років була сформована ієрархічна система нормативних документів, що регулювали будівельну діяльність, будівельні норми і правила (БНіП), державні стандарти на будівельні матеріали, деталі, конструкції, що містили вимоги до

цих виробів, стандарти Системи проектної документації для будівництва (розробленої в кінці 1970-х років) з вимогами до робочих проектів у сфері будівництва, санітарні норми і правила і т.д.

Разом із реформуванням органів державної влади в радянський період влада використовувала механізми державної підтримки розвитку будівельної галузі. У ролі відповідних інструментів використовувалися:

- кредитування – відповідно до указу Президії Верховної Ради СРСР, а з 7 вересня 1948 р. – постанови Ради Міністрів УРСР про індивідуальне житлове будівництво; кожен мав право на одержання кредиту від держави для будівництва будинків на суму в 10 тис. крб терміном на 7 років;

- звільнення від сплати податків зі споруд та земельної ренти осіб, які самостійно здійснювали будівництво або відновлення будівельних об'єктів;

- започаткування типового проектування житлових будинків із визначенням стандартів будівництва, яке доводилося через засоби масової інформації [32, с. 144 – 148];

- безповоротне фінансування капітального будівництва державних підприємств промисловості, транспорту, зв'язку (Постанова ЦВК і СНК СРСР «О безвозмездном финансировании капитального строительства государственных предприятий» від 09 березня 1934 р.) [74; 49, с. 375].

Починаючи з 1985 р. мала місце оптимізація системи органів державної влади в будівельній галузі шляхом з'єднання міністерств у відповідних галузях і створення на їх основі збільшеного спеціалізованого центрального органу виконавчої влади – Державного комітету Української РСР у справах будівництва. Функціонування його здійснювалося протягом 1986–1991 рр.[33, с. 51].

Довгий час правове регулювання містобудування знаходилося у спільній компетенції Союзу РСР і союзних республік. Загальносоюзне правове регулювання здійснювалось за допомогою урядових і відомчих нормативних актів. Республіканське містобудівне законодавство деталізувало загальносоюзні нормативні правові акти і

пристосовувало їх до місцевих умов.

Отже, радянський період характеризується: розробкою та прийняттям вагомої кількості нормативно-правових актів у будівельній галузі; державних стандартів, будівельних норм і правил; стрімким відновленням будівельної галузі шляхом державного стимулювання будівництва різними організаційно-правовими засобами; удосконаленням системи органів державної влади в будівельній галузі через створення спеціалізованих міністерств на загальносоюзному, республіканському та союзно-республіканському рівнях відповідно до сфер будівництва; виокремленням органів державної влади на здійснення контрольно-наглядових та публічно-сервісних повноважень у будівельній галузі. Даний період характеризується становленням адміністративно-правового регулювання в будівельній галузі: формуванням будівельного законодавства, системи органів державної влади, запровадженням адміністративної відповідальності з 1921 р. до 90-х рр. ХХ ст. [33, с. 51-52].

Однак, деякі науковці вбачають в радянський період розвитку будівельної галузі певні недоліки, що проявились в пріоритетному напрямі розвитку будівництва у вказаний період військово-промислового комплексу, у зв'язку з чим нові населенні пункти створювалися штучно на плановій основі; розвиток промислових міст відбувався на основі адміністративно-правових методів, які забезпечували існування єдиного промислового ланцюга [72, с. 106–112]. Наприклад, узгоджувалися процедури з будівництва заводу, фабрики тощо, а вже потім планувалися інша інфраструктура та розвиток житлового фонду, тобто отримання дозволу на будівництво залежало від загального планування забудови населеного пункту. Окрім того, виникали суттєві неузгодженості, пов'язані з існуванням значної кількості будівельних міністерств, які під час відновлення промислового комплексу, який був у їх підпорядкуванні, лобіювали інтереси міністерства під час планування забудови населеного пункту.

На початку періоду становлення незалежної України, у 90-ті рр. ХХ ст., в зв'язку з ропадом Радянського Союзу відбувається занепад економіки, який спричиняє падіння ВВП, зростання темпів інфляції, девальвацію національної одиниці та фінансову кризу.

Для будівельної галузі нарівні з іншими галузями України характерною була ситуація, яка характеризувалася зниженням обсягів бюджетного фінансування будівництва; відсутністю ринкових механізмів і форм кредитування будівництва; розпадом великих регіональних будівельних об'єднань [75, с. 204–205], а також безсистемним реформуванням органів державної влади, що потягнуло за собою прорахунки у формуванні цілісної державної політики розвитку будівельної галузі.

Як наслідок, простежується розгалуженість системи стандартизації, непорядкованість та суперечність законодавства в будівельній галузі.

Проаналізуємо більш детально зазначені прорахунки реформування та становлення будівельної галузі як об'єкта адміністративно-правового регулювання в період становлення незалежності України. До таких прорахунків віднесемо таке: по-перше, нормативне забезпечення будівельної галузі України створювалося в умовах переходу до ринкової економіки, нестабільної економічної та фінансової ситуації, на основі розгалуженої системи стандартизації колишнього СРСР [76]. Україна успадкувала практично всі напрацювання та потенціал колишнього СРСР у галузі нормування та стандартизації і змушена була вирішувати питання щодо актуалізації нормативної бази головним чином за рахунок застосування державних стандартів (ГОСТ), державних будівельних норм (ДБН), галузевих стандартів, технічних умов колишнього СРСР. Терміни дії галузевих стандартів і прирівняних до них інших нормативних документів колишнього СРСР до 01 січня 2008 р. були визначені постановою Кабінету Міністрів України від 3 січня 2002 р. № 2 та Наказом Мінбуду № 439 від 28 грудня 2006 р. до 2007 р.. У результаті цього окремі положення будівельних стандартів протягом доволі тривалого часу вважалися такими, що не відповідають європейським та міжнародним стандартам; по-друге, було відсутнє сучасне матеріально-технічне забезпечення підприємств, установ та організацій, що пов'язувалося з фактичною неспроможністю на рівних конкурувати з іноземними партнерами щодо якості їх будівельних матеріалів, які відповідали європейським та міжнародним стандартам; по-третє, мали місце прорахунки в систематизації

будівельного законодавства через накопичення значного масиву законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів у будівельній галузі, окремі положення яких суперечили європейським стандартам [33, с. 53].

Окремо варто наголосити також на таких негативних явищах, що заважали розвитку названої групи суспільних відносин, як високий рівень корупції, що існував протягом 90-х років та протягом 2000-2014 рр. (ситуація почала дещо змінюватись після Революції Гідності, що стала потужним імпульсом, який запусив процес реформування українського суспільства), зниження соціально-економічного рівня розвитку держави (криза 90-х років ХХ ст., світова фінансова криза 2008-2013 рр. тощо), наявність ряду колізій та прогалин у вітчизняному законодавстві.

Серед основних напрямів подальшого розвитку національного будівельного законодавства варто виділити його систематизацію шляхом побудови Будівельного кодексу України, основою формування структури якого мають стати законодавчі пропозиції наукових шкіл та законодавчі ініціативи органів публічної влади, сформовані за основними напрямками науково-технічної діяльності у сферах будівництва, містобудування, архітектури, промисловості, будівельних матеріалів, що дозволить забезпечити сталий розвиток будівельного комплексу, адаптованого до європейських вимог та стандартів [33, с. 54].

При цьому важливо враховувати не тільки думки вітчизняних експертів, юристів та науковців, але і передовий досвід зарубіжних держав (в першу чергу країн-членів ЄС, США, Канади, Великобританії). Правове регулювання вказаної сфери суспільних відносин має базуватись на якісному підґрунті, яким виступає саме законодавство.

Під правовим регулюванням розуміється сукупність різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюється з метою підкорення цієї поведінки встановленому в суспільстві правопорядку. За його допомогою досягаються встановлення й організація процесу реалізації прав та юридичних обов'язків різними суб'єктами суспільних відносин [79, с. 226].

Висновки до розділу 1

За результатами аналізу загальної характеристики адміністративно-правового нормування у будівництві сформовані наступні висновки:

1. Встановлено, що чинні будівельні норми і нормативні документи базуються як на результатах розвитку вітчизняного права у цій сфері, так і на положеннях міжнародних і регіональних стандартів. На сьогоднішній день значно виросла питома вага нормативних документів, гармонізованих з міжнародними та регіональними стандартами. Це дозволило, зокрема, вивести технічне регулювання у будівництві на якісно новий рівень, створило законодавче підґрунтя для гармонійної інтеграції нормативної бази України в міжнародний нормативно-правовий простір, та слугує прискоренню євроінтеграційних процесів в Україні.

2. Процес генези та розвитку адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі на території України можна диференціювати на наступні етапи:

1) початковий (IX-XIV ст.ст.) – характеризується існуванням Київської Русі та Галицько-Волинського князівства. Саме у цей період відбувається зародження адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі на території сучасної України, відбувається кодифікація будівельного законодавства. Одним з найвизначніших актів того часу з впевненістю можна назвати «Руську Правду», яку всі дослідники визнають в якості видатної пам'ятки суспільної думки Київської Русі, що вплинула на подальший розвиток законодавства. Цей документ діяв з 1016 року по 1497 рік, поки не був замінений Судебником Івана III. Однак норми «Руської правди» увійшли як і в Судебник, так і пізніше - в Соборне укладення 1649 року. Вказаним документом врегульовувався порядок загальних робіт по будівництву та ремонту міських проїздів та доріг, а також заготівлі будівельних матеріалів.

За доби існування Київської Русі та Галицько-Волинського князівства напрями стандартизації (норми міри й ваги) стосувались, як правило, будівництва стратегічних (наприклад, мости, військові об'єкти), державних (княжих) та релігійних об'єктів

(княжі маєтки, храми).

2) литовсько-польський (XIV – XVII ст.) – характеризується приєднанням українських земель до складу Великого князівства Литовського та в подальшому до складу Річі Посполитої. Найбільш видатними юридичними пам'ятками того часу стали Статути 1529, 1566 та 1588 рр., що базувались на звичаєвому праві та нормативно-правових актах Київської Русі. У цей час модернізуються норми, що регулювали організаційно-правові засади ремонту та будівництва стратегічних, державних та релігійних об'єктів, накладається державне мито на спорудження та утримання окремих об'єктів.

3) етап існування українського козацтва (XVII-XVIII ст.ст.) – характеризується розвитком норм, що передбачали порядок і правила побудови та обслуговування оборонних споруд та воєнних об'єктів. Саме у цей період діяльність архітектора виокремлюється в окрему професію.

4) інтенсивного розвитку (XVIII – перша половина XX ст. ст.) – характеризується існуванням українських земель у складі імперій: Російської та Австро-Угорської. У цей період часу видається ряд нормативно-правових актів, що регулювали суспільні відносини у сфері будівництва (наприклад, «Про будівництво кам'яних будівель» (1709 р.), «Про будівництво житлових будинків» (1710 р.), «Будівельний статут 1857 р. тощо). Крім того, саме на цьому етапі розвитку закладаються норми будування не тільки стратегічних та воєнних об'єктів, але і приватних будинків.

Також варто наголосити на тому, що в період інтенсивного розвитку засновуються спеціалізовані органи влади, що відповідали за адміністративно-правове регулювання будівельної галузі;

5) етап відродження української державності (1917-1922 рр.) – характеризується відсутністю розвитку адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі, що пов'язано зі складною соціально-економічною та політичною ситуацією, яка склалася на території сучасної України (Перша світова війна, розпад Російської імперії, утворення Української Народної Республіки, Української Держави (Другого

Гетьманату), громадянська війна). У даний період часу приділялася незначна увага регулюванню вказаної групи суспільних відносин, що пояснюється необхідністю укріплення оборонного комплексу в умовах постійних воєнних конфліктів.

б) радянський (1922-1991 рр.) – характеризується комплексним розвитком законодавства, що регулювало суспільні відносини у сфері будівництва. Запроваджуються державні стандарти (так звані «ГОСТи») у сфері будівництва та модернізується система державних органів у цій сфері.

7) незалежності (з 1991 р. по теперішній час) – характеризується відходом від застарілих радянських стандартів та впровадженням сучасних європейських правил, вимог, стандартів у сфері будівництва (Єврокодів), реформуванням органів державної влади (зокрема, внаслідок реформи створено Міністерство розвитку громад та територій України, Державну інспекцію архітектури та містобудування України).

РОЗДІЛ 2.

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМУВАННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

2.1. Сутність і структура механізму адміністративно-правового забезпечення нормування у сфері будівництва.

Поняття механізму адміністративно-правового регулювання та його сутність в адміністративно-правовій теорії почали з'ясовувати нещодавно. Дотепер в наукових працях з адміністративного права це питання розглядалось недостатньо. Водночас, якраз механізм адміністративно-правового регулювання виражає сутність процесу впровадження нормативно-визначених правил у реальні суспільні відносини з метою їх регулювання та упорядкування, комплексно забезпечує способи правового впливу норм адміністративного права на управлінські відносини.

Вважаємо за необхідне у першу чергу визначити поняття адміністративно-правового механізму, його структури. Це надасть змогу зрозуміти суть та правову природу такого механізму та встановити особливості його реалізації у сфері будівництва.

Насамперед доцільно наголосити, що адміністративному праву належить особлива роль у механізмі правового регулювання – воно виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами в суспільстві. Інакше кажучи, адміністративне право – це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурними особливостями [80, с. 544].

В науці адміністративного права на сьогодні домінує думка, що правове забезпечення – це цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів.

Питанню змісту категорії «механізм адміністративно-правового регулювання» приділяли свою увагу ряд науковців, серед яких такі відомі вчені, як В.Б. Авер'янов, С.Т. Гончарук, Ю.М. Дьомін, Т.В. Кашаніна, Т.О. Коломоєць, О.Л. Копиленко, В.І. Курило, С.Т. Стеценко та інші [81, с. 37].

Така увага призвела до плюралізму думок щодо сутності названого поняття та, як, наслідок, до висунення ряду авторських дефініцій, кожна з яких містила певні переваги та недоліки. Так, наприклад, В.В. Галуцько пропонує розглядати під механізмом адміністративно-правового регулювання засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [82, с. 68].

Механізм адміністративно-правового регулювання дозволяє охопити весь процес правового регулювання, представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів. До складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання він відносить: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження - джерело права; публічну адміністрацію; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм [83, с. 87-97].

Зауважимо, що запропонована думка є доволі поширеною, проте, як було сказано вище, далеко не єдиною на науковому рівні. У даному питанні заслуговує на увагу точка зору С. Г. Стеценка, який вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [84, с. 624].

Н. Н. Крестовська, а також і Л. Г. Матвеева пропонують під механізмом правового регулювання розуміти функціонуючу, як єдине ціле, систему правових засобів, за допомоги яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [85,

с. 384].

О. Ф. Скакун пропонує таке визначення механізму правового регулювання як узятя в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [86, с. 656].

На думку Л. М. Шестопалової, механізм правового регулювання суспільних відносин – це комплексне явище, сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться у нормах права [87, с. 197].

Так, І. П. Голосніченко визначає, що механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають в процесі здійснення виконавчої влади [88, с. 231].

Отже, з огляду на вказане вище, можна підсумувати, що у широкому розумінні механізм адміністративно-правового регулювання становить систему адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання та упорядкування суспільних відносин у сфері публічного управління. Механізм адміністративно-правового регулювання є частиною більш широкого поняття механізму правового регулювання суспільних відносин у цілому, займаючи у сфері впливу останнього одне з провідних місць. Водночас, він є похідним від поняття механізму адміністративно-правового впливу, що розуміється ширше.

Існуюча в суспільстві система суспільних відносин постійно потребує правового впливу. Форми та методи даного впливу змінюються в залежності від суспільних потреб. Отже, важливе місце в процесі впорядкування суспільних відносин належить правовому інструментарію, який відіграє важливу роль в механізмі правового регулювання.

Відтак, перш ніж дослідити механізм адміністративно-правового регулювання,

необхідно звернутися до загального поняття «правове регулювання», проаналізувати, що являє собою механізм правового регулювання на підставі аналізу наукових здобутків з теорії права. Здійснення такого поглибленого аналізу обумовлене, насамперед, тим, що в теорії адміністративного права набуло розвитку змістовне наповнення таких категорій як «державне управління», «державне регулювання», а також вивчаються окремі елементи механізму адміністративно-правового регулювання – адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини [80; 89; 90; 91].

Проблема розуміння механізму правового регулювання та його взаємозв'язку із механізмом дії права та механізмом реалізації права знайшла належне місце в працях таких учених як: С.С. Алексєєв, С.В. Бобровник, А.І. Бобильов, О.М. Вітченко, В.І. Гойман, В.М. Горшньов, Ю.І. Гревцов, Л.М. Завадська, О.В. Зайчук, В.П. Казимирчук, В.М. Кудрявцев, Ю.В. Кривицький, С.Л. Лисенков, А.В. Малько, О.М. Мельник, Н.М.Оніщенко, А.В. Поляков, П.М. Рабінович, Ю.І. Решетов, В.М. Сирих, О.Ф. Скакун, В.О. Шабалін, К.В. Шундіков, Ю.С. Шемшученко, Л.С. Явич тощо.

У науковій літературі під механізмом розуміють спосіб функціонування, систему засобів впливу [92, с. 97]. Поряд з категорією механізм правового регулювання, виокремлюють категорію правовий механізм. Досить вдало, на нашу думку, сформулював бачення сутності правового механізму К.В. Шундіков, який зазначає, що правовий механізм являє собою необхідний та достатній для досягнення конкретної юридичної цілі системний комплекс юридичних засобів, організованих послідовно і діючих по-етапно, відповідно до нормативно-заданої схеми (процедури) [93, с. 42]. Зазначене свідчить, що правовий механізм – це певна конструкція, яка передбачає дію послідовно-організованих юридичних засобів, які дають можливість досягти конкретну юридичну ціль з дотриманням відповідної процедури. Кожна ланка такого механізму є самостійним комплексом юридичних засобів.

Механізм правового регулювання є системним утворенням, динамічною, функціональною частиною правової системи, сукупністю послідовно-організованих юридичних засобів, які знаходяться у певному взаємозв'язку та взаємодії між собою,

що забезпечують досягнення соціально-корисних цілей.

В юридичній літературі сформувався широкий та вузький підхід до розуміння механізму правового регулювання. Більшість науковців схильні до широкого підходу і розглядають механізм правового регулювання як систему, або сукупність засобів, за допомогою яких впорядковуються суспільні відносини. Безумовно системний та інструментальний підходи в даному випадку є домінуючими щодо аналізу зазначеної категорії. Інструментальний підхід до розуміння механізму правового регулювання дозволяє розглянути дану категорію через сукупність засобів впливу, а в основі системного підходу лежить розгляд об'єктів як систем, які орієнтують дослідження на розкриття цілісності об'єкта, на вияв в ньому багатоманітних типів зв'язків і зведення їх в єдину теоретичну картину [94, с. 31].

Спробуємо охарактеризувати в межах даних підходів деякі дефініції механізму правового регулювання. Так, Алексєєв С.С. розуміє під механізмом правового регулювання взяту в єдності всю сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [95, с. 30] . На нашу думку, автор підкреслює, що за допомогою цих засобів не лише впорядковуються суспільні відносини, а і здійснюється вплив на свідомість та поведінку суб'єктів. Адже, проблему механізму правового регулювання неможливо розглядати поза духовно-моральними складовими суспільства. У цьому контексті правова свідомість - духовно-культурний елемент правової дійсності, покликана відповідним чином скеровувати правотворчу та правозастосовну діяльність держави. За вірним зауваженням С.С. Алексєєва «правосвідомість створює атмосферу, у якій діє право, весь механізм правового регулювання, і від його рівня залежить ефективність права, його дієвість, результативність» [96, с.68]. На наш погляд, правова поведінка детермінована цілою сукупністю факторів. Назвемо деякі з них: цикл соціальної активності правової свідомості та правової культури громадян і посадових осіб; соціально-демографічні якості; ступінь збігу правових норм із інтересами та потребами особистості, суспільства; дієвість соціального контролю та відношення до нього суб'єктів права;

політична, економічна та загально-соціальна обстановка в країні; законодавство (його якість, ефективність, безпроблемність, відповідність суспільним потребам і соціальному ладу); характер складних і сформованих правових відносин у суспільстві; діяльність державних органів і посадових осіб з забезпечення реалізації громадянами своїх прав, обов'язків; стан законності та правопорядку в країні. Згрупувавши дані фактори, можна вичленити низку найбільш істотних, у суб'єктивному та об'єктивному плані, значимих у правовій сфері. Так, із суб'єктивних факторів, що визначають правову поведінку людей, виділимо цикл соціальної активності та характер правосвідомості, спрямованість інтересів і потреб людей. До об'єктивних факторів, детермінованих соціальним правовим середовищем, віднесемо норми права, правовідносини, акти реалізації норм права, правовий режим, правовий статус особистості. Мета механізму правового регулювання - максимально забезпечити реалізацію соціально значимих інтересів і потреб. Довгий час у юридичній науці різноманітні правові явища та засоби розглядалися тільки в статистиці та, почасти, ізольовано один від одного. Але на початку 50-х років з'явилися роботи, присвячені проблемі механізму правового регулювання та дослідження кожного із засобів окремо. І вже з кінця 50 - початку 60-х років почали активно виходити роботи, в яких комплексно розглядалися ці засоби [97; 98, с. 117–118]. Це було пов'язане з ідеями використання системного підходу до питань правового регулювання. Першим, хто сформулював ідею про зв'язок всіх правових засобів у єдиному «механізмі», був М.Г. Александров [98, с.118; 97]. Із цього моменту почалося якісне дослідження даної проблеми, а комплекс правових засобів, за допомогою яких відбувається регулювання суспільних відносин, став називатися терміном, запропонованим М.Г. Александровим – «механізм правового регулювання».

У своїх подальших дослідженнях С.С. Алексєєв підкреслює, що поняття механізм правового регулювання дозволяє не лише зібрати разом всі явища правової дійсності - норми, правовідносини, юридичні акти та інші, а і охарактеризувати їх як цілісність, показати в системно-динамічному вигляді, що характеризує

результативність правового регулювання, його здатність гарантувати з правової сторони досягнення поставлених законодавцем цілей; висвітлити в зв'язку з цим специфічні функції, які виконують ті чи інші явища в правовій системі, показати їх зв'язок та взаємодію між собою [96]. Дану точку зору поділяє А.В. Васільєв, підкреслюючи, що правове регулювання - це система державно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив права на суспільні відносини [99]. Поєднуючи інструментальний підхід до розуміння механізму правового регулювання з діяльнісним В.М. Горшеньов підкреслює, що механізм правового регулювання – це органічна сукупність усіх юридичних форм та способів, за допомогою яких здійснюється переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин [100, с. 42]. Осмислюючи позицію В.М. Горшеньова, О.Ф. Скакун вважає, що під механізмами правового регулювання слід розуміти процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний за допомогою системи правових засобів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів, забезпечення правопорядку («належне» у праві стає «сущим», тобто норми права перетворюються на правомірну поведінку суб'єктів права) [101, с. 265]. З огляду на це, підкреслюється можливість упорядковувати суспільні відносини як за допомогою різноманітних засобів, так і з використанням певних форм. У процесі такого впорядкування повинні бути досягнуті певні цілі, а саме: забезпечення правопорядку, задоволення публічних і приватних інтересів тощо.

Р.К. Русинов бачить у механізмі правового регулювання систему юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання. Однак він вважає, що елементи механізму правового регулювання впливають на суспільні відносини не тільки специфічно - юридично, але під їхнім впливом формуються психологічні установки, мотиви поведінки людей [102, с. 269-271].

С.А. Комаров визначає механізм правового регулювання в якості результативного, нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини як спеціальної системи властиво-правових засобів (норм права, правовідносин, актів

реалізації й застосування), так й інших правових явищ (правосвідомості, правової культури, правових принципів, правотворчого процесу) [103, с. 282-283].

Е.В. Арсен'єв і Н.В. Витрук розглядають правове регулювання як спеціальний юридичний вплив об'єктивного та суб'єктивного права, всієї системи юридичних засобів на суспільні відносини з метою досягнення певних результатів [104, с.52].

А.В. Малько вважає, що механізм правового регулювання – це система правових засобів, зорганізованих найбільш послідовним образом з метою подолання перешкод, що заважають задоволенню інтересів суб'єктів права [105, с.57]. Дієвість механізму правового регулювання тим нижче, чим вище рівень перешкод. До ознак механізму правового регулювання він відносить: 1) мета механізму правового регулювання; 2) засоби досягнення мети механізму правового регулювання; 3) результативність механізму правового регулювання [105, с.56-57].

В.К. Бабаєв відзначає, що правове регулювання - це процес, що триває в часі. Він має дві стадії: регламентацію суспільних відносин і дія юридичних норм [106, с.137].

Проаналізувавши думки різних вчених з приводу тлумачення поняття механізму правового регулювання, слід підкреслити, що дана правова категорія не має єдиного розуміння свого змісту, однак ґрунтується на тому, що це сукупність (система) правових засобів, способів та форм, за допомогою яких забезпечується впорядкування суспільних відносин, задоволення інтересів суб'єктів права, встановлення правопорядку в суспільстві, вирішення конфліктів, досягнення соціального компромісу в правовій сфері. Аналіз механізму правового регулювання здійснюється з використанням різноманітних методологічних підходів: інструментального, діяльнісного, системного та інших. Зазначені підходи не ізольовані, вони доповнюють один одного, надаючи можливість більш глибоко зрозуміти категорію «механізм правового регулювання». Слід погодитись з позицією ряду науковців [107, с. 27], що сьогодення юридичної науки обумовлює необхідність застосування так званого інтегративного (комплексного) підходу до розуміння механізму правового регулювання.

В.М. Сиріх вважає, що механізм правового регулювання відповідно до стадій правового регулювання підрозділяється на три компоненти:

- 1) механізм правотворчості,
- 2) механізм реалізації норм права,
- 3) механізм державного примусу.

Під механізмом право-реалізації він розуміє сукупність правових засобів, які повинні забезпечити реалізацію діючих норм права в конкретних правовідносинах. Серед зазначених засобів науковець виокремлює: методи тлумачення норм права; договори та угоди; правові засоби, які використовуються державою з метою охорони та забезпечення належного виконання зобов'язань учасниками конкретних правовідносин; акти застосування норм права [108]. Загалом поділяючи позицію В.М. Сиріх, М.Д. Гнатюк розглядає механізм реалізації права як особливу правову підсистему механізму правового регулювання, що містить в собі відповідні регулятивні та охоронні правові засоби, за допомогою яких об'єктивне і суб'єктивне право втілюється у фактичній поведінці суб'єктів, тобто залежить від їх вольової діяльності з метою досягнення відповідного правового результату [109, с. 4].

К.В. Шундіков аналізуючи юридичні засоби право-реалізаційної практики підкреслює, що вони є юридичними явищами регулятивного характеру, система яких має як властивості єдності, так і деякої внутрішньої диференціації. Він зазначає, що регулятивна функція право-реалізаційних засобів полягає в тому, що вони повинні забезпечити практичне використання юридичних засобів нормативного характеру, реальне здійснення суб'єктами правовідносин своїх прав та обов'язків; виступаючи елементом юридичної практики, формами діяльності суб'єктів права, вони існують і на нормативному, модельному рівні, оскільки безпосередньо чи опосередковано передбачені нормами права; вони знаходяться в нерозривному взаємозв'язку з юридичним інструментарієм нормативного характеру [93].

У тісному взаємозв'язку з механізмом правового регулювання та механізмом реалізації права знаходиться механізм дії права.

Категорія дія права відображає всі можливі форми та сфери прояву права, характеризує його в процесі формування, сприйняття його індивідуальною та масовою свідомістю та в процесі його реалізації в практичній діяльності суб'єктів. Дана категорія дозволяє визначити ті засоби та механізми за допомогою яких впорядковується поведінка та діяльність суб'єктів та використати їх в практичній діяльності суб'єктів права з метою досягнення фактичного результату.

О.О. Іванов під категорією дія права розуміє змістовно-динамічну сторону права, що характеризує здатність, що фактично реалізується, здійснювати регулятивний (спеціально-юридичний), інформаційно-психологічний (мотиваційний), виховний (ідеологічний, педагогічний) і соціальний вплив на учасників суспільних відносин. Зазначене, дозволяє автору виокремити соціальний, психологічний та ціннісно-орієнтаційний механізми дії права [46].

Соціальний механізм дії права - це всі умови, що визначають особливості прояву права в реальному житті. Психологічний механізм дії права ґрунтується на психологічних аспектах поведінки людини, її сприйняття тих чи інших закономірностей правового регулювання та впливу. Ціннісно-орієнтаційний механізм дії права знаходить свій вияв в законодавчому закріпленні, забезпеченні реалізації та охорони найбільш важливих для людини та суспільства цінностей [46]. Дану позицію поділяє М.Д. Гнатюк підкреслюючи, що зміст категорії дії права включає в себе такі компоненти як сукупність правових та соціальних засобів, які здійснюють результативний вплив на поведінку суб'єктів; відображення права в свідомості суб'єктів; соціально-правову поведінку суб'єктів; правопорядок як результат реалізації приписів правової норми [109].

Р.А. Ромашов характеризує дію права як сукупність визнаних державою і тих, що мають юридичну силу формальних джерел права, підкреслює, що діючим право може вважатись як з формальної (факт юридичного закріплення норми права у відповідному джерелі), так і з фактичної (норми права здійснюють реальний вплив на суспільні відносини) точок зору. В межах зазначеного підходу, вчений пов'язує дію

права з наявністю наступних факторів: наявність формального джерела права, що має юридичну силу; наявність право-суб'єктних осіб, носіїв суб'єктивних прав та обов'язків, реалізація яких залежить від дії права; конкретні життєві обставини, з наявністю (відсутністю) яких пов'язується дія права [110, с. 216–217].

В.І. Червонюк зазначає, що дія права - це його властивість (здатність) в певному середовищі здійснювати ідейно-мотиваційний вплив на особу, спільність людей та внаслідок цього забезпечувати у відповідності до своїх цілей, принципів та приписів, правомірний характер людської діяльності і вчинків [90]. Зазначене надає можливість вченому виокремити два рівні дії права: рівень існування (сприйняття права) та рівень соціально-правових дій (реального функціонування права). На рівні існування, право має ідейно-мотиваційний вплив, воно повинно бути прийнято суспільною свідомістю в якості орієнтира поведінки суб'єктів. Рівень соціально-правових дій має функціональне спрямування та пов'язаний з правомірною діяльністю суб'єктів права. Наявність певних рівнів дії права, надає можливість автору виокремити складові дії права, а саме: прийняття права, правовий вплив, правові дії, правовий порядок [111, с. 102–103].

Враховуючи спільний доробок багатьох вчених та незважаючи на деякі дискусійні та суперечливі моменти, слід підкреслити, що категорії: механізм правового регулювання, механізм реалізації права, механізм дії права не мають єдиного розуміння свого змісту, однак ґрунтується на тому, що це сукупність правового інструментарію, який обумовлює дію даних механізмів; це системний комплекс юридичних засобів, що мають структурну єдність та логічну послідовність; це – сукупність засобів, які виконують специфічні завдання та функції, здійснюють вплив на свідомість та поведінку суб'єктів; дані механізми різняться за своєю природою та функціональним призначенням, але вони спрямовані на досягнення конкретних цілей.

На думку Х. П. Ярмакі, структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання є: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права і акти реалізації

адміністративно-правових норм [112, с. 438].

Сьогодні в Україні відчувається дефіцит наукових досліджень з загальнотеоретичних питань формування нормативного забезпечення будівельної галузі [113, с. 74].

Враховуючи це можна з впевненістю стверджувати, що наразі існує нагальна потреба у проведенні відповідних наукових пошуків, які мають супроводжуватись з урахуванням зарубіжного досвіду.

Як один із пріоритетних напрямків Плану дій «Україна – ЄС» у рамках Європейської політики добросусідства від 21.02.2005 р. визначалось поступове наближення українського законодавства, норм і стандартів до відповідних документів ЄС у рамках підготовки до активної участі у внутрішньому ринку. Засади адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначив Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. [113, с. 3].

Як було неодноразово вказано вище, проектування європейських норм і стандартів у площину вітчизняного законодавства – це шлях розвитку, яий допоможе Україні остаточно завершити процес євроінтеграції.

Наразі розвиток нормативної бази в Україні здійснюється з використанням досвіду Європейського Союзу (відносно гармонізації законодавства України в сфері будівництва і нормативної бази, відносно проектування будівельних конструкцій, стандартів на будівельні вироби) [113, с. 3].

Враховуючи положення Конституції (в якій, нагадаємо, наголошується на незворотності шляху України назустріч до європейського співтовариства), обраний законодавцем вектор гармонізації законодавства є не тільки доречним, але і необхідним.

Основним із напрямків розвитку нормативної бази в Україні є впровадження національних стандартів, гармонізованих з Єврокодами.

З 1 липня 2014 року в Україні вступив у дію механізм одночасної дії будівельних

норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами ЄС. Положення, які визначають цей механізм одночасної дії, наведені у постанові Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 547 «Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу» та ДБН А.1.1-94:2010 «Система стандартизації та нормування у будівництві. Проектування будівельних конструкцій за Єврокодами. Основні положення». Фактично це означило імплементацію Єврокодів у нормативний простір у будівництві нашої держави [13; 113].

Впровадження Єврокодів у вітчизняне законодавство стало революційним кроком в процесі інтеграції норм ЄС у сфері будівництва у національне законодавство нашої держави.

Згідно з ДБН А.1.1-94:2010 Єврокод – це Європейський стандарт із проектування будівельних конструкцій. В Єврокодах містяться вимоги щодо проектування будівельних конструкцій.

Основними завданнями Єврокодів є:

- забезпечити загальні критерії і методи проектування, що відповідають необхідним вимогам механічного опору, стійкості і вогнестійкості, включаючи аспекти довговічності і економії;
- забезпечити єдине розуміння процесу проектування конструкцій серед власників, проектувальників тощо;
- полегшити обмін послугами в межах будівництва між державами-учасниками;
- полегшити маркетинг і використання будівельних виробів і елементів між державами-учасниками;
- полегшити маркетинг і використання будівельної продукції;
- слугувати єдиною основою для досліджень і розробок в будівельній галузі;
- забезпечити підготовку загальних посібників для проектування та програмного

забезпечення;

– підвищити конкурентоспроможність Європейських будівельних фірм, підрядників, проектувальників і виробників конструкцій і матеріалів на світовому ринку [113, с. 4].

Враховуючи сутність єврокодів та їх основні завдання можна з впевненістю стверджувати, що їх імплементація у вітчизняне законодавство допоможе якнайшвидше відбудувати Україну після завершення війни, яку проти нашої держави варварськи розпочала Російська Федерація. Зокрема, це дозволить залучити іноземних інвесторів та будівельні компанії, зробить більш ефективною взаємодію вітчизняних та зарубіжних суб'єктів, які реалізують свою діяльність у цій сфері. Водночас, слід вказати, що повний відхід від національних стандартів є також недоречним (більш детально означена проблема буде проаналізована далі).

Система Єврокодів складається з десяти Єврокодів, які охоплюють всі основні будівельні матеріали (бетон, сталь, дерево, камінь/цегла і алюміній), всі основні аспекти проектування будівель і споруд (основи проектування конструкцій, навантаження, пожежна безпека, геотехнічне проектування, сейсмостійкість тощо), а також широкий спектр типів конструкцій і виробів (будівлі, мости, башти і щогли, силоси тощо) (рис.1) [113, с. 4].

Контроль за дотриманням вказаних стандартів виступає запорукою надійності та безпечності споруд та будівельних матеріалів.

На даний час в Україні розроблено та затверджено 58 національних стандартів, гармонізованих з Єврокодами (Додаток А. Рис.2) [113, с. 5].

Національний стандарт, який впроваджує Єврокод, складається з національної титульної сторінки, національної передмови, автентичного перекладу тексту Єврокоду та національного додатка (рис. 2) [113, с. 6].

Зауважимо, що така форма є типовою для будь-якого національного стандарту.

Для проектування об'єктів замовник разом з проектувальником може застосувати будівельні норми, розроблені на основі національних технологічних традицій, або

будівельні норми, гармонізовані з нормативними документами ЄС.

Тобто, слід відмітити, що у проектній документації на один об'єкт не можуть одночасно застосовуватися будівельні норми, розроблені на основі національних технологічних традицій та національних стандартів, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу [113, с. 6].

Це пояснюється тим, що використання бінарної моделі може призвести до певних дериваційних процесів, які можуть суттєво зашкодити якості та безпечності відповідного продукту.

Таким чином, на сьогоднішній день намітилася чітка тенденція до впровадження у вітчизняне законодавство європейських будівельних норм. Законом України «Про будівельні норми» визначено, що будівельні норми – затверджений суб'єктом нормування підзаконний нормативний акт технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури. Будівельні норми, як нормативний акт технічного характеру, не можуть містити правові норми [113, с. 74].

Нехтування будівельними нормами може призвести до катастрофічних наслідків, тому нагляд та контроль за їх дотриманням покладається на органи державної влади.

Слід зазначити, що документ, обов'язковий до виконання (а саметаким є будівельні норми, оскільки вони є нормативним актом), не може складатися виключно з обов'язкових вимог. Так, обов'язкові вимоги мають місце, вони повинні містити в собі такі слова: «необхіднопередбачати», «слід виконувати», «належить робити» і т. ін. Крім того, деякі додатки у будівельних нормах можуть бути обов'язковими, про що зазначається у заголовку додатку, наприклад: «Додаток А (обов'язковий)» [113, с. 75].

Однак у будівельних нормах також можуть міститися добровільні або рекомендовані вимоги. Ці вимоги містять в собі такі слова: «як правило, слід робити (передбачати)», «доцільно виконувати», «рекомендується здійснювати», «варто передбачати» і т. ін. Також у будівельних нормах можуть бути додатки, які несуть в

собірекомендовану інформацію та мають добровільний характер щодовиконання. Це зазначається у заголовку додатку, наприклад: «Додаток 2 (рекомендований)» [113, с. 75].

Врахування останніх вимог не є обов'язковим, тому їх невиконання не тягне за собою юридичну відповідальність (це пояснюється тим, що, на думку законодавця, такий стан речей не може призвести до суспільно небезпечних (або суспільно шкідливих) наслідків).

Варто зазначити, що періодично при роботі над проектами будівельних норм і нормативних документів (стандартів) для будівельної галузі виникають питання щодо визначення обов'язковості тих чи інших вимог до проектування, будівництва та експлуатації об'єктів. Складність вирішення цих питань полягає в тому, що в нинішніх умовах вимоги до об'єктів ґрунтуються на значній кількості вимог з інших сфер діяльності, наприклад, санітарні норми, протипожежні норми, норми з охорони праці, радіаційної безпеки та багато інших [113, с. 75]. Тому для вирішення цього складного питання слід звернутися доосновних постулатів щодо визначення вимог до об'єктів будівництва, якими є основні вимоги, визначені європейськими документами. Наоснові цих документів у 2006 році було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель та споруд» [115, с. 75], в якій визначено основні вимоги до споруд, а саме:

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

2) 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;

3) 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 виключені 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 слід забезпечити ефективне використання енергії, необхідної для експлуатації, з урахуванням кліматичних умов [116].

Для конкретизації цих вимог Мінрегіонбудом України було затверджено ряд Державних будівельних норм [117; 113, с. 76].

Обов'язковість дотримання перелічених вище вимог до проектування, будівництва та експлуатації об'єктів пояснюється факторами безпеки. Як відомо, відповідно до Основного закону, людина, її життя та здоров'я визнаються найвищими соціальними цінностями [120], тому в процесі реалізації будь-якої діяльності ці положення мають бути повністю враховані. Крім того, враховуючи обмежений обсяг енергоресурсів та їх високу ціну, будівельна діяльність має базуватись на принципі економії енергії.

У деяких країнах світу практикується використання так званих модельних кодексів – типових будівельних норм, які містять типові вимоги, що зачіпають питання проектування, будівництва, монтажу, експлуатації, ремонту та перебудови будівельних споруд, а також вимоги до їх конструкцій, інженерно-технічних систем та інших компонентів. Сам по собі модельний кодекс не має юридичної сили; він призначений для адаптації в якості нормативного документа обов'язкового застосування. Після адаптації модельний кодекс стає будівельним кодексом адміністративного утворення, що його адаптувало.

Крім будівельних кодексів, модельними документами також можуть бути і стандарти добровільного застосування. На міжнародному рівні, стандарти ISO та інших міжнародних організацій зі стандартизації, є модельними та призначені для національної адаптації [113, с. 38-39].

Відповідні національні стандарти базуються на соціально-економічному рівні розвитку держави, історичних традиціях, особливостях географічного розташування тощо.

Нагадаємо, в Європі модельними стандартами є Єврокоди (або Єврокодекси) – регіональні європейські стандарти, які застосовуються після їх адаптації в якості національних стандартів (Додаток А. Рис. 3) [113, с. 39].

Як було вказано вище – імплементація відповідних положень – стратегічна мета України, яка планомірно реалізовується органами державної влади. При цьому слід зауважити, що відповідний перехід має відбуватись планомірно та послідовно.

Досвід розвинених країн ЄС свідчить: процес переходу до будівельних норм ЄС відбувається протягом тривалого часу, який нараховує не один десяток років та вимагає значних організаційних зусиль. Тому для будь-якої країни більш оптимальним є поступовий перехід від національних будівельних норм до будівельних норм ЄС [113, с. 40-41].

Так, до нашого часу в Німеччині введені 34 з 58 частин Єврокодів разом з національними додатками, виконання яких контролюється наглядовими органами. Серед основних причин, які обґрунтовують подальшу необхідність збереження та розвитку національних нормативних документів у будівельній галузі називають:

- а) повний перехід на проектування конструкцій за Єврокодами не відбувся в жодній країні;
- б) впровадження Єврокодів є складним і трудомістким процесом, який навіть в країнах ЄС, що почали цей процес більше 20 років тому, досі не завершений,
- в) прискорення процесу під тиском адміністративних заходів унеможлиблює коректне впровадження Єврокодів у практику проектування;

г) постійний розвиток і вдосконалення національної гілки нормативних документів є своєрідною страховкою, яка не дозволить будівельній науці та практиці відкотитися на вихідні позиції у разі можливої відмови від введення Єврокодів або гальмування цього процесу, що може мати місце в силу різних причин.

2.2. Дозвільні адміністративні процедури в будівництві

Термін «процедура» вживається в багатьох науках, і в тому числі в юриспруденції. Він походить своїм корінням від французького *procedure* та латинського *procedo*, що означає проходжу або просуваю [119, с. 5]. 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 [119, с. 5].

Іншими словами, процедура – це певний послідовний алгоритм дій, спрямований на досягнення поставленого результату.

У правовій науці процедура — це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Ключовою у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату [119, с. 5].

Зауважимо, що дотримання процедури відіграє вкрай важливе значення, адже саме завдяки їй будь-яка діяльність є керованою та набуває певної структурованості.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства потребують нової оцінки місце і роль держави. Зокрема, Конституція України [120] проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3 Конституції України). Безперечно, основним завданням влади є забезпечення інтересів населення та захист

їхніх прав. У діяльності публічної адміністрації процедура займає центральне місце, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне управління, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів [121, с. 45]. Розвиток та вдосконалення інституту адміністративної процедури дасть можливість фізичним та юридичним особам удосконалити якість надання їм органами публічної адміністрації різноманітних послуг, сприятиме реалізації їхніх прав в адміністративній сфері, а також дасть змогу краще організувати співпрацю приватних осіб з органами публічної влади.

Зазначимо, що наукових публікацій, присвячених питанням адміністративної процедури, є невелика кількість, що свідчить про невичерпну розробленість цієї тематики. Зокрема, варті уваги праці таких українських вчених: В. Авер'янова, о. Бандурки, І. Бойко, Т. Весельської, Н. Галіциної, Г. Завірюхи, О. Миколенка, Ю. Фролова, В. Шкарупи, І. Ямкової та інших.

Принциповими для врегулювання правовідносин суб'єктів публічного адміністрування з громадянами та юридичними особами є такі положення:

- по-перше, Конституція України приписує органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України,

- по-друге, відносини між публічною адміністрацією та приватними особами не можуть залежати від волі або бажання першої, а повинні лише впливати з юридичних принципів [119, с. 5-6].

Дані положення є базовими для будь-якої демократичної держави. З самого значення категорії «демократія» випливає, що влада у державі має належити народу. Нехтування ж публічною адміністрацією нормами Конституції та інших законодавчих та підзаконних актів, встановлення «власних правил поведінки» (у тому числі у сфері будівництва) призводить до свавілля та корупції.

В Україні свобода держави, її органів і посадових осіб обмежена відповідно до принципу, згідно з яким дозволено лише те, що прямо передбачається законом. А

утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. З огляду на зазначене в юридичній науці запроваджений правовий інститут адміністративної процедури, основним призначенням якого є створення правового механізму взаємодії публічної адміністрації з приватними особами, завдяки якому найефективнішим способом будуть реалізовані права цих осіб [119, с. 6].

Таким чином, інститут адміністративної процедури відіграє важливу роль у взаємодії органів державної влади з фізичними та юридичними особами. Його існування – це свідчення про правовий вектор розвитку держави.

Питання щодо поняття «адміністративна процедура» та визначення її місця в системі адміністративного права є досить дискусійним у наукових колах. Наприклад, О. Миколенко розглядає адміністративну процедуру як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [122]. Ю. Фролов визначає адміністративну процедуру як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ. До основних ознак, які характеризують поняття «адміністративна процедура», автор відносить такі:

- публічний характер та особливий суб'єктний склад (адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері та безпосередньо пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів);

- нормативний характер (адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб);

- індивідуальний характер (прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації);

- безспірний характер (предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації);

- стадійний характер (передбачає послідовну реалізацію кількох стадій за умови, що кожен подальший етап має своєю відправною точкою правовий результат попереднього етапу);

- особлива спрямованість (адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, її мета полягає у забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління, адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акта, обов'язкового для виконання) [123, с. 696].

Якщо звернутись до зарубіжного дрсвіду, зокрема, німецького, проф. Е. Шмідт-Ассманн під адміністративною процедурою розуміє планово-структуровані заходи з отримання інформації й опрацювання інформації, що відбуваються у сфері відповідальності нносія публічної адміністрації. Також, науковець включає до адміністративних процедур процедуру прийняття рішень, процедуру надання реальних послуг та процедуру кооперативного врівноваження інтересів (за яких відповідальність за дотримання процедури покладається не тільки на публічну адміністрацію, а й на приватних осіб-учасників) [124, с. 350–351]. Також, автор наголошує на важливій ролі адміністративних процедур для адміністративно-правового мислення: «По-перше, вони є конкретними заходами, а по-друге, вони є зразками врегулювання» [124, с. 351].

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнене двома термінами. По-перше, як вже з'ясовано, процедура означає порядок вчинення дій, прийняття актів, логічно-впорядкований і спрямований на досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний» у науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування. Це, по-перше, ті відносини, що мають управлінський

характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. Приміром, при здійсненні контролю у сфері господарської діяльності уповноважений орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи вчиняють певні дії, приймають рішення, а суб'єкти господарювання зобов'язані допускати їх до перевірок, надавати документи для перевірки тощо. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав [119, с. 6-7].

Так, для отримання ліцензії, дозволу тощо приватні особи звертаються до представників адміністративної влади, і тільки останні вправі прийняти рішення або вчинити дії, спрямовані на те, щоб фізичні та юридичні особи задовольнили свої права та законні інтереси. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання встановлення дещо відмінних принципів і правил [119, с. 6-7].

З викладеного слідує, що адміністративна процедура реалізується уповноваженими органами державної влади (як суб'єктами, наділеними управлінськими повноваженнями) та, залежно від предмета розгляду, може бути ініційована як самими владними органами, так і фізичними та юридичними особами.

Таким чином, під терміном адміністративна процедура можна визначити - структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління.

Ознаками адміністративної процедури є:

- має правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів;
- вміщує норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб;
- спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень;
- застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи;

- має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення;

- тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування;

- має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи [119, с .7].

Перші шість ознак є обов'язковими та характерні для будь-якої адміністративної процедури. Кожна адміністративна процедура базується на нормах права та спрямована на вирішення тієї чи іншої справи. Остання ж ознака (адміністративна процедура має безспірний характер) характерна для більшості випадків. Виняток становить процедура розгляду скарг, оскільки при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі [119, с. 7].

На сьогоднішній день існують різні класифікації адміністративних процедур. Наприклад, залежно від суб'єкта, якому належить ініціатива виникнення правовідносин, її (процедуру) диференціюють на ту, що:

- 1) ініціює приватна особа (починається із звернення приватної особи до суб'єкта публічного адміністрування із заявою про реалізацію належного цій особі права або зі скаргою, що права особи порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю владарюючих суб'єктів чи на приватну особу покладено не передбачений законом обов'язок) [119, с. 8];

- 2) ініціює суб'єкт публічного адміністрування (має своїм початком рішення суб'єкта публічного адміністрування, вчинення ним дій, обумовлених здійсненням владних управлінських повноважень, встановлених законодавчими актами) [119, с. 8].

Таким чином, як було наголошено вище, ініціювати адміністративну процедуру може як суб'єкт владних повноважень, так і звичайні фізичні або юридичні особи.

Завершується ж процедура прийняттям першою категорією суб'єктів відповідних адміністративних рішень, що відображаються у адміністративних актах.

Поширеними є і інші класифікації адміністративних процедур. Так, залежно від правил, що охоплюються процедурою вона диференціюється на:

1) просту - полягає у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування дій, спрямованих на реалізацію прав та виконання обов'язків приватними особами, що не передбачає залучення до процедури інших учасників, додаткового вивчення та дослідження обставин справи [119, с. 9].;

2) складну – прийняття компетентним державним органом владного рішення можливе лише за умови попереднього залучення додаткових учасників (наприклад, експертів), вчиненні дій із додаткового вивчення та дослідження справи [119, с. 10].

Залежно від змістовного наповнення названий вид процедури прийнято поділяти на: акредитаційну, дозвільну, екзаменаційну, експертну, контрольню-наглядову, ліцензійну, приватизаційну, реєстраційну тощо [119, с. 11-13].

Здійснення адміністративної процедури базується на положеннях Конституції України. Зокрема, у ст. 19 даного законодавчого акта зазначається, що 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 [119, с. 14; 120].

Таким чином, по-перше, органи державної влади мають діяти виключно у правовому полі та не можуть висувати будь-які вимоги або умови, які прямо не передбачені законом, а, по-друге, кожен новий законодавчий акт має відповідати положенням Конституції, а підзаконні акти, у свою чергу, - положенням законів.

Дані положення (в сукупності із тим, що наша держава відноситься до числа демократичних та правових) свідчать про те, що Україна повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок

часу. Це право повинно включати: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення тощо. Зазначені права особи повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися всіх державних органів та органів місцевого самоврядування [125, с. 21].

Іншими словами, дане право являє собою можливість реалізації особою своїх законних інтересів. Перелічені гарантії дозволяють фізичним та юридичним особам відстоювати власну позицію, досягати поставленого результату. Крім того, вони виступають в якості чинника, що сприяє подоланню корупції та свавілля.

Зауважимо, що демократичні принципи можуть бути втілені у життя виключно за умови детальної регламентації відносин між органами державної влади з одного боку та громадянами – з іншого. Така регламентація виступає в якості певного запобіжника, що унеможливорює прийняття державою суб'єктивних (а інколи навіть незаконних рішень). Нормативно закріплений алгоритм змушує представників влади діяти виключно у відповідному порядку. Крім того, регламентація відповідних сфер відносин є однією із заборук ефективної реалізації принципу рівності громадян перед законом [126].

Суттєвою проблемою, яка стримує розвиток інституту адміністративної процедури, є відсутність відповідного правового акту. Адже, наразі в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регламентував порядок прийняття адміністративних актів, впорядкував би усі адміністративно-процедурні питання. Необхідність у його прийнятті усвідомлюється і громадянським суспільством, і багатьма державними інституціями. Однак, розроблений проект Адміністративно-процедурного кодексу №11472 від 03.12.2012 [127] було знято з розгляду. У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами

(наприклад, в Австрійській Республіці - Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі - Кодекс адміністративного провадження тощо). Розробка проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (надалі - Кодекс) мала підставою стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів влади та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою. Адже, в адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, тому автори законопроекту зауважували, що прийняття проекту Кодексу дозволить вперше на законодавчому рівні врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами, кодекс дозволить зробити діяльність органів влади впорядкованою, а становище приватних осіб - захищеним.

Проектом Кодексу пропонувалося врегулювати відносини, що виникають у діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших державних органів, а також підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів осіб та виконання ними визначених законом обов'язків, а також регламентувати процедури розгляду адміністративних справ [121, с. 48].

Крім того, згаданий проєкт Кодексу передбачав також принципи реалізації адміністративної процедури та механізми їх реалізації [126], що, на нашу думку, є досить важливим фактором, адже недотримання засад знижує ефективність здійснення відповідної діяльності, вносить деструктив та навіть може призвести до фактів деліктної поведінки.

Адміністративне оскарження було виділено в окремий розділ проекту Кодексу. Суб'єктом розгляду скарги за проектом є вищий відносно адміністративного органу,

що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування, які уповноважені розглядати і приймати рішення з порушених у скарзі питань. Також суб'єктом розгляду скарги може бути комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг [121, с. 50].

Такий алгоритм розгляду скарг виглядає цілком доречним та справедливим. Дійсно, оскарження рішення посадової особи у тому ж самому органі державної влади, де працює посадовець, призвело б до того, що відповідний орган завжди приймав би для себе завідомо вигідне рішення. Процедура ж, відповідно до якої розгляд скарги покладається на вищий орган виконавчої влади (відносно державної установи, підприємства або організації, що первинно розглядала адміністративну справу) або відповідну комісію дозволяє, по-перше, знизити динаміку прийняття суб'єктивних або незаконних рішень, а, по-друге, створює дієвий та ефективний механізм захисту інтересів громадянина.

Варто зауважити, що у згаданому проекті документа також було передбачено порядок виконання адміністративного акта [119, с. 50].

Необхідність прийняття такого законодавчого акта не викликає сумнівів. Адже, як було наголошено раніше, на сьогодні загальні питання адміністративної процедури, у тому числі принципи її реалізації, регламентуються багатьма нормативно-правовими актами. Визначальним серед них є Закон України «Про звернення громадян», який регулює порядок реалізації громадянами права звернутися до органів державної влади й місцевого самоврядування із проханням про сприяння в реалізації їх прав, а також з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів й органів місцевого самоврядування. Цей Закон вміщує загальні правила розгляду звернень громадян, права особи при здійсненні процедури їх розгляду й вирішення [119, с. 15]. Закон «Про звернення громадян» є базовим для інституту адміністративної процедури, проте цей Закон:

- 1) поширюється лише на громадян, і залишає поза увагою звернення юридичних осіб;
- 2) не диференціює порядок розгляду звернень органами державної влади і місцевого

самоврядування та недержавними інституціями; 3) надто поверхнево регулює процедурний аспект відносин щодо розгляду звернень громадян; 4) абсолютно не врегульовує «втручальні» провадження, тобто провадження за ініціативою органів влади [128; 129].

Одним пакетом з проектом Кодексу, також подавався законопроект «Про адміністративні послуги». При цьому, законопроект («Про адміністративні послуги») без якихось принципових новацій надійшов до парламенту, але вже як президентський (суб'єкт права законодавчої ініціативи), в той час як другий («Адміністративно-процедурний Кодекс України») ліг «під сукно».

Закон України «Про адміністративні послуги» розроблено з метою створення доступних та зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг [130; 131, с. 71]. Обґрунтуванням необхідності прийняття зазначеного нормативного акту слугувала відсутність чіткого визначення поняття адміністративна послуга, суб'єктів надання адміністративних послуг, розмежування господарських послуг і владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг, в тому числі за плату, що є однією з причин комерціалізації цієї сфери. Неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне впровадження нових платних послуг призвели до зростання корупції у відповідній сфері державного управління і невиправданого стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб. Відтак, останній визначає загальні правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг та процедури надання таких послуг.

Порядок надання адміністративних послуг у різних сферах публічного адміністрування закріплено також у низці інших законів. Окреме місце серед них займають ті, що регламентують адміністративну процедуру у сфері підприємництва та господарської діяльності. Так, до них можна віднести закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [132], «Про дозвільну систему у сфері

господарської діяльності» [133]. Зазначені закони регулюють процедуру ліцензування, визначають правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлюють порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів.

Іншу групу законодавчих актів процедурного характеру становлять ті, що регулюють процедуру здійснення контролю (нагляду), зокрема, у сфері господарської діяльності. Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає 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) [119, с. 16].

Питання процедур здійснення контролю у сфері господарської діяльності також частково врегульовано у законах України «Про лікарські засоби», «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» тощо.

Окрему категорію документів про адміністративну процедуру становлять законодавчі акти, прийняті з метою задоволення потреб суспільства та представлення інтересів неперсоніфікованого кола осіб (наприклад, закони України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про регулювання містобудівної діяльності» тощо [134; 119, с. 17]).

До законодавства про адміністративну процедуру відносять і численні підзаконні нормативно-правові акти, що вміщують приписи, які деталізують порядок прийняття суб'єктами публічного адміністрування адміністративних актів [119, с. 17].

Так, дозвільна система як предмет адміністративного права представляє собою складний комплекс право-забезпечувальних, правоохоронних та управлінських відносин. Дозвільна система поширюється на значне коло суспільних відносин. Дозвільна система – це сукупність правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також

суб'єктами державного управління, з іншого, у зв'язку з видачею дозволів для здійснення певних видів діяльності щодо об'єктів, які потребують особливої охорони з боку держави й наступним наглядом за дотриманням правил та умов здійснення дозволеної діяльності. Безумовно ці відносини динамічно змінюються й трансформуються разом із правовою реальністю.

У статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» міститься визначення дозвільної системи у сфері господарської діяльності під якою розуміється 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. Також, в цій же статті Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» надано визначення поняттю «дозвільна (погоджувальна) процедура» - сукупність дій, що здійснюються адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру. Однак, як вже було досліджено вище, процедурою є не лише сукупність дій, а й порядок їх вчинення. При цьому, положеннями статті 4¹ цього Закону встановлюються вимоги щодо порядку проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру, що здійснюється центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами - у відповідності до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного дозвільного органу, погодженим з уповноваженим органом, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; щодо порядку проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру, що законами України віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування - встановлюється їх рішенням, а у випадках, передбачених законом, - на підставі типових порядків,

затверджених Кабінетом Міністрів України. Вищевказаними положеннями, на наш погляд, законодавець апріорі створив нерівні умови для суб`єктів господарювання різних регіонів та можливість маніпуляцій суб`єктами владних повноважень. Відтак, прийняття Адміністративно-процедурного кодексу нині є на часі, що дозволить врегулювати ці питання.

На сьогодні, відповідно до статті 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», проектування та будівництво об'єктів здійснюється власниками або користувачами земельних ділянок у такому порядку:

- 1) отримання замовником або проектувальником вихідних даних;
- 2) розроблення проектної документації та проведення у випадках, передбачених статтею 31 цього Закону, її експертизи;
- 3) затвердження проектної документації;
- 4) виконання підготовчих та будівельних робіт;
- 5) прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів;
- 6) реєстрація права власності на об'єкт містобудування.

Згідно із статтею 29 зазначеного Закону, основними складовими вихідних даних є:

- 1) містобудівні умови та обмеження;
- 2) технічні умови;
- 3) завдання на проектування.

Містобудівні умови та обмеження надаються відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури на підставі містобудівної документації на місцевому рівні на безоплатній основі за заявою замовника, до якої додаються:

- 1) копія документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копія договору суперфіцію;

- 2) копія документа, що посвідчує право власності на об'єкт нерухомого майна, розташований на земельній ділянці, або згода його власника, засвідчена в установленому законодавством порядку (у разі здійснення реконструкції або

реставрації);

3) викопіювання з топографо-геодезичного плану М 1:2000;

4) витяг із Державного земельного кадастру.

Для отримання містобудівних умов та обмежень до заяви замовник також додає містобудівний розрахунок, що визначає інвестиційні наміри замовника, який складається у довільній формі з доступною та стислою інформацією про основні параметри об'єкта будівництва.

Цей перелік документів для надання містобудівних умов та обмежень є вичерпним.

Відповідно до статті 34 вказаного Закону, замовник має право виконувати будівельні роботи після:

- подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю - щодо об'єктів будівництва, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), та щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта та які не потребують отримання дозволу на виконання будівельних робіт;

- видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт - щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками.

Зазначені документи, що надають право на виконання будівельних робіт, є чинними до завершення будівництва.

Процедура набуття права на виконання підготовчих та будівельних робіт визначається Порядком виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. N 466 [135]. Процедура прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів визначається Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим

постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. N 461 [136].

Курс на євроінтеграцію став не тільки свідомим вибором України в умовах глобалізації, але і нагально необхідним з точки зору існуючої геополітичної ситуації, розташування та економічних пріоритетів. Вступивши до Світової Організації Торгівлі та отримавши асоціацію з Євросоюзом, Україна опинилася перед необхідністю стрімкого перетворення майже усіх галузей народного господарства, у т.ч. будівельної.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 р. N 1436 (Офіційний вісник України, 2010 р., N 55, ст. 1874) було схвалено Концепцію реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року [137].

Із прийняттям 17.02.2011 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в державі було втілено напрямом щодо спрощення дозвільних процедур у будівництві шляхом запровадження будівництва в залежності від категорії складності за декларативним принципом (повідомлення, декларація) або на підставі дозволу на виконання будівельних робіт.

Так, статтею 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» було введено поняття «категорія складності об'єкта будівництва», яка визначається відповідно до будівельних норм та державних стандартів на підставі класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта будівництва. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 року № 557 було затверджено Порядок віднесення об'єктів будівництва до IV та V категорій складності, а ДСТУ-Н Б В.1.2-16:2013 «Визначення класу наслідків (відповідальності) та категорії складності об'єктів будівництва» встановлено відповідні вимоги та рекомендації.

Категорія складності використовувалась для визначення стадійності проектування, обов'язковості проведення експертизи проектної документації, особливостей дозвільних процедур.

Частина 1 статті 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначала, що всі об'єкти будівництва поділяються на I, II, III, IV і V категорії

складності.

Відтак, вищевказаний Закон штучно розділив об'єкти будівництва трьох класів наслідків на п'ять категорій складності і встановив різний порядок оформлення дозвільної документації. Що собою призвело при визначенні порядку встановлення категорії складності до неузгодженості: об'єкти середнього класу наслідків (СС2) за вітчизняною класифікацією могли бути віднесені до різних категорій складності (III або IV), щодо яких застосовуються кардинально відмінні декларативно-дозвільні процедури.

Так, частиною першою статті 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» було визначено документи, що надають замовнику право на виконання будівельних робіт залежно від категорії складності об'єкта будівництва:

- повідомлення (подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, які не потребують реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт або отримання дозволу на виконання будівельних робіт згідно з переліком об'єктів будівництва, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

- або декларація про початок виконання будівельних робіт (для об'єктів будівництва, що належать до I - III категорій складності);

- дозвіл на виконання будівельних робіт (для об'єктів будівництва, що належать до IV і V категорій складності).

Як наслідок, на практиці все частіше траплялись випадки, коли як правило, недобросовісні забудовники з метою отримання права на виконання будівельних робіт за декларативним принципом занижували категорію складності об'єктів з IV до III категорії, при цьому, свідомо уникаючи перевірок достовірності документів, зазначених у таких деклараціях. Така обставина позбавляла органи державного архітектурно-будівельного контролю попередити самочинне будівництво та, у тому числі, перевірити забезпечення на таких об'єктах створення безперешкодного

середовища та доступності для осіб з інвалідністю в результаті чого, таке будівництво порушувало права як місцевих громад, інвесторів будівництва, так і осіб з інвалідністю.

У підсумку запроваджений декларативний принцип будівництва та введення в експлуатацію об'єктів для III категорії складності, які включають в себе переважну і основну частину житлово-громадської, у тому числі, соціального призначення, забудови, що споруджуються для забезпечення життєдіяльності населення, в тому числі, і осіб з обмеженими фізичними можливостями, практично вивів зазначені об'єкти з-під сфери контролю органів державного архітектурно-будівельного контролю. Так як об'єкти із середнім класом відповідальності можна було розпочинати будувати як за декларативним так і за дозвільним принципом. Створені законодавцем умовидозволяли недобросовісному замовнику свідомо маніпулювати положеннями будівельного законодавства та уникати відповідальності.

З огляду на викладене постала необхідність внесення змін до законодавчих актів України з метою приведення їх у відповідність до кращих європейських практик. Зокрема, необхідність скасування категорії складності об'єктів будівництва, об'єднання дозвільних процедур в межах одного класу наслідків та переходу від триступеневої дозвільної системи (повідомлення, декларація, дозвіл) до двоступеневої (повідомлення, дозвіл).

З 10 червня 2017 року у зв'язку з опублікуванням у газеті «Голос України» від 10.02.2017 № 26 набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 N 1817-VIII (надалі - Закон), яким вносяться зміни до низки законодавчих актів щодо удосконалення містобудівної діяльності.

Зокрема, Законом передбачено скасування визначення категорій складності об'єктів будівництва. Адже, такий підхід не узгоджувався з усталеною європейською практикою, де дозвільна система у будівництві ґрунтується на принципах ризик-менеджменту, коли рівень державного регулювання і ступінь контролю залежить від

ступеню можливих ризиків від відмови об'єктів будівництва.

Директивою Ради Європейського Союзу 89/106/ЄЕС, прийнятою ще у 1988 році, країнам, що входять до складу Євросоюзу, було запропоновано новий підхід до питань технічного регулювання будівельної діяльності, які запроваджені нині і в Україні.

Зокрема, у 2009 році державними будівельними нормами В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ» було затверджено загальні принципи надійності та конструктивної безпеки в будівництві. Цим документом, розробленим з урахуванням положень міжнародних документів ISO 2394:1994 («General principles on reliability for structures» («Загальні принципи забезпечення надійності конструкцій»)) та EN 1990:2002 «Eurocode-Basis of structural design» («Основи проектування конструкцій»), нормативно визначено поняття «Клас наслідків (відповідальності) об'єкта будівництва» та встановлено характеристики можливих наслідків від відмови будинків, будівель, споруд, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури за трьома класами – незначні (СС1), середні (СС2) та значні (СС3). Оцінювати об'єкт будуть тільки за класами наслідків (відповідальності).

Клас наслідків (відповідальності) будівель і споруд - це характеристика рівня можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які постійно або періодично перебуватимуть на об'єкті або які знаходитимуться зовні такого об'єкта, матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або з втратою цілісності об'єкта [138].

Клас наслідків визначається відповідно до вимог будівельних норм, стандартів, нормативних документів і правил, затверджених згідно із законодавством [138].

Клас наслідків визначається для кожного об'єкта - будинку, будівлі, споруди будь-якого призначення, їхніх частин, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, у тому числі тих, що належать до складу комплексу (будови) на основі відповідних вимог до будівельних норм, стандартів, нормативних документів і правил, затверджених згідно із законодавством [138].

До складу комплексу (будови) можуть належати об'єкти, будівництво яких здійснюється за єдиною проектно-кошторисною документацією.

Усі об'єкти поділяються за такими класами наслідків (відповідальності):

незначні наслідки - СС1;

середні наслідки - СС2;

значні наслідки - СС3.

Віднесення об'єкта до певного класу наслідків (відповідальності) здійснюється проектною організацією за погодженням із замовником будівництва.

Правильність визначення класу наслідків (відповідальності) перевіряється під час проведення експертизи проектів, якщо здійснення такої експертизи є обов'язковим відповідно до закону [138].

Таким чином з дня набрання чинності Закону України №1817- VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності”, об'єкти будівництва по категоріям складності відповідно відносяться:

- I та II категорій складності належать відповідно до об'єктів з незначними (СС1) наслідками;

- III та IV категорій складності належать відповідно до об'єктів з середніми (СС2) наслідками;

- V категорії складності належать відповідно до об'єктів із значними (СС3) наслідками [139].

Отже, відповідно до норм нового закону, відбувся перехід від триступенової дозвільної системи (повідомлення, декларація, дозвіл) до двоступеневої (повідомлення, дозвіл), а порядок оформлення дозвільних документів визначається не за категорією складності об'єкта будівництва, а за класом наслідків.

2.3 Адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації нормування у будівництві.

В адміністративно-правових відносинах у сфері будівництва беруть участь як мінімум два суб'єкти з різними юридичними властивостями: забудовник і суб'єкт публічної влади. Забудовник – це особа, яка у встановленому законодавством порядку отримала право на використання земельної ділянки для спорудження об'єктів житлового будівництва або згідно з укладеними договорами має право розпоряджатися житловою площею у будинках, які будуються (реконструюються) [140]. Проте в сучасному законодавстві категорія «збудовник» невикористовується. Замість нього уведено в науковий та правозастосовчий обіг поняття «замовник». Зокрема, у статті 1 Закону України «Про архітектурну діяльність» міститься наступне визначення «замовника» - фізична або юридична особа, яка має у власності або у користуванні земельну ділянку, подала у встановленому законодавством порядку заяву (клопотання) щодо її забудови для здійснення будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єкта містобудування [141].

До суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове регулювання будівництва, належать Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Державна інспекція архітектури та містобудування України, органи місцевого самоврядування.

Поняття правового статусу одне з ключових у правовій науці. Його сутність та структура завжди були у центрі уваги вчених правознавців. Історично перші згадування про юридичний (правовий) статус зустрічаються у роботах давньоримських вчених. Вони застосовували поняття юридичного статусу відносно фізичних осіб та позначали ним певні аспекти їх правового стану (положення): стан свободи — *status libertatis*, стан громадянства — *status civitatis*, сімейний стан — *status familiae* [142, с. 47]. Загалом, у Стародавньому Римі було п'ять основних статусів особи: вільні громадяни, патриції та плебеї, раби і вічні безсмертні особи, які в нашому розумінні є

юридичними особами. Ці статуси визначали права і свободи особи у певних сферах суспільною життя та у сукупності складали повний об'єм правоздатності. Кожен суб'єкт у системі суспільних відносин займає певне положення, тобто обіймає статус.

У науковій літературі надається таке енциклопедичне визначення: статус (лат. status) – правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [143, с. 626].

Здійснюючи регулятивний вплив на певні суспільні відносини право надає їм юридичної (правової) форми, яка характеризується наявністю стійких зв'язків між правовими елементами, а також між правом та неправовими соціальними явищами, що з огляду на їх важливість для суспільства потребує правової регламентації з боку держави. Тобто в площині юридичної форми суспільні відносини отримують правову регламентацію, а суб'єкти цих відносин набувають відповідного правового статусу. Статус учасників у суспільних відносинах регламентується певними соціальними нормами, не є винятком і правовий статус суб'єкта, який визначається нормами права [144, с. 60].

Спираючись на сутність поняття статусу, вважаємо, що певний стан учасника суспільних відносин, що врегульований відповідними нормами права характеризується наявністю у нього комплексу юридичних прав і обов'язків - це і є правовим статусом суб'єкта. Саме права, обов'язки та свободи, у сукупності і утворюють правовий статус [145, с. 225]. який, у свою чергу, відображає особливості соціальної структури суспільства, рівень демократії та стан законності. Правовий статус визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що забезпечують нормальну життєдіяльність соціального середовища [146]. Він також представляє собою специфічний індикатор, який відображає реальний стан взаємодії держави з іншими суб'єктами права.

Виходячи з вищевикладеного можемо виділити наступні ознаки правового статусу:

- універсальність, оскільки він притаманний всім суб'єктам права. Однак така універсальність аж ніяк не свідчить про однаковість правового статусу всіх суб'єктів

права, адже обсяг прав, обов'язків та свобод, які у сукупності і утворюють правовий статус [147, с. 71–74], може різнитися залежно від категорії осіб;

- складається з прав і свобод, відповідних їм обов'язків та відповідальності, яка настає в разі порушення вимог правових норм, що визначають статус. Так професор В. Б. Авер'янов зазначав, що адміністративно-правовий статус охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто, необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [148, с. 194];

- нормативність, адже правовий статус визначається виключно нормами права;

- характеризує реальне становище суб'єкта у системі суспільних відносин та відповідні цьому становищу особливості.

Так, В. Корельський визначає правовий статус як багатоаспектну категорію, що, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин – держави, суспільства, особи, тощо; по-друге, відбиває індивідуальні особливості суб'єктів і їхній реальний стан у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правом, без юридичної відповідальності, у необхідних випадках – без правових гарантій; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права й обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дозволяє здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх вдосконалення [149].

В.Б. Авер'янов говорив про те, що треба розрізняти правовий статус у широкому розумінні та правовий статус у вузькому розумінні (співвідношення цілого та частини) [150, с.156–162]. Так, компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади,

порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [150, с. 247].

Д. Роговенко наголошує, що центральне місце в понятті правового статусу того чи іншого органу державної влади посідає система повноважень цього органу. Правовий статус визначається як сукупність прав і обов'язків особи. Правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права й обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві [151, с. 95–96].

Слід відзначити позицію професора Д. Бахраха, який запропонував в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади виокремити три головних блоки – цільовий, структурно-організаційний і компетенційний (компетенцію) [152, с. 355].

Підтверджуючи в цілому вказану позицію, О. Якімов вважає, що складовими правового статусу органу держави і посади є чотири елементи – цільовий блок, компетенція, організаційний блок елементів і відповідальність. При цьому до цільового блоку автор включає такі категорії, як мета, завдання, функції [153].

Варто зазначити, що поряд з правовим статусом у науці існує категорія правового положення (становища). Одні правники [154, с. 145] їх ототожнюють. Такої позиції дотримуються, наприклад, такі видатні науковці, як М. Матузов і О. Скакун. Вони, досліджуючи правовий статус особи, вказують, що поняття «правовий статус» та «правове становище» є рівнозначними [155, с. 193; 156, с. 231; 157, с. 377]. Інші — вважають, що правовий статус поняття більш загальне та стабільне, що охоплює всі види зв'язків [158, с. 123]. Тобто, правове положення по відношенню до правового статусу більш гнучке та частіше зазнає змін залежно від особливостей правовідносин, учасником яких є суб'єкт, і воно переважно носить тимчасовий характер. Так Р. Халфіна вказує на те, що термін «правове становище» частіше застосовується для характеристики особи або організації у певному колі суспільних відносин, і представляється доцільним виділити термін «правовий статус» для загальної характеристики стану громадянина чи організації в суспільстві [156, с. 123]. З цього можемо зробити висновок, що Р. Халфіна та інші прибічники цієї позиції вважають, що

правовий статус так би мовити – більш стабільна якісна характеристика суб'єкта, яка включає найбільш загальні та суттєві базові положення, що визначають положення суб'єкта у суспільстві. Натомість правове становище суб'єкта виявляє більшу динамічність, гнучкість, швидкоплинність. Тобто, правове становище, порівняно із правовим статусом, частіше зазнає певних змін, обумовлених специфікою відповідного конкретно визначеного кола суспільних відносин, в яких приймає участь даний суб'єкт. Така наукова точка зору має своє раціональне зерно, адже дійсно, суб'єкт правовідносин – явище досить динамічне, тому цілком зрозуміло, що залежно від ситуації, яка склалася в межах конкретних правовідносин, положення їхніх суб'єктів (учасників) може певним, незначним чином змінюватися, не зачіпаючи при цьому їхнього правового статусу.

Звісно, з огляду на відмінності між категоріями «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин», така точка зору видається достатньо переконливою. Тобто, правовий статус уособлює у собі найбільш загальні, базові права, свободи та обов'язки, які характеризують положення суб'єкта у правовій системі взагалі (так би мовити, абстрактного суб'єкта), а правове положення відображає реальне нагальне становище суб'єкта права, залежно від правовідносин, у яких він приймає участь.

Однак, практичне значення використання поряд із категорією «правовий статус» категорії «правове становище» доволі сумнівне. Тому слід погодитися з думкою Л. Воеводіна: «Терміни «правове становище», «правовий статус» широко вживалися в законодавстві і в юридичній літературі як у минулі роки, так і зараз. Їх зазвичай застосовують тоді, коли мова йде про характеристику становища того чи іншого суб'єкта правового спілкування, наприклад, будь-якого органу держави, підприємства, організації, установи, посадової особи, тощо. Поняття «статус», «положення», «стан» та інші подібні до них категорії, які позначають місце суб'єкта правового спілкування, так чи інакше вживаються в усіх конституціях. При цьому, за порівняно рідкісним винятком, не робиться жодних відмінностей між термінами «стан» і «статус». Найчастіше вони розуміються як синоніми [159, с. 11–12; 160, с. 525].

У загальному вигляді правовий статус є специфічною якісною характеристикою (властивістю), яка визначає положення (становище) суб'єкта у тій чи іншій системі суспільних відносин (економічних, соціальних, політичних, міжнародних, тощо), через правове (юридичне) встановлення його прав та обов'язків [161, с. 75].

Отже, адміністративно-правовий статус - це юридична категорія, яка притаманна кожній особі, з якою адміністративне право визнає здатність бути його суб'єктом. Більш того, адміністративно-правовий статус – одна з центральних правових категорій, яка має неабияке теоретичне і практичне значення, оскільки правовий статус є одним із тих якісних показників, за якими робляться висновки про рівень правової зрілості держави та суспільства.

Адміністративно-правовий статус означає сукупність прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права. В основі адміністративно-правового статусу лежить адміністративна правосуб'єктність. Слід наголосити, що кожний суб'єкт адміністративного права має свій варіант притаманного йому адміністративно-правового статусу. Чинники, що впливають на прояви адміністративної дієздатності (вік, стать, стан здоров'я, належність до певних соціальних груп), також видозмінюють характеристики адміністративно-правового статусу [162; 163, с. 144].

У юридичній літературі існують певні тенденції щодо розуміння змісту та формування поняття адміністративно-правового статусу. Так, К. Рудой розкриває адміністративно-правовий статус громадян як сукупність їхніх прав, свобод, обов'язків, що реалізуються у сфері державного управління, а також їх гарантії [164]. Професор Н. Армаш у поняття адміністративно-правового статусу керівника органу виконавчої влади включає сукупність нормативно визначених прав та обов'язків, що характеризується специфічним обов'язком нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень і становищем посади керівника в системі управління [165]. М. Алексійчук під адміністративно-правовим статусом спеціальної посадової особи розуміє комплекс її прав й обов'язків в адміністративно-правових відносинах.

Такі відносини виникають під час взаємодії з іншими суб'єктами адміністративного права: органами державної влади та місцевого самоврядування, державними і недержавними організаціями, підприємствами, установами, громадськими об'єднаннями, посадовцями всіх цих органів й організацій [166]. М. Івчук стверджує, що адміністративно-правовий статус – це врегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації публічних органів, визначення їхніх функцій і завдань та наділення їх необхідною компетенцією для виконання покладених на них державою прав та обов'язків. На його погляд, елементами адміністративно-правового статусу є юридично закріплені цілі, завдання та функції; компетенція; організаційно-структурний компонент; відповідальність [167; 162].

Отже, більшість вчених погоджуються у тому, що адміністративно-правовий статус являє собою сукупність прав та обов'язків, яким наділений відповідний суб'єкт у сфері адміністративно-правових відносин.

Як вдало зауважує О.О. Харенко, останніми роками постала нагальна потреба у проведенні аналізу адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади, що пов'язано, насамперед, з реформуванням центральних органів виконавчої влади (даний процес було запущено ще наприкінці 2010 р., проте потужним імпульсом для проведення відповідних реформ стала Революція Гідності, яка продемонструвала стремління українського народу до радикальних змін у вигляді демократизації суспільства, подолання явища корупції, закладення фундаменту правової держави та приєднання до європейського співтовариства), відсутністю комплексних наукових досліджень у цій сфері та, як наслідок, палкими дискусіями в частині кількості та змісті ознак адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади [168, с. 61; 169, с. 325]. Крім того, саме правовий статус відображає головні особливості органу, його місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність [170, с. 118], що в свою чергу має особливу значимість через створення низки нових та реорганізацію тих, що існували органів виконавчої влади [169].

Питанню адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади приділяли свою увагу такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.В. Бараненко, О.І. Безпалова, В.А. Бортник, Я.Б. Глущенко, С.С. Єсімов, М.В. Ковалів, Р.С. Мельник, О.І. Остапенко, І.Б. Старуха, О.О. Харенко, М.С. Цьвок та ін.

Н. Гудима справедливо зазначає, що приналежно до органів державного управління в Україні це поняття в системі нормативно-правових актів використовується достатньо широко. Наприклад, поняття «статусу» використовується при окресленні обов'язків, прав та повноважень як окремих органів державного управління, так і відповідних посадових осіб, щодо яких законами або нормативно-правовими актами такі обов'язки, права і повноваження визначаються [171, с. 82]. Зокрема, щодо останніх свідчать праці В. Авер'янова, Н. Армаш, М. Бояринцева [147; 172; 173] та інших [169, с. 325].

Таким чином, на думку вченої, під адміністративно-правовим статусом органів виконавчої влади доречно розуміти синтез їх прав, обов'язків та повноважень. При цьому, науковець не розкриває питання співвідношення категорій «права» та «повноваження».

В. Авер'янов визначає, що кожний окремий орган виконавчої влади виконує діяльність, яка характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків) [173, с. 84], які в цілому можна вважати складовими елементами адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, про що у своїх дослідженнях підкреслює А. Альохін [169, с. 326].

Відтак, вчений розширює зміст адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади до цілей, завдань та функцій. При цьому, дослідник не використовує категорію «повноваження», проте згадує розкриває зміст поняття «компетенція», яке складається з прав та обов'язків відповідного суб'єкта суспільних відносин. Варто зазначити, що стосовно останньої категорії на науковому рівні точаться гострі суперечки.

Так, наприклад, Д. Бахрах вважає компетенцію «основною частиною правового статусу, яка складається із сукупності владних повноважень відносно певних предметів відання». Автор поділяє зміст компетенції на дві складові: перший елемент — обов'язки та права, пов'язані зі здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі і право видавати певні акти. Другий елемент — підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [174, с. 178; 169].

Отже, Д. Бахрах пропонує розглядати права та обов'язки в якості лише частини компетенції, до складу якої входить ще і підвідомчість. Думається, така точка зору є доволі цікавою та обґрунтованою.

Існують і інші позиції щодо сутності категорії «компетенція органів виконавчої влади» (наприклад, пропонується розглядати під нею «систему повноважень цього органу щодо здійснення державної влади... вона містить в собі обов'язок і право виконувати визначені завдання та функції...» [175, с. 132; 169, с. 326], «об'єм юридично-владних повноважень [158, с. 148; 169, с. 326] тощо).

Перелічені підходи до визначення змісту поняття адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади вкотре підтверджують тезу про те, що вказане питання є актуальним та потребує вирішення. При цьому варто зазначити, що більшість з викладених позицій має ряд спільних рис. Зокрема дослідники погоджуються в тому, що основним складовим елементом компетенції є повноваження, які в цілому визначаються як сукупність прав та обов'язків. Та досліджуючи визначення поняття повноваження, виникає проблема ототожнення та розмежування повноваження як окремої правової категорії і сукупності інших прав та обов'язків [169].

Дійсно, у запропонованих вище позиціях вчені по-різному розглядають сутність повноважень. Дана тенденція пояснюється різними семантичними підходами до визначення змісту даного терміна. Зокрема, у Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю. Шемшученка повноваження органу державної

влади ототожнюються із правами та обов'язками, тобто останні є змістом повноваження [176, с. 373], у той час як Юридичною енциклопедією під редакцією Б. Топорніна при визначенні поняття «компетенція» окремо визначаються такі складові елементи компетенції, як повноваження, а також інші права та обов'язки [169].

Таким чином, існує дві основні позиції щодо змісту категорії «повноваження»: 1) синтез прав та обов'язків; 2) один з трьох елементів компетенції, до складу якої також входять так звані «інші права та обов'язки».

Цікавою, на нашу думку, у даному контексті виглядає думка О.О. Харенко. Науковець припускає, що в основі такого розмежування груп прав та обов'язків є функціональне їх застосування щодо певного кола справ, тобто, з одного боку, можна виокремити сукупність прав та обов'язків, що відповідно застосовуються та виконуються під час безпосереднього здійснення органами виконавчої влади владно-розпорядчих функцій для досягнення покладених на них завдань, з іншого боку, - сукупність прав та обов'язків органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, тобто суб'єктів цивільних правовідносин, реалізація та виконання яких забезпечує ефективне їх функціонування [169, с. 326-327]. В цілому, зазначає дослідник, «компетенцію» можна визначити як сукупність повноважень органу виконавчої влади для виконання покладених на нього завдань. Однак питання щодо визначення лишається відкритим та дискусійним [169, с. 327].

Думається, подібне припущення є цілком обґрунтованим, тому пропонуємо в контексті нашої роботи керуватись ним (компетенція – сукупність повноважень).

Проблема визначення категорії «компетенція» далеко не єдина. Так, подібна ситуація склалася і навколо інших елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади (мета, завдання, функції, відповідальність) [169, с. 327].

На науковому рівні відсутня єдина уніфікована позиція щодо сутності категорії «функція» [177; 178; 179; 180, с. 34]. Враховуючи обмежений обсяг нашого дисертаційного дослідження пропонуємо скористатись найбільш поширеною думкою, відповідно до якої функції органу державної влади доречно розглядати як основні

взаємопов'язані напрямки діяльності, що реалізуються як органом в цілому, так і його структурними підрозділами, посадовими особами і службовцями для виконання загальної мети [170, с. 119 ; 169].

Таким чином, функції – це закріплені на законному або підзаконному рівнях (закони, накази, статuti тощо) основні напрямки діяльності органу, підрозділу, з метою реалізації яких його було створено (у випадку посадової особи – для здійснення яких її було найнято (обрано) на роботу (службу).

Поряд з категорією «функція» існує суміжна – «завдання». Відмежування цих понять викликає певні труднощі не тільки на науковому рівні, але і у правотворчій діяльності. Аналіз положень законодавчих та підзаконних актів демонструє, що поширеними є випадки використання як категорії «завдання», так і поняття «функції», що, як правило, вживаються у схожому значенні [169, с. 327]. Подібний стан речей свідчить про грубі порушення юридичної техніки.

Дана ситуація не дивує, оскільки навіть у енциклопедичній літературі відсутнє визначення поняття «завдання» в рамках правової термінології. Існує загальнотеоретичне визначення «завдання», як, по-перше, поставлена мета, яку намагаються досягти; по-друге, доручення, завдання; по-третє, питання, яке потребує вирішення на підставі певних знань та роздумів [181, с. 277]. Та, навіть беручи за основу загальнотеоретичне визначення «завдання», можна дійти висновку про неподібність «завдань» та «функцій» органу виконавчої влади через їх зміст. Аналізуючи правничу літературу, наукові дослідження, можна дійти висновку про те, що дослідниками «завдання» органу виконавчої влади ототожнюється з метою або стратегічною метою діяльності органу виконавчої влади, в той час як «функції» сприймаються або як напрямки, засоби діяльності органу виконавчої влади для вирішення поставлених завдань, або як тимчасові цілі органу виконавчої влади [169, с. 328].

Отже, однією з найбільш поширених є позиція, відповідно до якої завдання та функції хоча і тісно пов'язані між собою, проте не тотожні. Зокрема, завдання

розглядаються в якості певної мети (або принаймні її частини), тоді як функції – в якості напрямків діяльності, спрямованих на досягнення цих завдань.

У цьому питанні слушною є думка Д. Мандичева, який пропонує розмежовувати функції та завдання органів державної влади через їх природу. Автор вважає, що функціям властиві безперервність і постійність, не обумовленість конкретними подіями і діями стосовно завдань, а відтак вони по суті мають тимчасовий характер. Завдання ж передбачають сталість змісту, його незмінність. Д. Мандичев вважає можливим чітко закріплення функцій в статусі органу державної влади шляхом визначення завдань, які поставлені перед ним [168; 169, с. 328].

Викладене вище дає підстави погодитись із тезою про те, що категорії «функція» та «завдання» не є тотожними. Пропонуємо в рамках нашої дисертаційної роботи використовувати найбільш поширений підхід, відповідно до якого завдання виступають в якості певної проміжної мети, тоді як функції – напрямки діяльності, спрямовані на її досягнення. При цьому варто наголосити, що така позиція не розглядається в якості ідеальної, «істинної», що свідчить про необхідність проведення додаткових досліджень.

До елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади належить і така категорія, як відповідальність. Зазначимо, що у широкому розумінні юридична відповідальність визначається як покарання, державний примус до виконання вимог права, тобто застосування до особи винної у порушенні юридичних зобов'язань, передбачених законом санкції [182, с. 605; 169, с. 328-329].

Юридична відповідальність – один з найважливіших елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, що запобігає випадкам зловживання владою та дозволяє громадянам захищати свої законні інтереси.

Виходячи із положень Концепції адміністративної реформи від 22 липня 1998 р., до посадових осіб застосовується політична та дисциплінарна відповідальність. Політична відповідальність вважається однією з форм конституційної відповідальності і полягає у припиненні повноважень. Така відповідальність не обов'язково пов'язана з

правопорушенням, достатньо незадовільного виконання покладених завдань [183; 184, с. 695]. Що ж до дисциплінарної відповідальності, то під нею розуміють відповідальність посадової особи за порушення останньою трудової дисципліни. Ці види відповідальності можна практично застосувати відносно особи, забезпечивши при цьому виконання певної мети [169, с. 329].

Викладене вище дозволяє стверджувати, що встановлення сутності адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади допомагає виокремити його серед інших органів державної влади шляхом визначення особливих рис у його організації, діяльності та співпраці з іншими суб'єктами [169, с. 329].

Терміну «нормування у будівництві» законодавець у Законі України «Про будівельні норми» від 5 листопада 2009 року № 1704-VI надав наступного значення - діяльність з розроблення та затвердження будівельних норм для обов'язкового застосування у сфері будівництва, містобудування та архітектури з метою формування безпечного середовища для життя і здоров'я людини [7].

Під терміном «будівельні норми» розуміється затверджений суб'єктом нормування підзаконний нормативний акт технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури.

До суб'єктів нормування у будівництві належать:

- 1) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури;
- 2) міністерства, до повноважень яких належать питання з нормування у будівництві.

До повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури, у сфері нормування у будівництві належать:

- 1) забезпечення формування державної політики у сфері нормування у будівництві;
- 2) розроблення, затвердження, внесення змін до державних будівельних норм та

визнання їх такими, що втратили чинність;

3) погодження технічних завдань на розроблення державних будівельних норм;

4) погодження проектів галузевих будівельних норм;

5) реєстрація державних і галузевих будівельних норм;

6) забезпечення гармонізації державних будівельних норм з відповідними міжнародними нормативними актами;

7) організація роботи із створення та забезпечення функціонування центрального фонду будівельних норм;

8) організація роботи з перевірки державних будівельних норм щодо відповідності вимогам законодавства, забезпечення їх взаємоузгодженості та актуалізації;

9) представлення України у відповідних міжнародних спеціалізованих організаціях з нормування у будівництві;

10) організація роботи з поширення, офіційного оприлюднення державних і галузевих будівельних норм, у тому числі шляхом розміщення на своєму офіційному веб-сайті баз даних з актуалізованими текстами цих норм і надання безоплатного доступу до них, інформації про затвержені нормативні акти та документи з питань нормування у будівництві, у тому числі документи міжнародних спеціалізованих організацій з нормування у будівництві, членом яких є Україна або з якими здійснюється співпраця [7].

Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2010 р. N 197 визначила перелік центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких належить питання нормування у будівництві, серед яких [185]:

Мінрегіон	планування та забудова територій і населених пунктів, інженерні вишукування, проектування, будівництво об'єктів житлового, цивільного та громадського призначення, організаційні засади нормування у будівництві, житлово-комунальне господарство, благоустрій населених пунктів,
-----------	---

	галузь поховання; квітково-декоративне насінництво та розсадництво
Мінагрополітики	сільське господарство, харчова і переробна промисловість
МВС	оснащення об'єктів засобами охоронного призначення, цивільний захист, зокрема щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту, забезпечення пожежної та техногенної безпеки
Мінвуглепром	вугільна промисловість
Мінпаливенерго	електроенергетичний, ядерно-промисловий та нафтогазовий комплекс
Мінпромполітики	гірничо-металургійна, хімічна, легка, деревообробна, авіаційна та суднобудівна промисловість; машино-, приладо- та автомобілебудування; виробництво засобів зв'язку, електропобутової та радіоелектронної апаратури, електротехнічної продукції
Мінінфраструктури	транспорт, у тому числі міський електричний (трамвай, тролейбус)
Укравтодор	дорожнє господарство
Держводгосп	водне господарство і меліорація земель
Держкомрибгосп	рибне господарство
Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації	телекомунікації, поштовий зв'язок

Міністерство розвитку громад і територій України (Мінрегіон) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом

Міністрів України.

Як визначає Положення про Міністерство розвитку громад і територій України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197, Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державну житлову політику і політику у сфері благоустрою населених пунктів, державну політику у сфері житлово-комунального господарства, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, державну політику у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державну політику у сфері технічного регулювання у будівництві, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у сфері контролю житлово-комунального господарства та у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель [186].

Адміністративно-правовий статус Міністерства розвитку громад та територій України на науковому рівні розглядається, як правило, в якості тріади елементів до якої входить три блоки: цільовий (що включає у себе основну мету, завдання та функції), структурно-організаційний (що включає у себе структуру даного органу влади (його складові частини (підпорядковані підрозділи) та передбачає механізми їх взаємодії між собою та з іншими суб'єктами суспільних відносин) та компетенційний (що включає у себе права та обов'язки Міністерства розвитку громад та територій України) [187, с. 99]. Проаналізуємо їх детальніше.

Розпочнемо з дослідження цільового блоку. До нього входять призначення (основна мета діяльності), завдання та функції. Розглядаючи питання правового статусу, передусім слід визначити «соціальне покликання» або призначення тих чи інших органів державного управління, адже різні управлінські рівні визначають і відповідні функції, що покладаються на ці органи [188, с. 378; 189; 187, с. 99].

Таким чином, для розкриття цільового блоку адміністративно-правового статусу Міністерства розвитку громад та територій України необхідно проаналізувати мету, завдання та функції цього органу державної влади.

На сьогоднішній день на законодавчому та підзаконному рівнях закріплені лише права та обов'язки даного органу виконавчої влади, його основні завдання та функції (зокрема, вони викладені у Положенні про згадане Міністерство, затверджене постановою Кабміну від 30 квітня 2014 р. № 197), тоді як мета діяльності не сформована. Разом із тим, як слушно зауважує А. Берлач, доцільним є формулювання предметного спрямування діяльності цього органу, виходячи з тих завдань, які визначено в Положенні про Міністерство розвитку громад та територій України. Таким спрямуванням можна назвати здійснення юридично значущих дій щодо:

(1) формування та реалізації державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, зокрема щодо:

- територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування;
- збереження традиційного характеру середовища населених пунктів;
- промисловості будівельних матеріалів;
- благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, поховання, увічнення пам'яті жертв війни та політичних репресій, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, питної води та питного водопостачання.

(2) забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства;

(3) забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства [187, с. 99-100].

Отже, проаналізувавши перший блок адміністративно-правового статусу

Міністерства розвитку громад та територій України, розглянемо наступний – структурно-організаційний. На сьогоднішній день Міністерство розвитку громад та територій України складається з таких структурних підрозділів, як: керівництво (міністр, його заступники та державний секретар), патронатна служба Міністра, директорати (наразі функціонує сім директоратів), департаменти (на сьогоднішній день створено п'ять департаментів), три управління (інформаційних технологій; ціноутворення, економіки та договірних відносин у будівництві; документообігу), чотири відділи, вісім секторів та Секретаріату Державного секретаря Міністерства.

Останнім блоком, що входить до тріади елементів адміністративно-правового статусу Міністерства розвитку громад та територій України є компетенційний. Як було вказано вище, він складається з прав та обов'язків даного органу виконавчої влади.

У ст. 4 Положення про Міністерство розвитку громад і територій України зазначається ряд прав та обов'язків, віднесених до компетенції цього органу державної влади. Чинна редакція названого підзаконного акта передбачає 40 повноважень, при цьому їх перелік не є вичерпним (що прямо передбачено у п. 40). Розглянемо окремі з них. Так, наприклад, відповідно до цієї норми Мінрегіон відповідно до покладених на нього завдань [186]:

- визначає пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер;
- розробляє і здійснює заходи, спрямовані на розбудову інфраструктури регіонів, розвиток міжрегіонального економічного співробітництва;
- сприяє комплексному соціально-економічному розвитку регіонів;
- розробляє Державну стратегію регіонального розвитку України, план заходів з її реалізації, здійснює методологічне керівництво та координацію діяльності з підготовки регіональних стратегій розвитку;
- розробляє в установленому порядку проекти нормативно-правових актів з питань регіональної політики;
- здійснює відповідно до законодавства:

а) проведення в установленому порядку моніторингу соціально-економічних та інших показників розвитку регіонів, районів і міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення та формування переліку показників, за якими проводиться моніторинг розвитку територій і визнання їх депресивними;

б) проведення оцінки міжрегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів і подання на розгляд Кабінету Міністрів України інформації про результати оцінки міжрегіональної та внутрішньо регіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів разом з аналітичними матеріалами та пропозиціями щодо запобігання поглибленню диференціації;

в) проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, плану заходів з її реалізації та інших програм і проектів регіонального розвитку, підготовку та подання відповідних звітів Кабінетові Міністрів України [186];

г) проведення моніторингу та оцінки ефективності реалізації державної регіональної політики, підготовку пропозицій щодо підвищення ефективності управлінських рішень центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, у тому числі під час досягнення цілей, встановлених у документах, які визначають державну регіональну політику;

д) розроблення за участю інших центральних органів виконавчої влади, відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування програм подолання депресивності територій і проведення моніторингу їх виконання тощо[186];

- подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо: актів законодавства з питань організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; актів законодавства з питань розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; адміністративно-територіального устрою; актів законодавства з питань об'єднання територіальних

громад; нормативно-правового забезпечення з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, державної підтримки розвитку місцевого самоврядування; нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з питань здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади; адаптації національного законодавства у сфері місцевого самоврядування до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

- формує та забезпечує функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад;

- затверджує кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад і зміни до нього;

- розробляє та забезпечує виконання державних цільових та інших програм комплексного розвитку територій [186];

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом:

- а) реєстрацію саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності та внесення відомостей про них до державного реєстру саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності, контроль за діяльністю саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності, прийняття рішень про делегування саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності повноважень щодо проведення професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, визначення офіційного видання, в якому публікуються такі рішення;

- б) перевірку, перегляд, скасування галузевих нормативних документів у визначених сферах діяльності;

- в) стійку систему управління щодо формування, ведення та використання страхового фонду документації України;

- г) формування кошторисної нормативної бази, визначення порядку її застосування у будівництві, що здійснюється із залученням бюджетних коштів, коштів

державних і комунальних підприємств, установ та організацій, кредитів, наданих під державні гарантії;

- здійснює:

а) повноваження центрального органу виконавчої влади з нормування у будівництві;

б) управління у сфері містобудування шляхом планування територій на державному рівні, визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації та проведення моніторингу за дотриманням законодавства у сфері містобудування;

в) проведення містобудівного моніторингу на державному рівні;

г) організаційне забезпечення з питань державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла, формування житлового фонду соціального призначення, розгортання молодіжного житлового будівництва, кредитування індивідуальних сільських забудовників, реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду та реалізації інфраструктурних проектів; підтвердження придатності будівельних виробів до застосування (видає технічні свідоцтва) та оцінки відповідності у визначеній сфері діяльності;

д) заходи щодо інженерного захисту територій населених пунктів від небезпечних геологічних процесів, прогнозування і запобігання їх розвитку, створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення [186];

- затверджує: будівельні норми; типові положення про архітектурно-містобудівні ради, форму будівельного паспорта; склад, зміст і порядок розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту, занесеного до Списку історичних населених місць; порядок проведення сертифікації енергетичної ефективності та форму енергетичного сертифіката; методику обстеження інженерних систем будівлі, що розробляється з урахуванням вимог актів законодавства Європейського Союзу та Енергетичного Співтовариства; порядок ведення бази даних

звітів про результати обстеження інженерних систем, атестованих енергоаудиторів та фахівців з обстеження інженерних систем, енергетичних сертифікатів; методологію проектування, будівництва та реконструкції об'єктів цивільного і промислового призначення, інженерно-транспортної інфраструктури у звичайних і складних інженерно-геологічних умовах; разом з Мінекономіки склад та вимоги щодо змісту, порядок формування запиту на інформацію, що надходить з метою обміну інформацією між містобудівним кадастром та Державним земельним кадастром, порядок та структуру формування відповіді, форму обміну інформацією, обмінний формат даних, вимоги до коректності, відповідності та повноти інформації, процедуру взаємодії інформаційних систем, порядок внесення змін до встановлених вимог щодо обміну інформацією; склад, зміст, порядок розроблення плану зонування території; склад, зміст, порядок розроблення та затвердження детального плану території; порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності; перелік об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються; порядок ведення реєстру містобудівних умов та обмежень; порядок розроблення проектної документації на будівництво об'єктів; порядок формування та ведення переліку експертних організацій, що здійснюють експертизу проектів будівництва; порядок ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів; нормативно-правові акти з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель [186].

Зауважимо, що запропонований перелік є далеко не повним (враховуючи обмежений обсяг нашого дослідження думається доречним висвітлити лише частину компетенцій Міністерства розвитку громад і територій України), проте навіть згадані

компетенції дозволяють зробити висновок про важливість та багатовекторність діяльності даного органу виконавчої влади.

Характеризуючи компетенції Міністерства розвитку громад і територій України з точки зору змісту, слід виділити такі елементи: обов'язок перед державою виконувати певні завдання і функції; право стосовно керованих об'єктів виконувати певні завдання і функції; право здійснювати нормативно-передбачені форми управлінської діяльності. Таким чином, за змістом повноважень Міністерства розвитку громад і територій України можна виділити такі групи, які складають його компетенцію: 1) організаційні повноваження; 2) нормотворчі повноваження; 3) контрольні повноваження [187, с. 102].

Законодавством з 1 червня 2012 року передбачена обов'язкова наявність кваліфікаційних сертифікатів для відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури. Так, з прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» останнім було внесено зміни до Закону України «Про архітектурну діяльність» в частині врегулювання питань професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури [134; 141].

Запровадження сертифікації фахівців обумовлювалось необхідністю персоніфікації та підвищення рівня відповідальності виконавців робіт, від яких залежить забезпечення стійкості, надійності та міцності будівель і споруд. Фахівець, що має кваліфікаційний сертифікат, стає відповідальним виконавцем – самостійним суб'єктом будівельного ринку.

Поряд з цим законодавець у статті 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» установив відповідальність суб'єктів містобудування за залучення до виконання окремих видів робіт відповідальних виконавців, які не мають відповідного кваліфікаційного сертифіката.

Зокрема, відповідно до ст. 17 Закону України «Про архітектурну діяльність» відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням

об'єктів архітектури, проходять професійну атестацію. Перелік таких видів робіт (послуг) і порядок професійної атестації встановлюються Кабінетом Міністрів України [141].

Професійна атестація виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, проводиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури. Повноваження щодо проведення професійної атестації можуть бути делеговані саморегулювним організаціям у сфері архітектурної діяльності.

З метою реалізації зазначених законодавчих положень Кабінетом Міністрів України було прийнято розроблену Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (нині – Міністерство розвитку громад і територій України) постанову Уряду від 23 травня 2011 р. № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» [190].

Зазначеною постановою передбачено здійснення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури (далі – Виконавці), – архітекторів, інженерів-проектувальників, інженерів технічного нагляду та експертів, Атестаційною архітектурно-будівельною комісією (далі - Комісія).

З метою реалізації постанови Уряду від 23 травня 2011 р. № 554 Мінрегіон розробив такі накази:

1) від 25.06.2011 № 93 «Про затвердження Положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію», зареєстрований у Міністерстві юстиції за № 878/19616 від 15.07.2011;

2) від 01.09.2011 № 172 «Про затвердження Порядку внесення плати за проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, та її розмірів», зареєстрований у Міністерстві юстиції за № 1099/19837 від 19.09.2011;

3) від 15.12.2011 № 342 «Про затвердження форми та технічного опису бланка кваліфікаційного сертифіката відповідального виконавця окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури».

Наказом Мінрегіону від 14.10.2011 № 236 «Про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію» затверджено її персональний склад. Атестаційна архітектурно-будівельна комісія (далі – Комісія) складається з президії та секцій з професійної атестації за відповідними напрямками [191].

Комісія поділяється на секції з професійної атестації відповідальних виконавців:

- Секція з професійної атестації архітекторів;
- Секція з професійної атестації експертів;
- Секція з професійної атестації інженерів-проектувальників;
- Секція з професійної атестації інженерів технічного нагляду.

Секції очолюють керівники, які є членами президії Комісії.

Регіональні представництва Комісії передбачені у містах Києві, Львові, Харкові та Одесі.

Установче засідання Атестаційної архітектурно-будівельної комісії відбулося 25 листопада 2011 року. На зазначеному засіданні затверджені документи, необхідні для забезпечення роботи Комісії та проведення професійної атестації, зокрема:

- Регламент Атестаційної архітектурно-будівельної комісії;
- Методичні рекомендації з визначення професійної спеціалізації, рівня кваліфікації і знань відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури;
- Порядок проведення іспиту відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, які проходять професійну атестацію.

Регламент Комісії визначає порядок діяльності Атестаційної архітектурно-будівельної комісії, секцій Комісії, робочих органів Комісії, а також порядок розгляду питань та прийняття рішень, віднесених до їх компетенції.

Методичні рекомендації призначені для використання при визначенні (підтвердженні) професійної спеціалізації, рівня кваліфікації і знань виконавців.

Порядком проведення іспиту відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, які проходять професійну атестацію, встановлено єдині умови та правила проведення іспиту.

Разом з тим, нечисленні наукові дослідження, присвячені питанням сертифікації відповідальних виконавців у будівництві, вказують на певні проблеми правозастосовного характеру: відсутність термінологічної єдності; необґрунтоване звуження кола виконавців, для яких сертифікація є обов'язковою; неврегульованість у законодавстві порядку вибору спеціалізації, форм проведення іспиту та способів оцінювання знань претендентів. Від їх вирішення залежить ефективність інституту сертифікації, що у свою чергу вплине на проведення подальших реформ, спрямованих на спрощення і лібералізацію ведення будівельного бізнесу в Україні.

Детальний аналіз нормативно-правових актів, які регулюють професійну атестацію відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) вказує, що у їх текстах зустрічаються два поняття на позначення процедури підтвердження кваліфікації будівельників — «сертифікація» та «атестація», які слід розмежувати.

У юридичному словнику за редакцією А.Б. Барихіна сертифікація визначається як: 1) підтвердження відповідності якісних характеристик тому рівню, який вимагається стандартом якості; 2) процедура отримання сертифікату [154, с. 570].

Незважаючи на те, що більшість авторів розкривають поняття сертифікації стосовно товарної продукції, її об'єктом може бути людина як спеціаліст. З цим погоджується О.М. Язвінська, яка тлумачить поняття «сертифікація персоналу» так: це встановлення відповідності якісних характеристик персоналу (освіта, рівень професійної компетентності) вимогам вітчизняних (міжнародних) стандартів [192, с.130]. Легальна дефініція «сертифікація щодо персоналу» була закріплена у Законі України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15.01.2015 № 124-VIII, де зазначається, що сертифікація - підтвердження відповідності третьою стороною

(особою, яка є незалежною від особи, що надає об'єкт оцінки відповідності, та від особи, що заінтересована в такому об'єкті як споживач чи користувач), яке стосується продукції, процесів, послуг, систем або персоналу [20].

Відмежувати сертифікацію від атестації досить непросто, бо з англійської мови слово «атестація» перекладається як «certification». У Законі України «Про професійний розвиток працівників» від 12 січня 2012 р. атестація працівників — це процедура оцінки професійного рівня працівників кваліфікаційним вимогам і посадовим обов'язкам, проведення оцінки їх професійного рівня [193]. У наукових джерелах відзначається, що основним критерієм відмежування атестації від інших методів оцінки професійних здібностей працівника є мета цих заходів [194, с. 217]. Якщо атестація проводиться з метою перевірки відповідності робітника займаній посаді, то основною метою сертифікації персоналу є підтвердження його професійної спеціалізації, захист інших суб'єктів від отримання ними неякісних послуг. Слід звернути увагу й на те, що атестація завжди пов'язана з трудовими відносинами та спрямована на підвищення ефективності використання робочого часу. При сертифікації ж персоналу перевірка рівня кваліфікації спеціалістів здійснюється не безпосереднім керівництвом підприємства, де вони працюють, а уповноваженим державним органом. А тому відносини між відповідальними виконавцями у будівництві та органом сертифікації не мають характеру підпорядкування, бо вони є зовнішніми. З огляду на це, більш точним поняттям, яким можна охопити процедуру підтвердження професійної спеціалізації та оцінки рівня знань будівельників, є «сертифікація відповідальних виконавців», а не «професійна атестація», оскільки ця процедура покликана не просто перевірити рівень знань таких спеціалістів, а забезпечити якісне виконання ними робіт з архітектурного планування, проектування, експертного і технічного нагляду. Тому пропонується заміна терміну «професійна атестація виконавців» на «сертифікація виконавців». Це дозволить забезпечити термінологічну єдність та однакове розуміння цих процедур усіма суб'єктами господарювання.

Певні зауваження викликає перелік спеціалістів, які мають проходити сертифікацію. У Постанові № 554 визначено чотири категорії відповідальних виконавців — це архітектор, інженер-проектувальник, інженер технічного нагляду та експерт. Разом з тим у Додатку до постанови № 554 вказуються п'ять видів робіт, за якими спеціалісти проходять сертифікацію [190]:

1. Розроблення містобудівної документації (забезпечується інженером-проектувальником).
2. Архітектурне та інженерно-будівельне проектування (забезпечується архітектором).
3. Експертиза та обстеження у будівництві (забезпечується експертом).
4. Технічний нагляд (забезпечується інженером технічного нагляду).
5. Інжинірингова діяльність у сфері будівництва в частині координації дій всіх учасників будівництва.

При цьому постановою № 554 взагалі не передбачено сертифікацію для спеціалістів з інжинірингової діяльності [190].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про архітектурну діяльність», інжинірингова діяльність у сфері будівництва (інжиніринг) - діяльність з надання послуг інженерного та технічного характеру, до яких належать проведення попередніх техніко-економічних обґрунтувань і досліджень, експертизи проекту, розробка програм фінансування будівництва, організація виготовлення проектної документації, проведення конкурсів і торгів, укладання договорів підряду, координація діяльності всіх учасників будівництва, а також здійснення технічного нагляду за будівництвом об'єкта архітектури та консультації економічного, фінансового або іншого характеру.

Функції спеціалістів з інжинірингової діяльності полягають в організації, забезпеченні та веденні робіт одночасно на декількох будівельних майданчиках; в одержанні, аналізі та використанні економічної, управлінської та іншої інформації, пов'язаної з будівельною сферою; в залученні до виконання менш потужних спеціалізованих будівельних організацій тощо [195, с.55]. Отже, залишається

відкритим питання чому таких фахівців взагалі виключено з переліку відповідальних виконавців, які проходять сертифікацію.

Слід звернути увагу й на те, що до прийняття Закону України від 13.04.2017 р. № 2020-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення умов ведення будівельної діяльності» до професійної атестації допускались громадяни, які не здобули вищої освіти за відповідним напрямом професійної атестації [196]. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення умов ведення будівельної діяльності» було розроблено на виконання пунктів 24 та 29 Плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу» на 2016 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1406-р (далі – План дій).

Пунктом 24 Плану дій передбачено завдання: унеможливлення отримання сертифіката особами, які не здобули вищої освіти за відповідним напрямом професійної атестації, а Мінрегіон визначено виконавцем заходу - розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо підвищення вимог до отримання кваліфікаційного сертифіката (строк виконання – I квартал).

Закон № 2020-VIII вніс зміни до статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність» та виключив можливість проходження професійної атестації громадянами, які не здобули вищої освіти за відповідним напрямом професійної атестації. Зокрема, визначив, що до професійної атестації допускаються громадяни, які здобули вищу освіту за освітньо-кваліфікаційними рівнями бакалавра, спеціаліста, магістра за напрямом професійної атестації відповідно до кваліфікаційних вимог та мають стаж роботи за фахом не менш як три роки. Вказані зміни надали можливість підвищити професійний рівень виконавців робіт у будівництві, що у свою чергу підвищить якість виконуваних такими виконавцями робіт.

Необхідно відмітити, що статтею 16¹ Закону України «Про архітектурну діяльність» передбачено, що в Україні можуть створюватися і діяти саморегулівні

організації у сфері архітектурної діяльності.

Неприбуткові добровільні об'єднання фізичних та юридичних осіб, що провадять підприємницьку та професійну діяльність, набувають статусу саморегульованих організацій з дня їх реєстрації центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури, і внесення відомостей про них до державного реєстру саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності.

Саморегульовані організації у сфері архітектурної діяльності визначають правила і стандарти підприємницької та професійної діяльності, обов'язкові для виконання всіма членами таких організацій, а також передбачають механізм відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегульованої організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості.

Саморегульовані організації у сфері архітектурної діяльності можуть на підставі делегованих повноважень проводити професійну атестацію виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, та залучатися до ліцензування господарської діяльності членів саморегульованої організації.

Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (нині – Міністерство розвитку громад і територій України) від 13 жовтня 2014 року N 282 було затверджено Порядок делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності, який визначив, що Мінрегіоном повноваження делегуються за напрямом діяльності відповідної саморегульованої організації. На виконання вищевказаного, Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (нині – Міністерство розвитку громад і територій України) від 25 листопада 2014 року N 326 визначив обсяг повноважень, що делегуються саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності, а саме, повноваження щодо професійної атестації архітекторів, інженерів-проектувальників, інженерів технічного нагляду та експертів.

Контроль за діяльністю саморегульованих організацій у сфері архітектурної

діяльності здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури.

Відповідно до Порядку делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності, затвердженого наказом Мінрегіону від 13.10.2014 № 282, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30.10.2014 за № 1369/26146 [197], повноваження Мінрегіону щодо проведення професійної атестації делеговано саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності, а саме:

- інженерів-проектувальників – Всеукраїнській громадській організації «Гільдія проектувальників у будівництві»;
- експертів – Всеукраїнській громадській організації «Асоціація експертів будівельної галузі»;
- інженерів технічного нагляду – Всеукраїнській громадській організації «Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури.

Професійна атестація архітекторів здійснюється робочим органом секції з атестації архітекторів Атестаційної архітектурно-будівельної комісії — Національною спілкою архітекторів України.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність», строк дії кваліфікаційного сертифіката для осіб, які не мають перерви в роботі за фахом понад три роки та підвищили кваліфікацію за відповідними програмами за напрямом професійної атестації не рідше ніж один раз на п'ять років не обмежується.

Рішення щодо видачі кваліфікаційних сертифікатів приймаються Атестаційними комісіями, утвореними відповідними саморегульованими організаціями у сфері архітектурної діяльності.

Після прийняття рішення про видачу кваліфікаційного сертифіката до реєстру атестованих осіб вносяться відомості про особу, що його отримала. Реєстр атестованих осіб ведеться у порядку, визначеному Положенням про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію, затвердженим Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (нині – Міністерство

розвитку громад та територій України) від 25.06.2011 № 93. Зокрема, п. 2.1. вказанного Положення визначено, що основним завданням Комісії є здійснення в установленому порядку професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури (далі - виконавці), у тому числі ведення реєстру атестованих осіб. Підпункт 2.2.6. п. 2.2. Положення визначає, що Комісія, відповідно до покладених на неї завдань, веде реєстр атестованих осіб [198].

Реєстр атестованих осіб (далі - Реєстр) - інформаційна система збирання та накопичення інформації про відповідальних виконавців, які пройшли професійну атестацію та отримали кваліфікаційний сертифікат (його дублікат) або позбавлені кваліфікаційного сертифіката.

Реєстр ведеться Комісією на електронних та паперових носіях у вигляді окремих розділів за видами робіт (послуг) та професійної спеціалізації.

Реєстр на паперових носіях ведеться у вигляді книг, які мають бути пронумеровані, прошнуровані, скріплені печаткою Міністерства розвитку громад і територій України, а також підписами голови Комісії або його заступника.

Реєстр ведеться з дотриманням вимог законодавства про захист персональних даних.

Виконавці надають письмову згоду на обробку їх персональних даних, що вносяться до Реєстру.

Зміни відомостей, що містяться у Реєстрі, або виправлення помилкового запису здійснюються на підставі рішення Комісії або відповідної секції саморегульованої організації у сфері архітектурної діяльності.

При виправленні помилкового запису на паперових носіях такі записи викреслюються, здійснюються правильні записи із зазначенням відповідного рішення, які скріплюються підписами голови Комісії або його заступника.

Реєстри атестованих архітекторів та інженерів технічного нагляду, які велись Архітектурно-будівельною атестаційною комісією та Архітектурно-будівельною атестаційною комісією інженерів технічного нагляду, включаються до Реєстру та є

його невід'ємною складовою частиною.

Повідомлення про внесення до Реєстру відомостей про виконавця із зазначенням його реєстраційного номера у Реєстрі, прізвища, імені, по батькові, номера кваліфікаційного сертифіката, дати прийняття рішення про видачу (обмін, позбавлення, видачу дублікату) кваліфікаційного сертифіката розміщується на офіційному веб-сайті Міністерства розвитку громад і територій України.

У разі проведення професійної атестації на підставі делегованих повноважень саморегулювними організаціями у сфері архітектурної діяльності такі організації подають Комісії відомості, визначені Положенням, для їх внесення до Реєстру протягом двох робочих днів після прийняття ними відповідного рішення.

Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ) 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 [199].

Відповідно до Словника української мови, «регулювати» означає «упорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі» [200]. Аналогічно визначають це поняття Т.Ф. Єфремова [201], С.І. Ожегов [143]: «регулювати» - упорядковувати, спрямовувати що-небудь, впливати на щось з метою внести порядок, правильність, систему в рух, діяльність або розвиток будь-якого явища [202, с. 108-109].

Таким чином, регулювання передбачає певний контроль за чим-небудь, перевірка за дотриманням певних стандартів, правил тощо.

З викладеного слідує, що регулювання розглядається як: 1) упорядкування механізму, діяльності тощо; 2) сукупність приписів, що виходять від органу влади або управління і мають на меті упорядкувати ту чи іншу сферу життя; 3) форма цілеспрямованого керуючого впливу, орієнтованого на підтримку рівноваги в керованому об'єкті і на його розвиток за допомогою введення в нього регуляторів

(норм, правил, цілей, зв'язків) [145]. При цьому слід зауважити, що поняття «правове регулювання» не має єдиного підходу до її визначення серед науковців, що обумовлюється складною внутрішньо-організованою системою. Однак, з огляду на питання про співвідношення предмета правового регулювання і предмета правового впливу або, відповідно, юридичних засобів, на сьогодні поширення отримали дві позиції щодо її визначення [203]. У широкому сенсі правове регулювання визначається як здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин [146]; здійснюваний усією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, охорони та розвитку; здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток [204]. У вузькому - здійснення упорядкування суспільних відносин за допомогою застосування виключно нормативних юридичних засобів, тобто механізму правового регулювання [203; 202, с. 109].

Додамо, що дискусії з приводу змісту категорії «правове регулювання» будуть тривати доки, поки вказане поняття не буде закріплено на законодавчому рівні. Наразі ж існує чимала кількість позицій з приводу сутності правового регулювання, кожна з яких передбачає не тільки переваги, але і певні недоліки. З огляду на обмежений обсяг нашої наукової роботи вважаємо за доцільне керуватися найбільш поширеними дефініціями, запропонованими вище.

Як вдало зауважує О.В. Кудрявцев, виходячи з наведених визначень поняття «правове регулювання», можна виокремити основні її ознаки:

- здійснюється громадянським суспільством або державою;
- є правовим (нормативним) впливом на суспільні відносини;
- здійснюється за допомогою системи правових засобів;
- здійснюється відповідно до визначеної мети;
- регулює суспільні відносини у конкретній сфері [202, с. 109-110].

Кожна з цих ознак є обов'язковою, тому відсутність будь-якої з них свідчить про

відсутність правового регулювання в цілому.

Правове регулювання як процес, що відбувається у просторі і часі можна поділити на декілька стадій (етапів). Серед науковців відсутній єдиний погляд щодо їх кількості та назв. Так, С.С. Алексєєв виокремлює три основні та одну факультативну стадії. До основних науковець відносить стадії формування юридичних норм, стадію виникнення прав та обов'язків, стадію їх реалізації. Факультативною є стадія застосування права [96]. Інші науковці [204; 205] виділяють три стадії: регламентація суспільних відносин, виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, їх реалізація. При цьому правозастосування вони розглядають як одну з форм реалізації права [202, с. 110]. С. Бобровник, О. Скакун, В. Горшен'єв залежно від виду правового регулювання поділяють його на нормативно-правове й індивідуально-правове. Як зауважує В.П. Гавриков, нормативно-правове регулювання є первинним, саме з нього починається правовий вплив, розрахований на невизначену кількість типових ситуацій і на впорядкування поведінки невизначеного кола осіб. Індивідуально-правове регулювання обумовлено нормами права та доповнює нормативно-правове регулювання в конкретних ситуаціях і впорядковує поведінку конкретних осіб [206]. Так, умови здійснення контролю та нагляду у будівництві з боку ДІАМ передбачені, наприклад, законами України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. [134], «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 р. [141] тощо, тобто підпадають під нормативно-правове регулювання і стосуються невизначеного кола типових ситуацій та осіб. Водночас, за результатами контролю або нагляду можуть видаватися індивідуальні правові акти, наприклад, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, припис про зупинення підготовчих та будівельних робіт, які виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт тощо. Ці владні приписи базуються на нормах, закріплених у законах, стосуються конкретної ситуації та визначених суб'єктів і спрямовані на приведення поведінки останніх у відповідність до вимог законодавства

[202, с. 110].

Повертаючись до стадій правового регулювання зауважимо, що з огляду на специфіку процесу правозастосування, доречно, все ж таки, відмежовувати його від стадії реалізації прав та обов'язків. Тому, на нашу думку, більш доречно диференціювати процес правового регулювання на три основні (формування юридичних норм, виникнення прав та обов'язків, їх реалізація) та одну факультативну (правозастосування) стадії

Характеризуючи правове регулювання діяльності ДІАМ, ми будемо виходити з положення, що право регулює не тільки відносини, які виникають у процесі управління, але й організацію самої системи: структуру органів, їх функції, порядок діяльності, визначення окремих процедур. Отже, ця діяльність може здійснюватися тільки ґрунтуючись на правових нормах і лише у межах, визначених нормативно-правовими актами. Насамперед йдеться про систему законодавства, що регулює суспільні відносини у галузі будівництва у цілому, а також про нормативно-правові акти, які регламентують діяльність ДІАМ, зокрема. До цієї системи слід віднести Конституцію України, інші закони та підзаконні акти [202, с. 111].

Стаття 10 Закону України «Про архітектурну діяльність» визначає, що для забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, вимог вихідних даних, а також з метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції здійснюється в установленому законодавством порядку державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд [141].

Наявні як у вітчизняній, так і в зарубіжній юридичній літературі формулювання відображають різні аспекти нагляду і контролю й не можуть претендувати на їх однозначне та виняткове трактування.

Дослідженню сутності нагляду і контролю приділяли увагу такі вітчизняні та зарубіжні вчені-адміністративісти, як О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращук, В. Б. Авер'янов,

Д. М. Бахрах, Є. А. Маштакова, В. П. Беляєв, А. М. Тарасов, В. М. Горшенєв, І. Б. Шахов, О. В. Баклан та ін.

Спершу вдамося до стислого визначення поняття контроль, яке походить від англ. control або франц. controle. Цей термін традиційно визначається як перевірка, спостереження з метою перевірки [207, с.256]. Кореневою основою слова контроль, на думку Л. Аكوпова, можна визнати більш раннє латинське contra, що буквально означає «1) проти, 2) навпаки, на протилежній стороні, 3) всупереч, наперекір... навпаки і т.д.». Похідне від contra словосполучення contra-scribo означає ставити другий підпис, перевіряти написане, контролювати, а contrascribente перекладається під контролем [208].

Для сучасної науки характерний диференційований підхід представників різних галузей наукової думки до аналізу суті контролю [209].

Юридичний енциклопедичний словник, зокрема, формулює та визначає контроль як одну з форм здійснення влади, якою забезпечується дотримання встановлених приписів [210]. В іншому авторитетному виданні цей термін трактується, як «система спостережень і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкту, який перебуває в управлінні, прийнятим управлінським рішенням, виявленням результатів управлінських впливів на об'єкт» [211].

Як зазначає М. Студенікіна, сутність контролю полягає в спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які об'єкт отримав від керуючої ланки (органа, посадової особи) [212]. Водночас контроль не зводиться виключно до спостереження, збору даних чи інформування компетентних органів про результати проведених спостережень. Цією функцією поєднується виявлення та аналіз фактичного стану справ, зіставлення фактичного стану із запланованими цілями, оцінка контролюючої діяльності, а також вжиття заходів з усунення виявлених недоліків.

Видається цілком очевидним, що поняттю контролю властива багатозначність, що певною мірою пояснюється виокремленням науковцями різних аспектів

досліджуваного явища. Водночас вітчизняне законодавство не додає чіткості у цьому питанні, що, на наш погляд, зумовлене специфікою кожної зі сфер суспільної діяльності, до якої цей термін має застосовуватися.

Питанню контролю в системі державного управління придіяли свою увагу ряд вітчизняних та зарубіжних науковців, проте, як правило, наукові розробки у цій сфері носять фрагментарний характер. Зокрема, наразі не вироблено єдиного уніфікованого підходу щодо визначення змісту державного контролю, що створює певні проблеми у механізмі його реалізації [213, с. 12].

Крім того, серед науковців відсутня єдина позиція, до яких категорій належить контроль як управлінський процес, адже процес контролю розглядається вченими і як форма, і як метод, вид, принцип, функція, засіб забезпечення законності державної діяльності, зокрема державного управління тощо, створюючи враження, що «йдеться про різні речі» [214, с. 223; 215].

Відсутність на законодавчому та науковому рівні єдиного підходу щодо визначення категорії «державний контроль» сприяє плюралізму думок у цій сфері (при цьому поширеними є випадки, коли запропоновані визначення майже не відрізняються одне від одного, що пояснюється бажанням авторів подати існуючий підхід в якості авторської дефініції). Найбільш авторитетними та поширеними у науковому середовищі є наступні визначення державного контролю: 1) перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [216; 213, с. 12]; 2) процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [34; 213, с. 13]; 3) самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, котра спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення її відповідності/невідповідності тим правомірним оцінним критеріям, котрі

передбачають застосування адекватних отриманому результатів заходів реагування в унормованому порядку [213, с. 13].

Без сумніву, кожна з цих дефініцій заслуговує на увагу та містить ряд переваг. Всі вони хоча і доволі суттєво відрізняються між собою, проте мають певний спільний базис – державний контроль – це перевірка відповідності певних показників встановленим критеріям.

Доволі унікальною є позиція Т.В. Мамонтової, яка, розглядаючи питання змісту державного контролю, пропонує його трикомпонентне визначення:

1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища);

2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв;

3) державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [217; 213, с. 13].

Нечіткість у науковому тлумаченні поняття контроль фактично розмиває правову природу контролю як терміна, створюючи поняттєву плутанину, внаслідок чого зменшується ефективність нормативно-правового регулювання суспільних відносин, чим ускладнюється механізм державного управління.

Незважаючи на вищевикладене, домінуючим в адміністративно-правовій доктрині залишається сприйняття контролю як самостійної й одночасно функціонально специфічної функції державної діяльності, зокрема державного управління, яка, враховуючи її вагому роль, не може вважатися несуттєвою, другорядною.

Юридичний науково-практичний словник-довідник термін «державний контроль» окреслює як діяльність уповноважених суб'єктів (державних органів і посадовців) з перевірки фактичних даних про відповідність (невідповідність)

контрольованих об'єктів формально-визначеним нормативам (стандартам), що завершується прийняттям рішення про заходи реагування, які є адекватними отриманим результатам [157, с.143].

Державний контроль визначається нормами права, виступаючи різновидом соціального контролю, яким забезпечується певна організація суспільного життя, адекватна поведінка членів суспільства. Саме через такий контроль реалізується принцип зворотного зв'язку в управлінні суспільними процесами чи системами.

Нам імпонує твердження В. Чіркїна про те, що у будь-якої держави є універсальна контрольна функція, яка впливає із суті публічної, державної влади [218; 219]. Тому державний контроль є закономірним і природним продовженням управлінської функції держави й процесів державного управління. На всіх рівнях управління державний контроль та інші функції процесу управління належить розглядати як такі, що постійно взаємодіють у безперервному замкненому циклі, утворюючи собою цілісну єдину систему.

Т.С. Єднак та О.В. Павлишен, аналізуючи погляди вітчизняних науковців щодо сутності державного контролю дійшли висновку, що в адміністративно-правовій науці на сьогоднішній день склалося три основні позиції з цього питання:

1) контроль – це частина управління (здійснюється для встановлення відповідності досліджуваного об'єкта вимогам, передбаченим законними та підзаконними актами, шляхом нагляду за ним);

2) контроль – це функція управління (фінішний етап процесу, що являє собою систему повноважень владного суб'єкта щодо перевірки результатів роботи керованого суб'єкта на предмет дотримання останнім відповідних вимог та інтересів першого);

3) контроль – це певна система спостереження та перевірки (являє собою моніторинг та перевірку діяльності досліджуваного об'єкта) [213, с. 13].

Думається, кожна з перелічених концепцій заслуговує на увагу та відображає широту та багатогранність категорії «державний контроль».

Державний контроль впливає із сутності влади і держави та, як будь-який

елемент цих категорій, має своє місце в державному управлінні, що визначається функціями державного управління, метою та ієрархією державної влади [213, с.13].

Враховуючи той факт, що державний контроль – це елемент складного механізму державного управління, його відсутність (контролю) або неналежний рівень призводить до неефективної роботи всієї системи.

Контроль забезпечує точність і конкретність управління та його відповідність прийнятним рішенням. Завдяки контролю на кожному окремому етапі управлінського процесу суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про помилки та зміни ситуації, які можуть призвести до невиконання поставлених завдань або отримання результатів, відмінних від очікуваних. Отримуючи інформацію про правомірність або неправомірність діяльності органу чи посадової особи, її доцільність, можна оперативного втрутитися, обрати інструменти управління відповідно до умов, що склалися, та запобігти небажаним наслідкам [213, с. 14].

Аналіз наукової літератури свідчить й про те, що серед вітчизняних і зарубіжних учених немає єдності у визначенні сутності нагляду. Так, на багатоаспектності контрольно-наглядової діяльності наголошує український фахівець адміністративного права О. В. Баклан, звертаючи увагу, що визначення її суті залежить від тієї точки зору, з якої розглядається поняття та зміст цієї діяльності, відповідно «контрольно-наглядова діяльність є і формою, і методом, і самостійною функцією та стадією управління»[220].

Іноколи для розкриття змісту поняття контроль застосовують термін «нагляд». Наприклад, у тлумачному словнику Д. Н. Ушакова «контроль» визначається як «спостереження, нагляд над чим-небудь з метою перевірки». На відміну від терміна «контроль» значення терміна «нагляд» у словниках найчастіше не розкривається, а пояснюється через дію за значенням «наглядати», тобто «пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю».

У питанні розмежування понять контроль і нагляд серед учених відсутня спільна точка зору. Більше того, найбільш характерні дві позиції щодо співвідношення нагляду і контролю є діаметрально протилежними. Відповідно до першої позиції розглядувані

поняття є тотожними, оскільки розбіжність у їх сутнісних ознаках, - за словами прихильника аналізованої теорії В. В. Дьяконова, - «ледве помітна, якщо не сказати, навіть умовна. І контроль, і нагляд - насамперед спостереження, перевірка будь-якої діяльності та реагування у разі виявлення відхилення (правопорушення). Як контроль, так і нагляд спрямовані, перш за все, на корекцію поведінки, діяльності і стримування, попередження їх» від заданих параметрів [146]. Такий погляд розділяє і В. Є. Чіркін, зазначаючи, що «нагляд» - це також контроль [218].

Усе ж більшість учених є прихильниками другої позиції і вважають, що вживання термінів «нагляд» і «контроль» як синонімів є помилковим, оскільки під ними розуміють «різні явища, державні функції і правові інститути» [221]. Втім, на цьому однотайність поглядів і закінчується, оскільки науковцям не вдається досягнути взаєморозуміння щодо змісту та співвідношення вищезазначених понять. Якщо одні дослідники вважають контроль і нагляд самостійними видами діяльності, то інші розглядають їх як ціле і частину, при чому в останньому випадку вважаючи або нагляд частиною контролю, або ж навпаки.

Однак більшість учених вважає контроль ширшим поняттям. Такий погляд поділяє Я. А. Гейвандов, зазначаючи, що контроль як соціально-правове явище постає у вигляді двох самостійних напрямів: власне нагляду і контролю. «При цьому, - наголошує вчений, - спостереження і перевірка виконання прийнятих рішень і правових норм, з точки зору юридичної науки і практики, без сумніву, є контрольною діяльністю» [222]. На думку А. О. Собакарь, «нагляд як функція публічного управління має виняткову юридичну природу і сенс, тоді як контроль може здійснюватись і за іншими підставами (не юридичними)" [223]. Такий підхід розвиває О. В. Баклан, наголошуючи, що «адміністративний нагляд, у процесі якого здійснюється спостереження за станом об'єкта, постає як найбільш юридизований вид контролю, але водночас вузько спеціалізований за сферами спрямованості» [220, с. 45]. Пояснення доцільності застосування нагляду надає М. Заїка, вказуючи, що останній має на меті захист громадян, підприємств та організацій від «надмірної державної опіки», коли

«зведення контролю до нагляду є необхідним для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів» [224]. Беручи за основу такий підхід, низка фахівців контроль поділяє на два види: «власне контроль» як перевірку законності і доцільності діяльності та «нагляд» як перевірку лише законності [225, с. 482]. О. Ф. Андрійко розглядає нагляд як окремий вид (форму) контролю, що здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, та в процесі якого вживаються заходи адміністративного впливу. У «Юридичній енциклопедії» за редакцією Ю. С. Шемшученка державний нагляд визначається як вид державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах.

Ю. П. Битяк та В. В. Зуй виділяють два види нагляду: загальний, який здійснюють органи прокуратури, та адміністративний нагляд з боку різноманітних інспекцій і служб.

Якщо вивчення особливостей організації та діяльності окремих контрольно-наглядових органів, що виконують правозабезпечувальні функції, певною мірою сприяло виокремленню теоретичних засад нагляду і контролю як самостійних видів юридичної діяльності, то на практиці досить часто спостерігається ототожнення цих понять. При цьому як однозначні їх вживають як науковці та практичні юристи, так і законодавець.

Зокрема, законодавець у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V нагляд розглядає у синонімі з контролем. А саме, терміну «державний нагляд (контроль)» надає наступного значення - 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 (далі - органи державного нагляду (контролю)) в 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 [226]. Сама назва Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» свідчить про фактичне ототожнення законодавцем вказаних понять.

Хоча одночасне вживання в текстах нормативно-правових актів термінів «контроль» та «нагляд» і можна розглядати як формальну підставу для їх ототожнення, але реальне здійснення цих видів діяльності дає підстави для їх розмежування.

Із теоретичної точки зору як нагляд, так і контроль мають власні специфічні ознаки. Зокрема, для державного контролю притаманними є такі: а) здійснення оцінки діяльності контролюваного об'єкта з точки зору не тільки законності, але й доцільності та ефективності; б) можливість втручання контролюючого суб'єкта в поточну оперативно-господарську діяльність контролюваного об'єкта, застосовуючи з-поміж іншого заходи дисциплінарного примусу; в) нормативно закріплена можливість контролюючих суб'єктів безпосередньо залучати до юридичної відповідальності правопорушників; г) з огляду на організаційно-управлінський характер взаємовідносин між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом можливість прийняття актів реагування й за відсутності правопорушень; г) як правило, це відносини підпорядкування і підвідомчості між контролюючим органом і підконтрольним об'єктом (ознака не універсальна, оскільки, ДІАМ здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час провадження містобудівної діяльності, а також ліцензійних умов на провадження господарської діяльності замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями).

Характерними рисами адміністративного нагляду є такі: а) суб'єкти нагляду належать до органів виконавчої влади та наділені, зазвичай, надвідомчими повноваженнями; б) спеціалізований характер, спрямований на додержання

спеціальних правил і норм; в) здійснення оцінки діяльності об'єкта з точки зору законності; г) не має за безпосередню мету втручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта, проте наділений певними управлінськими повноваженнями, зокрема, зупиняти, припиняти, обмежувати до усунення порушень; ґ) можливість застосування заходів адміністративної відповідальності.

Як зазначає О.В. Кудрявцев, стаття 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ст. 24 Закону України «Про основи містобудування» та ст. 10 Закону України «Про архітектурну діяльність» визначають, що органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду - Державна архітектурно-будівельна інспекція, а також органи місцевого самоврядування та інші уповноважені на це державні органи [202, с. 111].

Зауважимо, що у 2021 р. була завершена реформа, відповідно до якої Державну архітектурно-будівельну інспекцію було ліквідовано. Повноваження вказаного суб'єкта державного управління покладені на новостворений орган – Державну інспекцію архітектури та містобудування України (ДІАМ).

Відповідно до Положення про ДІАМ (далі - Положення), її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Аналіз завдань, окреслених у Положенні, дає підстави об'єднати їх у такі групи:

- 1) організаційні - вносить на розгляд Міністра розвитку громад та територій України пропозиції щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери її діяльності;
- 2) контрольно-наглядові - здійснює державний контроль та нагляд за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил;
- 3) дозвільно-реєстраційні - здійснює дозвільні та реєстраційні функції у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках [202, с. 111].

Наведена тріада основних напрямків діяльності ДІАМ свідчить про виняткову важливість цього органу виконавчої влади. Саме від роботи Державної інспекції архітектури та містобудування України залежить ефективність розвитку суспільних відносин у сфері будівництва.

При цьому, останній блок повноважень дозволяє зробити висновок про те, що цей орган займається не тільки питаннями державного контролю та нагляду за дотриманням відповідних вимог, але і роботою у сфері надання адміністративних послуг [202, с. 112].

Як вдало наголошує О.В. Кудрявцев, віднесення Державної інспекції архітектури та містобудування України до органу контролю обумовлено функціонуванням у юридичній літературі таких термінів, як «безпосередній» та «опосередкований» контроль. До першого виду контролю у діяльності ДІАМ слід віднести, наприклад, такі повноваження:

- здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час провадження містобудівної діяльності, а також ліцензійних умов на провадження господарської діяльності;

- у визначених законодавством випадках проводить перевірки: відповідності підготовчих та будівельних робіт, будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються під час будівництва об'єктів, вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, технічним умовам, затвердженим проектним вимогам, рішенням;

- перевіряє на відповідність вимогам законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил рішення, прийняті територіальними органами тощо [202, с. 112].

Перелічені повноваження являють собою цілеспрямовану діяльність ДІАМ з встановлення відповідності досліджуваного об'єкта вимогам, передбаченим законними та підзаконними актами, шляхом нагляду за ним. При цьому варто зазначити, що така

діяльність здійснюється, як правило, з ініціативи даного органу виконавчої влади на підставі відповідних положень законодавчих та підзаконних актів.

Опосередкований контроль виконується ДІАМ, наприклад, під час реєстрації повідомлень та декларацій про початок виконання підготовчих робіт; видачі дозволів на виконання будівельних робіт, їх відмові та анулюванні; видачі сертифікатів, реєстрації декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та повернення таких декларацій; здійснення ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури тощо шляхом перевірки правильності оформлення документів, що подаються, їх відповідності закону, а також комплектності [202, с. 112-113].

Таким чином, реалізуючи вказані повноваження ДІАМ, тим самим, опосередковано здійснює державний контроль. Зауважимо, що ці повноваження «активуються» з ініціативи фізичних або юридичних осіб.

Однак, звернемося до визначення поняття «адміністративна послуга» - результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Окрім того, акцентуємо увагу на основних ознаках цього поняття: адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи; надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи (тобто таких, що можуть бути захищені у судовому порядку); право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначатися законом; адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію ними владних повноважень; результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт - рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи [202, с. 113].

Аналізуючи обов'язкові ознаки адміністративної послуги стає очевидним, що всі вони характерні описаним вище повноваженням ДІАМ, що належать до

опосередкованого контролю.

Отже, можна дійти висновку, що ті заходи, що отримали назву опосередкованого контролю у діяльності ДІАМ є саме адміністративними послугами. Таким чином, склалася ситуація, відповідно до якої відбувається нерозрізнення в роботі одного органу діяльності з проведення перевірок і надання адміністративних послуг. На думку Банчук О.А., на практиці це призводить до аномалій в організації публічної влади, розмивається місія відповідного адміністративного органу - або надавати послуги, або здійснювати перевірки [227]. Отже, слід говорити про відокремлення інспекційних повноважень як пріоритетних у діяльності ДІАМ та таких, що відповідають меті її утворення, від решти завдань, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. Так, О. Кудрявцев пропонує створити Державну архітектурно-будівельну службу, основним завданням діяльності якої визначити здійснення реєстраційно-дозвільної діяльності. На користь цього твердження він наводить досвід зарубіжних країн, наприклад Польщі, відповідно до будівельного законодавства якої, діяльність у сфері контролю у будівництві (Закон РП «Будівельне право» від 07.07.1994 р.) здійснюється двома окремими адміністративними органами: архітектурно-будівельною адміністрацією, яка виконує адміністративно-правову функцію, та будівельного надзору, за якою закріплена інспекційно-контрольна функція [202, с. 113-114].

Думається, відповідне реформування роботи ДІАМ та створення Державної архітектурно-будівельної служби є доволі цікавою ідеєю, реалізація якої, можливо, змогла б вирішити наявну проблему (тим паче є вдалий приклад реалізації такої реформи в Республіці Польща). Втім, вважаємо, перш ніж втілити її у життя, доречно проаналізувати також подібний досвід і інших держав-членів ЄС.

Сучасний стан розвитку ринкової економіки, зокрема функціонування та становлення будівельної галузі, визначення курсу нашої країни на євроінтеграцію обумовили необхідність розробки законодавства, що регулює суспільні відносини у галузі будівництва, його узгодження з міжнародними і європейськими стандартами, а також переоцінки провідних засад здійснення будівельного контролю в Україні. У

цьому сенсі актуалізовано питання правового регулювання діяльності Державної інспекції архітектури та містобудування України, оскільки виключно ефективне правове регулювання забезпечує упорядкування, розвиток, охорону суспільних відносин з метою здійснення контролю та нагляду у будівництві [202, с. 108].

Так, починаючи з прийняття Закону України від 09.04.2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [228], правове регулювання діяльності ДАБІ (наразі – ДІАМ) було спрямоване на створення нової системи органів архітектурно-будівельного контролю та на передачу частини повноважень до територіальних органів щодо надання дозвільних документів на початок будівельних робіт та прийняття об'єктів в експлуатацію. Документ запровадив децентралізацію управління у сфері здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду), розмежував предмет контролю та нагляду, визначив органи, що здійснюватимуть державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд, їх повноваження, порядок утворення і діяльності. У зв'язку з цим були внесені зміни до таких законів України, як «Про основи містобудування» [229], «Про місцеве самоврядування в Україні» [240], «Про архітектурну діяльність» [141], «Про регулювання містобудівної діяльності» [134], «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [231].

Частина перша статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає, що під державним архітектурно-будівельним контролем необхідно розуміти сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт. Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю на об'єктах будівництва у порядку проведення планових та позапланових перевірок за територіальним принципом.

Державний архітектурно-будівельний нагляд відповідно до частини першої статті 41¹ Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» - це сукупність заходів, спрямованих на дотримання уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності (далі - об'єкти нагляду), вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності. Державний архітектурно-будівельний нагляд здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду шляхом проведення планових, позапланових, документальних і камеральних перевірок.

Так, у Законі України «Про архітектурну діяльність» визначено, що «державний архітектурно-будівельний контроль здійснюють органи державного архітектурно-будівельного контролю, визначені статтею 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Державний архітектурно-будівельний нагляд здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі".

Статтею 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначила, що управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує

державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, органами державного архітектурно-будівельного контролю, іншими уповноваженими органами містобудування та архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування.

До уповноважених органів містобудування та архітектури належать органи, визначені у статті 13 Закону України "Про архітектурну діяльність", а саме:

- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері архітектури;

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури;

- орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань архітектури;

- структурні підрозділи обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань архітектури;

- виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань архітектури.

Орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань архітектури, структурні підрозділи обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій підконтрольні і підзвітні відповідним органам виконавчої влади в межах, передбачених законом.

Органи місцевого самоврядування здійснюють свою діяльність у сфері містобудування та архітектури відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

З питань делегованих повноважень, передбачених підпунктом "б" частини першої статті 31 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", виконавчі органи сільських, селищних, міських рад підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Делегованими повноваженнями є:

- 1) надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного

контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності";

2) організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів;

3) здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу;

4) здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів;

5) організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;

6) вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування;

7) здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків.

До органів державного архітектурно-будівельного контролю відповідно до статті 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» належать:

1) структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

2) виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад.

Органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань

державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду - Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ).

По-перше, йдеться про формування нової системи органів архітектурно-будівельного контролю, в основі якого є процес децентралізації ДІАМ, що передбачає створення відповідних територіальних органів та передачу їм частини повноважень.

Як бачимо, повноваження місцевих органів держархбудконтролю стосуються насамперед надання адміністративних послуг, тому, на нашу думку, вони повинні утворюватися й на місцевому рівні не як інспекції, а як архітектурно-будівельні служби.

Однак, процес децентралізації ДІАМ, незважаючи на певні недоліки, є прогресивним, оскільки дозволяє громаді брати активну участь у вирішенні питань, пов'язаних такими негативними явищами, як незаконне будівництво, земельні маніпуляції, що призводить до корупції на місцевому рівні. Про перспективність цього процесу свідчить той факт, що на сьогодні громади перебирають на себе повноваження держархбудконтролю.

По-друге, зміни у законодавстві відповідно до Закону України від 09.04.2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [228] стосувалися правової регламентації таких понять, як «контроль» та «нагляд». Цей процес знайшов своє відображення у ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», яка закріплює визначення цих понять, а також суб'єктів їх здійснення. Так, державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю, а державний архітектурно-будівельний нагляд здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду. Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду регламентовано у постанові КМУ від 19.08.2015 р. № 698 «Про затвердження Порядку здійснення

державного архітектурно-будівельного нагляду» [232], Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю - у постанові КМУ від 23.05.2011 р. № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [233].

По-третє, правову регламентацію отримав такий напрям діяльності ДІАМ, як дозвільний. Зрозуміло, що такі зміни у законодавстві, з одного боку, були реакцією на існуючу до недавнього часу дозвільну процедуру навіть для будівництва приватних житлових будинків садибного типу, яка була дуже суворою і практично не відрізнялась від будівництва промислових об'єктів. З іншого, позначився вплив інтеграційних процесів та запозичення міжнародного досвіду. Наприклад, як зауважує А. В. Матвійчук, щоб отримати в Німеччині дозвіл на будівництво необхідно подати відповідну заяву до регіональної адміністрації з будівництва (Bauamt). До заяви на отримання дозволу на будівництво необхідно додати план ділянки; архітектурний план будівлі; специфікації будівлі; план опалення та теплоізоляції; протипожежний план; план звукоізоляції, які повинні бути затверджені ліцензованим архітектором. У разі дотримання всіх норм та вимог Bauamt дає дозвіл на будівництво [234].

Ще однією підставою змін у правовій регламентації цього напрямку діяльності ДІАМ став розвиток людиноцентристської теорії побудови держави, яка базується на ідеології «служіння держави людині».

А саме, після внесення змін до вітчизняного законодавства, відповідно до попередньої редакції ст. 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», замовник отримав право виконувати будівельні роботи після:

- 1) подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю - щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, які не потребують реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт або отримання дозволу на виконання будівельних робіт згідно з переліком об'єктів будівництва, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

2) реєстрації органом державного архітектурно-будівельного контролю декларації про початок виконання будівельних робіт - щодо об'єктів будівництва, що належать до I-III категорій складності;

3) видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт - щодо об'єктів будівництва, що належать до IV і V категорій складності.

Це питання було регламентоване також постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» [235], відповідно до якої підготовчі роботи можуть виконуватися замовником після отримання документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або договору суперфіцію та: подання повідомлення про початок виконання підготовчих робіт до органу державного архітектурно-будівельного контролю, крім винесення інженерних мереж та видалення зелених насаджень; реєстрації органом державного архітектурно-будівельного контролю декларації про початок виконання підготовчих робіт у разі винесення інженерних мереж та видалення зелених насаджень. Водночас будівельні роботи можуть виконуватися замовником після отримання документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або договору суперфіцію та: подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт - щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, які не потребують реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт або отримання дозволу на виконання будівельних робіт, відповідно до переліку об'єктів, будівництво яких здійснюється після надіслання повідомлення про початок виконання будівельних робіт; реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт – щодо об'єктів I-III категорії складності; видачі замовнику дозволу на виконання будівельних робіт - щодо об'єктів IV і V категорії складності.

Таким чином, дозвіл на початок будівельних робіт був необхідний лише у випадку, коли йшлося про об'єкти IV і V категорії складності.

Однак, практика спростувала правильність дій законодавця, оскільки така

демократизація дозвільного процесу призвела до частого порушення будівельного законодавства. Це обумовлено насамперед різним підходом до відповідальності за недостовірність даних: відповідно до законодавства європейських країн, зокрема Німеччини, відповідальність за правдивість даних та відповідність змісту документів вимогам законодавства несе архітектор. Водночас, згідно з вітчизняним законодавством, ця відповідальність покладається на замовника. Тому діяльність ДІАМ зводилася тільки до перевірки наявності необхідних документів, а не їх змісту. Зрозуміло, оскільки орган, що видає дозвіл, не володіє знанням про достовірність інформації, така невідповідність може бути виявлена уже під час ведення будівництва, а може не бути виявлена взагалі. По-друге, категорію складності будівництва визначають замовники та проектанти. Зрозуміло, що тут з'являється можливість для маніпуляцій, адже третю і четверту категорії відносять до одного класу наслідків, який штучно розділений. Таким чином, є цілком законний спосіб уникнути проходження експертизи та отримання дозволу. Забудовник, аби спростити собі шлях до старту будівництва, не витрачатись на повноцінний проект та експертизу, часто легалізує початок будівництва спрощеним шляхом: отримує декларацію на будівництво третьої категорії складності. Далі проект коригується, про що органи архбудконтролю навіть не інформуються. Схема начебто законна, однак відсутні гарантії дотримання усіх будівельних норм, пов'язаних з безпекою майбутніх мешканців [32].

З огляду на викладене, нагальною постала проблема правового регулювання цієї сфери діяльності ДІАМ. На вирішення зазначеної проблеми був спрямований розроблений за участі ДІАМ (на той час ДАБІ) Закон України від 17.01.2017 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності», який набрав чинності з 10.06.2017 р. [139]. Однією з найважливіших новацій документа стала заміна категорій складності об'єктів будівництва на класи наслідків (відповідальності) будівель і споруд.

Так, статтею 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» було введено поняття «категорія складності об'єкта будівництва», яка визначається

відповідно до будівельних норм та державних стандартів на підставі класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта будівництва. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 року № 557 було затверджено Порядок віднесення об'єктів будівництва до IV та V категорій складності, а ДСТУ-Н Б В.1.2-16:2013 «Визначення класу наслідків (відповідальності) та категорії складності об'єктів будівництва» встановлено відповідні вимоги та рекомендації.

У підсумку запроваджений декларативний принцип будівництва та введення в експлуатацію об'єктів для III категорії складності, які включають в себе переважну і основну частину житлово-громадської, у тому числі, соціального призначення, забудови, що споруджується для забезпечення життєдіяльності населення, в тому числі, і осіб з обмеженими фізичними можливостями, практично вивів зазначені об'єкти з-під сфери контролю органів державного архітектурно-будівельного контролю.

Створені законодавцем умовидозволяли недобросовісному замовнику свідомо маніпулювати положеннями будівельного законодавства та уникати відповідальності.

З огляду на викладене постала необхідність внесення змін до законодавчих актів України з метою приведення їх у відповідність до кращих європейських практик. Зокрема, необхідність скасування категорії складності об'єктів будівництва, об'єднання дозвільних процедур в межах одного класу наслідків та переходу від триступеневої дозвільної системи (повідомлення, декларація, дозвіл) до двоступеневої (повідомлення, дозвіл).

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» (надалі – Закон № 1817), скасував визначення категорій складності об'єктів будівництва. Так, замість п'яти категорій складності об'єктів будівництва ми отримали три класи наслідків. Зокрема, перший клас (СС1) з незначними наслідками включає в себе I та II категорії складності, другий клас із середніми наслідками (СС2) об'єднав III та IV категорії складності, третій клас із значними наслідками (СС3) відповідає V категорії складності.

У зв'язку зі змінами в класифікації об'єктів будівництва зазнали змін і дозвільні процедури в будівництві. Закон № 1817 замінив процедури реєстрації декларацій об'єктів із середніми та значними класами наслідків (відповідальності) на отримання дозволу на виконання будівельних робіт, прийняття в експлуатацію зазначених об'єктів на підставі сертифікату, а для об'єктів із незначними класами наслідків (відповідальності) – виконання будівельних робіт на підставі повідомлення. Крім того, визначив вичерпний перелік умов, які надаються як вихідні дані для проектування об'єктів будівництва. Зазначені зміни до законодавства покликані не допустити зведення складних об'єктів, насамперед багатоквартирних житлових будинків чи комплексів, із застосуванням декларативного принципу через можливість віднесення їх до III категорії складності.

Тобто, починаючи з 10.06.2017 чинне законодавство передбачає подання повідомлення про початок будівельних робіт та декларації про готовність об'єкта до експлуатації лише для об'єктів будівництва з незначним класом наслідків (СС1), а для об'єктів із середніми та значними наслідками (СС2 та СС3 відповідно) — отримання дозволу на виконання будівельних робіт та сертифіката. Отож, порядок отримання дозвільних документів на будівництво ускладнився для об'єктів, які раніше належали до III категорії складності (зараз СС2), і фактично залишився незмінним для всіх інших об'єктів містобудування. Незважаючи на те що запровадження процедури будівництва для об'єктів з незначним класом наслідків через подання повідомлення про початок будівельних робіт описувалося розробниками як спрощення, ключових змін у механізмі подання повідомлення не відбулося, крім зміни органу, який реєструє зазначені повідомлення у зв'язку із децентралізацією у сфері містобудування.

Звичайно, декларативний принцип у будівництві був однією із суттєвих переваг нашої держави як складова інвестиційного клімату. Однак, держава повинна забезпечувати дотримання будівельних норм і стандартів і не допускати зловживань з боку забудовників, тим самим захищаючи права та інтереси інвесторів, а можливо,

навіть їхнє життя і здоров'я. Необхідно відмітити, що прийняття Закону № 1817 привело у відповідність дозвільно-погоджувальні процедури у будівництві до кращих європейських практик, покращення рейтингу DoingBusiness щодо якості контролю в будівництві, а також забезпечення ефективності та впорядкування відносин у будівництві.

Відповідно до діючої на сьогодні редакції ст. 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», замовник має право виконувати будівельні роботи після:

1) подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю - щодо об'єктів будівництва, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), та щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта та які не потребують отримання дозволу на виконання будівельних робіт згідно з переліком об'єктів будівництва, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Форма повідомлення про початок виконання будівельних робіт та порядок його подання визначаються Кабінетом Міністрів України;

2) видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт - щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками або підлягають оцінці впливу на довкілля згідно із Законом України «Про оцінку впливу на довкілля».

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 406 затверджено Перелік будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію [236].

Згідно із Законом України «Про архітектурну діяльність» замовник – фізична або юридична особа, яка має у власності або в користуванні земельну ділянку, подала у встановленому законодавством порядку заяву (клопотання) щодо її забудови для

здійснення будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єкта містобудування [141]. Він має притаманний тільки йому специфічний правовий статус, який здебільшого визначається нормами адміністративного права.

Зазначимо, що правові норми також не одноманітні і можуть суттєво різнитися залежно від сфери суспільних відносин, які вони регламентують та відповідної галузевої приналежності. Тож категорія правового статусу має загальний характер, яка відображає лише спосіб (правовий), в який визначено положення певного суб'єкта та загальну структуру його статусу. Натомість, конкретне сутнісне навантаження правового статусу, з урахуванням конкретної ситуації, здійснюють відповідні галузеві норми права.

Погоджуючись із думкою В.Сухоноса вважаємо, що норми права являють собою загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, встановлені і забезпечені суспільством і державою, закріплені й опубліковані в офіційних актах, спрямовані на регулювання суспільних відносин, шляхом визначення прав і обов'язків їхніх учасників.

Результати досліджень дозволяють дійти висновку про те, що на науковому рівні серед дослідників панує думка, відповідно до якої права суб'єкта виступають в якості базової ознаки його адміністративно-правового статусу. Крім того, існування такого суб'єкта апріорі є неможливим без наявності певних юридичних обов'язків. Визначення ж решти ознак статусу суб'єктів викликає палкі дискусії (пропонується в якості їх розглядати відповідальність, завдання, правосуб'єктність тощо) [162].

Зауважимо, що перелічені пропозиції щодо встановлення ознак статусу суб'єктів є найбільш поширеними, проте далеко не єдиними. Втім, враховуючи обмежений обсяг нашого дисертаційного дослідження, розкриття інших ідей з цього питання вбачається недоцільним.

Аналізуючи зміст запропонованих ознак вважаємо, що кожна з них може бути властива адміністративно-правовому статусу забудовника як суб'єкта адміністративного права. При цьому треба зазначити, що формально він за формою

права власності здебільшого належить до приватних осіб. Проте в силу виконання суспільної місії, яка зачіпає велику кількість осіб, порушення ним будівельних правил і норм може привести до порушення прав значної кількості осіб, до небезпечних подій, навіть до загибелі людей [162].

Відтак, можна стверджувати, що адміністративно-правовому статусу забудовника притаманні як приватно-правові, так і публічно-правові риси. Виходячи з вищезазначеного, під адміністративно-правовим статусом замовника об'єкта будівництва розуміється сукупність публічних функцій (завдань), адміністративних обов'язків і адміністративних прав, необхідних для забезпечення гарантій безпечності збудованих будівель у поєднанні із засадами та підставами адміністративної відповідальності.

Основними завданнями замовника об'єкта будівництва є: забезпечення виконання заходів щодо введення в дію виробничих потужностей і об'єктів у встановлені терміни відповідно до норм тривалості проектування та будівництва; забезпечення ефективності проектних рішень на основі застосування прогресивних технологій, обладнання, матеріалів і конструкцій; дотримання вимог щодо якісного рівня архітектури; реалізація генеральних планів комплексного, економічного та соціального розвитку міст. Наприклад, замовники об'єктів житлового будівництва в м. Києві мають здійснювати заходи щодо будівництва відповідно до Генерального плану міста Києва на період до 2020 року [237; 162]. Зазначені завдання замовника об'єкта будівництва деталізуються в його обов'язках, які за ступенем спеціалізації поділяються на загальні (основні) та спеціальні: обов'язки на стадії планування проекту, у сфері нагляду за будівництвом, під час введення в експлуатацію об'єкта будівництва [162].

Таким чином, завдання замовника об'єкта будівництва досягаються в процесі реалізації ним своїх прав та обов'язків, які, у свою чергу, виступають в якості основних елементів його адміністративно-правового статусу. Як було вказано вище, без наявності відповідних юридичних обов'язків існування суб'єкта є неможливим. Розглянемо детальніше загальні та спеціальні обов'язки замовника об'єкта

будівництва.

До загальних (основних) обов'язків замовника об'єктів будівництва за діючим будівельним законодавством належить компетенція доручати виконання окремих видів проектних і будівельних робіт особам, які мають відповідну ліцензію, сертифікацію та обирати таких виконавців робіт [162].

Даний обов'язок замовника об'єктів будівництва є базовим і його не можна розглядати в розрізі окремої стадії або напряму будівництва. Саме ця компетенція якнайкраще характеризує його адміністративно-правовий статус.

Що стосується спеціальних обов'язків замовника об'єктів будівництва, то, як було вказано вище, вони диференціюються на три основні групи:

1) обов'язки на стадії планування проекту (обов'язки забезпечувати повноту і якість видачі проектній організації вихідних даних для проектування; погоджувати з проектною організацією календарний графік розроблення та видачі проектно-кошторисної документації, вносити зміни до відповідної документації, в тому числі, виправлення за зауваженнями і висновками підрядних організацій і органів експертизи) [162];

2) обов'язки у сфері нагляду за будівництвом (до їх числа відносяться обов'язки погодження з відповідними підприємствами, установами, організаціями спектру питань, пов'язаних з установкою, випробуванням і реєстрацією технологічного обладнання (кранових і підйомних механізмів) та апаратів, що працюють під тиском; реалізація контролю та технічного нагляду за будівництвом, відповідністю обсягу та якості виконуваних робіт проектам і кошторисним розрахункам, будівельним нормам і правилам на виробництво та приймання цих робіт, а також забезпечення проектними організаціями авторського нагляду; здійснення передбачених проектом геодезичних вимірювань, контрольних геодезичних зйомок і за їх результатами внесення змін на виконавчому генеральному плані [140; 162];

3) обов'язки під час введення в експлуатацію об'єкта будівництва (передання відповідним підприємствам, установам, організаціям готових об'єктів будівництва з

метою їх експлуатації) [162].

Серед адміністративних прав замовника об'єктів будівництва виокремлюють: видання вихідних даних для розроблення проектно-кошторисної документації; укладання договорів на виконання проектно-вишукувальних, конструкторських і за необхідності науково-дослідних робіт, самостійне обирання архітектора, розробника проекту, підрядника на будівництво, затвердження виконаного проекту; здійснення контролю і технічного нагляду за додержанням вимог, містобудівних умов.

На підставі викладеного вище можна зробити умовивід про те, що адміністративно-правовий статус замовника об'єкта будівництва – це встановлена нормами адміністративного права сукупність його публічних завдань, адміністративних обов'язків і прав, необхідних для забезпечення процесу планування, будівництва та введення в експлуатацію безпечних і якісно збудованих об'єктів будівництва з можливістю застосування заходів адміністративного примусу до тих із них, хто порушує встановлені адміністративним законодавством будівельні норми та правила [162].

Перелічені елементи його адміністративно-правового статусу (завдання, адміністративні права та обов'язки) демонструють виняткову роль даного суб'єкта в процесі будівництва та введення в експлуатацію відповідних об'єктів.

Отже, вбачається, що у сфері адміністративно-правового регулювання будівництва забудовник є провідним невлadним суб'єктом адміністративного права. З погляду публічного управління він є об'єктом управління та повинен виконувати законні вказівки дозвільних і контролюючих органів у цій сфері. Проте корупційна складова спричинила неординарну ситуацію, коли проблема контролю за якістю будівництва приводить до низки інших проблем, зокрема до неможливості отримати землю під забудову, отримати вчасно дозвільні документи під забудову, здати будівлю в експлуатацію тощо. Усе це породжує такий стан речей, коли доводиться захищати забудовника адміністративними методами від дозвільних і контролюючих органів. На цій стежці суб'єкт правотворчості має вирішити дві, на перший погляд, протилежні

задачі: забезпечити право осіб на безпечне та якісне житло і мінімізувати потенційний корупційний складник у цій сфері [162].

Перелічені проблеми є доволі гострими та потребують якнайшвидшого вирішення. Думається, перспективним засобом може стати модернізація адміністративно-правового статусу забудовника.

Висновки до Розділу 2

За результатами дослідження сутності і структури механізму адміністративно-правового забезпечення нормування у сфері будівництва, дозвільних адміністративних процедур у будівництві та питання адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації нормування у цій сфері, можна виокремити наступні основні положення другого розділу дисертаційного дослідження:

1. Будівництво як об'єкт правового регулювання – це сегмент поставлених під охорону чинного законодавства суспільних відносин, що виникають між державою (в особі її компетентних органів), фізичними та (або) юридичними особами з приводу споруджень об'єктів нерухомості, проведення ремонтних робіт, монтажу або демонтажу будівель та конструкцій, застосування заходів державного примусу до суб'єктів, що порушують нормативно-правові вимоги реалізації діяльності у цій сфері.

2. До числа основних завдань у сфері будівництва відносяться: створення нових об'єктів нерухомості (у тому числі шляхом добудови об'єктів незавершеного будівництва), відбудова населених пунктів (що особливо актуально у розрізі варварських дій Російської Федерації, яка підступно розв'язала війну проти України) та створення оптимального середовища для залучення інвесторів (нормативно-правове, фінансове тощо), нагляд за дотриманням чинних законодавчих та підзаконних актів у сфері будівництва та застосування до суб'єктів-порушників відповідних заходів державного впливу тощо.

3. Основними ознаками адміністративно-правового регулювання будівельної

діяльності є наступні:

1) є формально визначеною діяльністю, що базується на низці законодавчих та підзаконних актів;

2) предметом такого регулювання виступає група суспільних відносин управлінського характеру;

3) перспективним вектором такої діяльності є підвищення рівня контролю за житловим будівництвом з боку держави, реформування податкової політики, створення сприятливих умов до залучення інвесторів тощо.

4. Запропоновано розглядати під державним контролем у сфері будівельної діяльності владно-розпорядчу діяльність компетентних державних органів, спрямовану на забезпечення дотримання фізичними та юридичними особами законних та підзаконних документів в частині споруджень об'єктів нерухомості, проведення ремонтних робіт, монтажу або демонтажу будівель та конструкцій тощо.

5. Прийняття Верховною Радою України Закону України від 17.01.2017 № 1817-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» стало потужним імпульсом до модернізації суспільних відносин у сфері будівництва шляхом врахування та запозичення зарубіжного досвіду.

РОЗДІЛ 3.

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМУВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ

3.1. Аналіз відповідності регулювання ринку зобов'язанням України із наближення законодавства до законодавства ЄС за угодою про Асоціацію

Європейський Союз – економічний та політичний союз 28 держав-членів, що розташовані здебільшого у Європі.

Намір України розбудувати відносини з ЄС на принципах інтеграції був вперше проголошений у Постанові Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 року. У документі зазначалося, що «перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам. З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами, Україна підпише Угоду про партнерство і співробітництво, реалізація якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом – до повного її членства у цій організації» [240].

У подальшому стратегічний курс України на європейську інтеграцію був підтверджений та розвинутий у Стратегії інтеграції України до ЄС, схваленій Указом Президента України 11 червня 1998 року, та Програмі інтеграції України до ЄС, схваленій Указом Президента України 14 вересня 2000 року. Зокрема, у Стратегії набуття повноправного членства в ЄС проголошено довготерміновою стратегічною метою європейської інтеграції України [241].

16 червня 1994 року між Європейськими співтовариствами і Україною була підписана Угода про партнерство та співробітництво (УПС). Це була перша угода,

підписана ЄС з країнами колишнього Радянського Союзу. Тривалий процес ратифікації Угоди державами-членами закінчився лише на початку 1998 року, а тому УПС набула чинності лише 1 березня 1998 року [242].

Переговори щодо нового базового договору між Україною та ЄС на заміну чинної Угоди про партнерство та співробітництво були започатковані у березні 2007 року (у 2008 році сторони узгодили назву майбутньої угоди – Угода про асоціацію). У грудні 2011 року Україна і ЄС завершили переговори за Угодою про асоціацію, які вели з вересня 2008 року, а 30 березня 2012 року у Брюсселі глави переговорних делегацій парафували Угоду. Процедура парафування – це технічне затвердження тексту угоди, у ході якого глави переговорних делегацій ставлять свої підписи на всіх сторінках угоди, закріплюючи таким чином суть досягнутих домовленостей [243].

Угода про асоціацію – це новий стан розвитку договірних відносин між ЄС та Україною, спрямованих на політичну асоціацію та економічну інтеграцію. Угода передбачає зобов'язання обох сторін будувати міцні та довготривалі відносини, що базуються на основі спільних цінностей, зокрема, повній повазі демократичних принципів, верховенства права, відповідального державного управління, повазі прав людини та основних свобод.

1 вересня 2017 р. Угода про асоціацію України з ЄС запрацювала у повному об'ємі. Загалом з початку переговорів щодо асоціації Україна з ЄС до повного її функціонування пройшло десять років. Так, перемовини щодо Угоди про асоціацію тривали з 2007 року.

Угода про асоціацію з ЄС - це документ, який чітко регулює поступове економічне та політичне зближення України з Європейським Союзом, а за своєю структурою складається з преамбули, семи частин, 43 додатків та 3 протоколів.

Угода про асоціацію передбачає і парламентську співпрацю, зокрема, шляхом створення Парламентського комітету з питань асоціації, який забезпечить майданчик для зустрічей та обміну думками депутатів Європейського парламенту та Верховної Ради України.

Угода про асоціацію також сприятиме проведенню регулярних зустрічей з представниками громадянського суспільства з метою забезпечення належної ролі громадськості у процесі виконання Угоди про асоціацію. Для цього, у відповідності до ст. 469-470 Угоди про асоціацію було створено Платформу громадянського суспільства (ПГС). ПГС може надавати рекомендації Раді асоціації. Комітет асоціації та Парламентський комітет асоціації повинні здійснювати регулярні контакти з представниками Платформи громадянського суспільства з метою отримання їхньої думки щодо досягнення цілей Угоди.

Для забезпечення належного виконання текст Угоди містить такі загальні та кінцеві положення:

- одне з ключових положень, на яке спирається Угода про асоціацію, визначає засади поступового наближення законодавства України до норм і стандартів ЄС. Встановлюються конкретні строки для узгодження українського законодавства з відповідним законодавством ЄС, які коливаються у межах від 2 до 10 років після набуття Угодою чинності.

- Угода передбачає концепцію динамічного зближення, оскільки законодавство ЄС не є статичним і постійно розвивається. Тому процес наближення матиме динамічний характер, а його темп повинен відповідати основним реформам в ЄС, але пропорційно здатності України реалізовувати таке наближення.

- Для перевірки виконання встановлених зобов'язань Угода містить спеціальні положення щодо здійснення моніторингу, який у цьому контексті означає контроль застосування і реалізації Угоди про асоціацію. Це означає здійснення постійного оцінювання стану виконання і реалізації заходів та зобов'язань, передбачених Угодою. Процес моніторингу є особливо важливим для ГВЗВТ, оскільки його позитивний результат буде передумовою подальшого відкриття ринків для українських гравців.

- Моніторинг включатиме оцінку наближення законодавства України до законів ЄС (і там, де доцільно, до міжнародних інструментів) відповідно до Угоди про асоціацію.

- Угода передбачає і механізм вирішення спорів, який використовуватиметься, якщо якась зі сторін не виконає свої зобов'язання. У частині ГВЗВТ передбачений додатковий обов'язковий механізм вирішення спорів, пов'язаних з торгівлею, у вигляді спеціального протоколу, який спирається на традиційний спосіб вирішення спорів у рамках СОТ.

- Строк дії Угоди про асоціацію між ЄС і Україною необмежений. Водночас протягом п'яти років сторони проведуть комплексний аналіз досягнення цілей Угоди.

Інституційне забезпечення адаптації законодавства України

Пріоритетність інтеграції України до ЄС є державною політикою.

З 1 березня 1998 р. - моменту набуття чинності Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами і їхніми державами-членами від 14 червня 1994 року (далі – УПС) - в Україні вперше виникли договірно-правові зобов'язання перед Європейським Союзом щодо адаптації свого законодавства до надбання Спільноти (*acquis communautaire*). У п. 1 ст. 51 УПС визначено, що «Україна вживе заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність із законодавством Співтовариства». У п. 2 ст. 51 УПС визначено пріоритетні сфери адаптації законодавства - перелічено 16 пріоритетних сфер, в яких «матиме місце» «приблизна адекватність законів».

З цього часу організація процесу адаптації законодавства України до надбання Спільноти ЄС постійно зазнавала змін. Причому ці зміни стосувалися як колегіальних органів, покликаних ухвалювати стратегічні рішення з питань адаптації, так і на рівні органів виконавчої влади, які мали забезпечувати імплементацію цих рішень.

Спільною стратегією щодо України, схваленою Європейською Радою на Гельсінкському саміті 11 грудня 1999 року, Європейський Союз підтримав процес економічних перетворень в Україні та поступового наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу у визначених пріоритетних сферах.

Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженою Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615 [244], було визначено основні

положення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України в європейський правовий простір, мету та етапи правової адаптації.

Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072 [188], визначено шляхи і темпи реалізації окремих пріоритетів, обумовлених ходом проведення економічних реформ та спрямованих на досягнення критеріїв, що впливають із цілей валютного, економічного та політичного союзу держав – членів Європейського Союзу і сформульовані Європейською Радою на Копенгагенському саміті в червні 1993 року.

Одразу після набуття 1 березня 1998 р. чинності УПС в Україні першими кроками у процесі створення інституційного механізму, для реалізації забезпечення проведення адаптації законодавства України до законодавства ЄС, було прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 1998 р. №852 «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Цією постановою на Мін'юст було покладено координацію діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС (далі - адаптація), а для забезпечення взаємодії центральних органів виконавчої влади при Мін'юсті було створено Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС (далі – МКР). Також, постановою було визначено, що з метою вдосконалення роботи з підготовки проектів нормативно-правових актів з урахуванням світового досвіду, при Мін'юсті мав бути створений Центр порівняльного права.

Відповідно до Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1998 р. № 1773, основним завданням МКР було забезпечення координації діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення адаптації. Головою МКР було визначено Міністра юстиції, а до її складу мали входити керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, відповідальних за

організацію роботи з адаптації. Перелік цих органів було також затверджено Урядом у Постанові Кабінету Міністрів України від 12 червня 1998 р. № 852 «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [245].

Взагалі, створена в Україні модель адаптації була дуже схожа на польську. По-перше, це стосується покладання відповідальності за проведення адаптації на галузеві міністерства та інші органи виконавчої влади. По-друге, в Україні, як і в Польщі, було запроваджено систему планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю та роботою з адаптації законодавства центральних органів виконавчої влади. Так, на виконання Указу Президента України від 9 лютого 1999 року № 145 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» Кабінет Міністрів України запровадив єдину систему планування, координації та контролю нормотворчої діяльності і роботи з адаптації законодавства органів виконавчої влади, затвердив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу - Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. №1496 «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС».

Так, починаючи з 13 липня 1999 р. проекти нормативно-правових актів в обов'язковому порядку готуються центральними органами виконавчої влади з урахуванням основних положень законодавства ЄС, якщо предмет правового регулювання таких проектів відноситься до пріоритетних сфер адаптації законодавства, визначених в Концепції адаптації законодавства України до законодавства ЄС. З цією метою до розділу VI Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України було внесено окремий підрозділ «Опрацювання проектів постанов Кабінету Міністрів з урахуванням основних положень законодавства Європейського Союзу (ЄС)», який визначав порядок такої роботи.

Проте між українською та польською моделями адаптації існували і суттєві відмінності. Першою і найвагомішою відмінністю є різниця у статусі та змісті угод,

укладених між Польщею та ЄС і між Україною та ЄС. Так, Польща підписала Угоду про асоціацію з ЄС у 1991 році. У преамбулі та статті 1 вказаної Угоди однією з цілей асоціації була визначена поступова інтеграція Польщі в ЄС, кінцева мета якої – повне членство Польщі в ЄС.

Україна та ЄС підписали УПС у 1994 році, але вона набула чинності лише у 1998 році. Відповідно до преамбули та статті 1 УПС вона встановлює виключно Партнерство, цілями якого, зокрема, є створення взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, громадського, науково-технічного та культурного співробітництва.

Не менш вагомою відмінністю була і різниця в інституційному механізмі адаптації. Так, на відміну від ролі Президента Польщі, яка полягала виключно у розширенні громадської підтримки процесу європейської інтеграції [246], Президент України мав забезпечити координацію діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства. Для цього Указом Президента України від 30 серпня 2000 року № 1033 було створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС, як консультативно-дорадчого органу при Президентові України (ліквідована відповідно до Указу Президента України від 3 травня 2006 року № 340/2006).

Наступними кроками в інституційному забезпеченні адаптації вітчизняного законодавства до *acquis communautaire* було заснування Державної ради з питань європейської та євроатлантичної інтеграції [246], а також запровадження інституту Уповноваженого України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Треба відмітити, що протягом її існування відбулося лише два засідання Національної ради. На першому засіданні у грудні 2000 року було прийнято рішення щодо необхідності прискорення процесу адаптації. Цьому прискоренню мала сприяти розробка Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, також доручили Уряду підготувати план робіт з адаптації на 2001 рік. Друге засідання Національної ради відбулося у липні 2001 року. У Рішенні,

зокрема, була зазначена підтримка розроблених Мін'юстом проекту Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС та пропозицій щодо внесення змін до Регламенту Верховної Ради України [247]. Обидва рішення були виконані лише частково.

Всі спроби організувати проведення засідань Національної ради протягом 2002 - 2004 років були невдалими. Формально це можна пояснити тим, що в 2002 році було утворено Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції [246], завданнями якої, зокрема, є визначення стратегічних цілей і пріоритетних напрямків державної політики та сприяння взаємодії між органами законодавчої та виконавчої влади України у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Незначною в процесі адаптації була і роль Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції, який відповідно до Стратегії інтеграції України до ЄС та Положення про Уповноваженого має здійснювати координацію діяльності та заходів, спрямованих на європейську і євроатлантичну інтеграцію України.

Взагалі запровадження посади Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції та утворення Управління з питань європейської інтеграції були компромісними рішеннями, пов'язаними з невдалою спробою створення у 2001 році Міністерства з питань європейської інтеграції. Ідея цього компромісного рішення була запозичена також з польського досвіду, де ще у 1991 році було створено посаду Уповноваженого Уряду з питань європейської інтеграції й іноземної допомоги [248]. При цьому, незважаючи на те, що завдання, покладені на Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції та на Уповноваженого Уряду з питань європейської інтеграції й іноземної допомоги, схожі, функції, які вони виконували у процесі європейської інтеграції, були дуже відмінними.

Головною функцією польського Уповноваженого була підготовка Європейської угоди та створення механізмів її реалізації всередині Уряду. Головною функцією українського Уповноваженого було керування Урядовим комітетом економічного

розвитку та з питань європейської інтеграції, який є робочим органом Кабінету Міністрів і основним завданням якого є формування та проведення державної політики у відповідній сфері. Проте, незважаючи на те, що до складу цього Урядового комітету, окрім голови, входять ще тринадцять керівників центральних органів виконавчої влади, його діяльність, по суті, зводилась до розгляду проектів нормативно-правових актів, пов'язаних з економічними питаннями та з питаннями європейської інтеграції. На відміну від польського Уповноваженого, український Уповноважений здійснював координацію діяльності та заходів, спрямованих на європейську і євроатлантичну інтеграцію України, лише формально або у тій частині, яка не пов'язана з адаптацією законодавства.

Досвід роботи МКР засвідчив неефективність її діяльності, пов'язану, насамперед, з відсутністю у Ради реальних повноважень щодо контролю за виконанням прийнятих рішень, та неналежний рівень представництва в ній центральних органів виконавчої влади.

У 2002 році необхідність реформування інституційного механізму адаптації стала абсолютно зрозумілою. На початку 2003 року на 10-му засіданні МКР було розглянуто питання виконання планів роботи з адаптації у 2001-2002 роках та питання ефективності існуючого на той час інституційного механізму адаптації. МКР дійшло висновку, що результати роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досить невтішними і що основними проблемами на той момент, окрім недофінансування, були відсутність науково обґрунтованого підходу до реалізації завдань в сфері адаптації та відсутність необхідної кількості перекладів актів європейського права. Таким чином, існуючий на той час інституційний механізм адаптації був визнаний неефективним. Це спонукало шукати нові шляхи та підходи у вирішенні питання організації роботи в сфері адаптації.

З метою вдосконалення організації науково-аналітичного, науково-освітнього, інформаційного та методологічного забезпечення процесу адаптації на базі вже існуючих Центру порівняльного права та Центру перекладів актів європейського права

[246] було створено Центр європейського та порівняльного права [249]. Однак, створення Центру європейського та порівняльного права не розв'язало проблеми ефективної організації поточної роботи центральних органів виконавчої влади в сфері адаптації, а дало лише змогу забезпечити організацію та фінансування роботи по створенню наукового підґрунтя для проведення адаптації.

Можливість розв'язання проблем пов'язували із прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», оскільки основним лейтмотивом в роботі над Програмою була філософія, закладена Європейською Комісією у Білу книгу по підготовці держав Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок ЄС [243]. Ця філософія полягає у необхідності формування адміністративних структур та юридичних механізмів, потрібних як для адаптації національного законодавства, так і для його ефективної реалізації.

На виконання частини першої статті 2 Закону України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року № 74-р було утворено робочу групу з підготовки проекту Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, якою було опрацьовано проект та в подальшому прийнято Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», який й на сьогодні є чинним. Зокрема, першочерговою метою адаптації визначалось забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року, інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з ЄС. Так як адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу стала пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, зокрема, розроблення загальнодержавної програми –

комплексу взаємопов'язаних завдань з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію державної політики щодо створення сучасної правової системи України шляхом вдосконалення правотворчої та правозастосовчої діяльності органів державної влади.

Проте в Програмі вдалося передбачити лише загальні риси інституційного механізму адаптації законодавства, а саме роль Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Так, до повноважень Верховної Ради України, зокрема, віднесено забезпечення експертизи внесених всіма суб'єктами законодавчої ініціативи законопроектів на їх відповідність *acquis communautaire* на всіх етапах розгляду законопроектів, а також визначення цілей та завдань наступних етапів виконання Програми, встановлення їх часових рамок. Забезпечення виконання Програми покладено на Кабінет Міністрів України, який щороку має затверджувати план заходів з виконання Програми.

Відповідно до Програми органом, що координує роботу з виконання Програми та забезпечує реалізацію політики у сфері адаптації законодавства, є уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері адаптації, яким згідно з Указом Президента України було визначено Мін'юст.

24 грудня 2004 року Урядом було прийнято рішення щодо утворення Державного департаменту на базі Центру європейського та порівняльного права, який функціонував у складі Мін'юсту (наділений статусом урядового органу державного управління) до березня 2011 року [250]. Після ліквідації цього органу адаптаційна діяльність була віднесена до компетенції спеціалізованих структурних підрозділів центрального апарату Міністерства юстиції України.

Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу запрацювала в жовтні 2004 року замість Міжвідомчої координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, що функціонувала при Мін'юсті з листопада 1998 року, як очолюваний Міністром юстиції України «координаційний орган із забезпечення адаптації законодавства України до

законодавства Європейського Союзу», рішення якого мали імперативний характер для міністерств, інших центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Порядок підготовки та реалізації плану заходів з виконання Програми було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365 «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». За цією ж постановою Кабінету Міністрів України для забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, було утворено Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Одним із завдань Координаційної ради визначено підготовку щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

У зв'язку з реорганізацією центральних органів виконавчої влади Кабінет Міністрів своєю постановою від 6 березня 2013 р. № 156 оновив склад Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Очолив Координаційну раду Прем'єр-міністр України. Заступником голови Ради було визначено міністра юстиції.

Незважаючи на збереження чинності закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», з 2014 року національний інституційний механізм адаптації законодавства було суттєво скориговано. Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України була здійснена «ревізія» законодавчих положень щодо компетенції Уряду та Міністерства юстиції України у сфері адаптації законодавства, внаслідок чого Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади сконцентрував на собі увесь спектр повноважень, а Міністерство юстиції України фактично було позбавлено статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері адаптації

законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Зокрема, з метою дієвої координації державної політики у сфері європейської інтеграції та виконання Угоди Кабінет Міністрів України утворив Урядовий офіс з питань європейської інтеграції, запровадив посади заступників міністрів з питань європейської інтеграції, призначення яких здійснюється за результатами відкритого відбору, а також затвердив формат взаємодії органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції: (Додаток 1, рис. 4).

Урядовий офіс з питань європейської інтеграції утворено в складі Секретаріату Кабінету Міністрів України відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 27 травня 2014 р. № 157 [251].

У 2014 р. відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів від 17 вересня 2014 р. № 847-р, Уряд затвердив План заходів з імплементації Угоди на 2014-2017 роки (далі – План заходів), яким було передбачено близько 490 коротко- та середньострокових завдань в усіх сферах співробітництва між Україною та ЄС, визначених Угодою. На виконання Плану заходів міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади здійснювалась підготовка планів імплементації актів законодавства ЄС, що схвалювались Урядом. Зазначена підготовка планів імплементації не передбачена безпосередньо Угодою, а була внутрішнім інструментом забезпечення впровадження актів законодавства ЄС, що передбачені Угодою. Плани готувались відповідно до єдиної методології, розробленої з урахуванням досвіду держав-членів ЄС, країн-кандидатів та особливостей системи державного управління України. Методологія передбачає, що впровадження актів законодавства ЄС має передбачати не лише аспект наближення законодавства, а також інституційні, організаційні заходи, а також проведення відповідних консультацій із зацікавленими сторонами.

Наразі вказане розпорядження втратило чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 1106 від 25.10.2017 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», яким

затверджено план заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Відтак, на підставі вищевказаного відбулась низка взаємопов'язаних організаційних заходів, а саме:

- закріплення за Кабінетом Міністрів України повноважень щодо спрямування, координації та контролю у сфері європейської інтеграції з питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [252];

- віднесення до компетенції віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України питання «адаптації законодавства України до законодавства ЄС в Кабінеті Міністрів України, організації проведення моніторингу результатів роботи з такої адаптації», координації виконання Україною зобов'язань за Угодою про асоціацію Україна – ЄС та іншими міжнародними угодами й домовленостями між Україною та ЄС, а також представлення за рішенням Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України позиції Уряду щодо законопроектів, предмет правового регулювання яких спрямовано на виконання зобов'язань України у рамках зазначеної Угоди або може істотно вплинути на виконання таких зобов'язань [253];

- інституціоналізації Урядового офісу з питань європейської інтеграції як окремого структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів України, підпорядкованого Прем'єр-міністру України, віце-прем'єр-міністру з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, а також Міністру Кабінету Міністрів України [252]. Урядовий офіс готує й подає Прем'єр-міністру України та віце-прем'єр-міністру з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України пропозиції щодо підвищення ефективності здійснення заходів з адаптації законодавства України до права ЄС.

Із лютого 2016 року цей орган уповноважено проводити в установленому порядку експертизу відповідності проектів нормативно-правових актів, які вносяться

на розгляд Кабінету Міністрів України, міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, а також урахування права Європейського Союзу (acquis ЄС), і крім цього він має забезпечувати здійснення перекладу acquis ЄС на українську мову й оновлення глосарія термінів acquis ЄС [254];

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2016 р. № 296 «Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України» [253] серед питань, що належать до компетенції Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України визначено:

- організація роботи з формування позиції України в сфері європейської інтеграції, а також координації виконання Україною зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами - членами, з іншої сторони (далі - Угода), та іншими міжнародними угодами і домовленостями між Україною та ЄС;

- забезпечення узгодження пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України з пріоритетами Угоди, представлення на засіданнях Кабінету Міністрів України позиції щодо відповідності рішень Кабінету Міністрів України зобов'язанням у рамках Угоди;

- представлення за рішенням Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України позиції Кабінету Міністрів України щодо законопроектів, предмет правового регулювання яких спрямований на виконання зобов'язань України в рамках Угоди, НАТО та Ради Європи або може істотно вплинути на виконання таких зобов'язань;

- організації роботи центральних органів виконавчої влади, пов'язаної із здійсненням заходів з посилення торговельно-економічних, інфраструктурних, соціальних та культурних зв'язків між Україною та державами - членами ЄС;

- координації проведення аналізу ефективності євроінтеграційної політики України, результатів діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на набуття Україною членства в ЄС;

- адаптації законодавства України до законодавства ЄС, організації проведення моніторингу результатів роботи з такої адаптації.

З метою забезпечення виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, Кабінет Міністрів України Постановою від 31 травня 2017 р. № 447 «Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони» затвердив Порядок проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (надалі - Порядок) [255].

Порядок визначає процедуру та вимоги щодо проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Зокрема, зобов'язано міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначити з числа своїх заступників, керівників або заступників керівників структурних підрозділів у апараті осіб, відповідальних за виконання плану заходів з виконання Угоди, передбаченого Порядком, про що поінформувати у місячний строк Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Відповідальні за виконання Угоди міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації забезпечують дотримання та виконання Порядку у межах відповідних бюджетних призначень, а також за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством;

подають Кабінетові Міністрів України щокварталу до 10 числа наступного місяця комплексний звіт про стан виконання плану заходів з виконання Угоди у рамках повноважень для проведення Урядовим офісом з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди.

Також, зазначеною Постановою Секретаріат Кабінету Міністрів України зобов'язано забезпечити до 30 червня 2017 р. розроблення плану заходів з виконання Угоди. Його було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 1106 від 25.10.2017 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони».

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2017 р. № 759 було затверджено нове Положення про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Нове положення про головний урядовий євроінтеграційний підрозділ країни було схвалено у рамках реалізації реформи державного управління.

Угода про асоціацію з Європейським Союзом передбачає проведення масштабних інституціональних і структурних реформ з дотриманням встановлених рамок. Так, у 2016 року Уряд розробив та затвердив розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р Стратегію реформування державного управління до 2020 року і План заходів з її реалізації, що відповідає європейським стандартам належного урядування та європейським принципам державного управління програми SIGMA. Основна мета реформи – формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики.

Реформа державної служби повинна забезпечити її нову якість відповідно до кращої європейської практики. Одним із пріоритетів зазначеної реформи державної служби є відділення політики від адміністрування.

Так, П.І. Савицький досліджував проблеми діяльності системи допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України на теоретичному рівні. Зокрема, він вбачає в існуванні допоміжних органів при урядах держав розмежування політичних і адміністративних інститутів. Хоча, таке розмежування є досить умовним, оскільки “політичні” інститути здійснюють функції не тільки політичного, а й адміністративного змісту, а діяльність “адміністративних” інститутів має політичний характер. У зв’язку з цим вчений робить висновок про неможливість відокремлення чиновників від політиків, оскільки фактично чиновники, в першу чергу – вищих органів державної влади, тісно взаємопов’язані з адміністративно-політичним світом, вони безпосередньо або опосередковано, але постійно, хоча й різною мірою, беруть участь у визначенні та здійсненні загальної політичної лінії [256, с.14,15]. Така думка не позбавлена сенсу, однак вважаємо, що все ж таки є необхідність розмежування політичних та адміністративних функцій в сфері державного управління.

У 2017 році в рамках реформи реалізовано такі основні заходи:

- відповідно до визначених місій, цілей та сфер державної політики у десяти пілотних міністерствах та двох національних агентствах утворено нові структурні підрозділи – директорати. Крім того, директорати утворені у складі Секретаріату Кабінету Міністрів;
- розроблено та затверджено Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (розпорядження Кабінету Міністрів від 27.12.2017 р. №1013);
- розпочато проведення конкурсів на посади фахівців з питань реформ у новоутворених директоратах. За підсумками перших конкурсів заповнено 320 вакансій;
- затверджено методичні рекомендації щодо визначення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», а також керівників новоутворених директоратів.

Адаптація технічних регламентів і впровадження європейських гармонізованих стандартів

Засади адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначив Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. [243].

Відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, формами приведення у відповідність національного законодавства у сфері технічного регулювання є наступні:

- апроксимація (наближення положень національного законодавства до положень актів законодавства міжнародної спільноти);
- транспозиція (процес перекладу, спрямований на досягнення ідентичності, який може означати дослівне копіювання тексту, або пряме посилення на міжнародний акт у національному законодавстві);
- координація (взаємне впорядкування тієї чи іншої частини національного законодавства та практики його застосування, щодо яких наближення або транспозиція є неможливою або недоцільною);
- імплементація (реалізації прийнятих відповідно до міжнародного права зобов'язань).

Зокрема, Україна підтвердила свій намір дотримуватися правил та принципів Угоди про технічні бар'єри в торгівлі (Угода ТБТ) СОТ, сформувані систему технічного регулювання більш прозорою та відкритою, а також забезпечити гармонізацію своїх технічних регламентів та стандартів з міжнародними й не використовувати їх таким чином, щоб спричиняти обмеження в міжнародній торгівлі, що перешкоджатимуть імпорту чи дискримінуватимуть окремих експортерів та імпортерів.

21.02.2005 року на спеціальному засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом, щодо підготовки та запровадження в Україні Європейського інструменту сусідства та партнерства, для забезпечення виконання УПС, інших стратегічних документів у сфері співробітництва між Україною та Європейським Союзом, було схвалено План дій Україна-ЄС у рамках Європейської

політики добросусідства, одним із пріоритетних напрямків якого було визначено поступове наближення українського законодавства, норм і стандартів до відповідних документів ЄС.

Ще одним фактором, який визначив вектор реформування системи технічного регулювання України, базувався на спільному Плані дій з оцінки відповідності та прийнятності промислових товарів (АСАА) від 19.12.2005 р. Відтак, План дій Україна – ЄС від 21.02 2005 р. та спільний План дій з оцінки відповідності та прийнятності промислових товарів (АСАА) від 19.12.2005 р., охоплювались Новим (стандартизацією) та Глобальним (оцінкою відповідності) підходами з метою забезпечення вільного товарообміну в рамках єдиного ринку без тарифних бар'єрів та квотування.

Наступні кроки у розвитку нормативної бази в Україні здійснювались з використанням досвіду Європейського Союзу (відносно гармонізації законодавства України в сфері будівництва і нормативної бази, відносно проектування будівельних конструкцій, стандартів на будівельні вироби).

Так, у 2006 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. N 267-р було схвалено Концепцію розвитку технічного регулювання та споживчої політики на 2006-2010 роки. Зокрема, в Концепції зазначалося, що технічне регулювання та захист прав споживачів повинні здійснюватися за такими принципами:

- відкритість і прозорість процесу розроблення та прийняття технічних регламентів і застосування процедур оцінки відповідності;
- застосування інноваційних підходів до розв'язання проблем;
- забезпечення рівності щодо захисту прав вітчизняних та іноземних виробників;
- адаптація національного законодавства до вимог законодавства ЄС, Угоди про технічні бар'єри в торгівлі Світової організації торгівлі, запровадження міжнародних і європейських стандартів.

У тому ж році постановою уряду було створено Раду стандартизації та технічного регулювання.

Щоб закон працював на користь суспільства, у його створенні мають брати участь експерти саме з тих сфер, яких стосується цей закон. В ЄС це досягається шляхом розроблення так званих Зелених і Білих книг, що є документами Європейської комісії, які передують прийняттю того чи іншого системного нормативного акта і мають на меті його поетапне громадське обговорення та узгодження.

Серед завдань Плану, що стосуються будівельної діяльності, визначено:

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Мовний аспект

Право залежить від мови. Цю тезу важко відхилити, адже попри всі засади формування права, єдиним засобом його фіксації є мова. Звідси й неабияка увага, що приділяється мові щоденної юридичної практики у будь-якій сфері. Коли ця практика стикається з правом іноземним, її мовне оформлення набирає більшої ваги [258].

Будь-яка помилка або неточність в перекладі нормативних актів здатна призвести до невиконання Україною прийнятих на себе міжнародних зобов'язань, колізій або прогалин у вітчизняному законодавстві. Саме тому у випадку модернізації чинних законодавчих та підзаконних актів, прийняття міжнародних правил та стандартів у сфері будівництва важливо, щоб переклад зарубіжних актів, що приймаються за основу (або окремі положення яких проєктуються у зміст відповідних вітчизняних документів), якомога точніше відповідав мові оригіналу.

Прикладом такої ситуації є адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Згідно зі статтею 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та його державами-членами Україна взяла на себе зобов'язання адаптувати своє законодавство у визначених сферах до відповідного законодавства ЄС [258].

Як неодноразово було сказано вище, приведення вітчизняного законодавства у відповідність до законодавства європейських держав є важливим напрямом діяльності на шляху вступу до ЄС (нагадаємо, саме приєднання до цього союзу є стратегічною метою України, що закріплена на рівні Конституції України).

Методи та засоби адаптації до *acquis communautaire* стали предметом тривалої дискусії у вітчизняних юридичних колах. Попри те, що ця дискусія актуальна й понині, кожен з її учасників погодиться, що адаптація - процес тривалий, складний і має комплексний характер. В основі цього процесу, який є по суті тектонічним зрушенням національного права, лежить основна проблема – правильне розуміння самого змісту *acquis communautaire* [258]. *Acquiscommunautaire* (*acquis*) означає «доробок спільноти» - 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.

Така система створювалась та розвивалась протягом майже 50 років та містить понад 14 тисяч різних видів правових актів і майже 9 тисяч рішень Суду ЄС.

Це сукупність спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх країнах – членах ЄС. Доробок постійно змінюється і узагальнюється. Він охоплює:

- зміст, принципи та політичні цілі угод;
- закони, ухвалені на виконання угод, та рішення Суду ЄС;
- декларації та резолюції Союзу;
- заходи в галузі спільної зовнішньої та безпекової політики;
- заходи у сфері правосуддя та внутрішніх справ;
- міжнародні угоди, укладені Спільнотою, а також державами-членами між собою у сфері діяльності Союзу.

Отже, для правильного налагодження процесу адаптації необхідне розуміння самого змісту *acquis communautaire* не стільки в академічному тлумаченні *acquis*, скільки в простому – розуміння змісту джерел *acquis*, тобто нормативних актів ЄС. Це первинне розуміння закладає підвалини адаптації, адже від його адекватності залежить результат – відповідне реформування національного права у правову систему, яка відповідає європейським стандартам [258].

Правильне розуміння змісту джерел *acquis* можливе лише за умови коректного

перекладу державною мовою відповідного європейського документа. Переклад, у свою чергу чергу, диференціюється на два види: експліцитний та імпліцитний.

Як зауважують Т. Качка та Ю. Мовчан, кожен з цих підходів має свої переваги. Безумовно, для найглибшого і найповнішого розуміння акта права ЄС важливим є використання імпліцитного перекладу. У такому разі можливі найбільш комплексне порівняння національного права з *acquis* та знаходження найоптимальніших шляхів адаптації. Але такий підхід висуває максимально високі вимоги щодо володіння мовами та ґрунтовних знань у сфері права. А з огляду на те, що в процесі адаптації бере участь чимало установ, а отже й людей, процес адаптації в разі використання лише імпліцитного перекладу може перетворитись на невпинні суперечки з приводу істинного розуміння актів права ЄС [258].

Отже, в ідеалі імпліцитний переклад є більш дослівним та у багатьох випадках дозволяє якомога детальніше передати основні положення відповідного європейського документа. Водночас, враховуючи той факт, що якість перекладу залежить від конкретних осіб, які мають певний рівень знань та обмежений словниковий запас, а також з огляду на те, що окремі юристи можуть по-своєму трактувати ті чи інші норми – такому виду перекладу характерний певний відсоток суб'єктивізму. Як наслідок, імпліцитний переклад не рідко породжує ряд суперечок.

Таких суперечок можна уникнути, використовуючи експліцитний переклад, за якого створюється відповідна база об'єктивованих перекладів джерел *acquis communautaire* і всі учасники процесу адаптації послуговуються єдиним варіантом перекладу. Справді, у такому разі жодних передумов для суперечок немає, натомість виникають інші „але". Зокрема, як гарантувати об'єктивність експліцитного перекладу, адже він здійснюється шляхом об'єктування імпліцитного перекладу окремого перекладача. Крім того, як зберегти усі відтінки значення норм права, наявних у перекладених джерелах *acquis communautaire* [258].

Викладене вкотре демонструє, що експліцитний та імпліцитний види перекладів мають не тільки ряд переваг, але і передбачають комплекс недоліків. Тому, для

отримання максимально точного та коректного перекладу важливо виробити дієвий механізм усунення згаданих вище недоліків відповідного виду перекладу.

Нині існує відповідний досвід подолання можливих негативних наслідків експліцитного перекладу. Так, щодо збереження усієї повноти тлумачення *acquis* у якості засобу можна навести дослідження з комплексного порівняльно-правового аналізу відповідності законодавства України *acquis communautaire* у пріоритетних сферах адаптації, які провадяться Центром європейського та порівняльного права. Кожне з досліджень містить ґрунтовний аналіз *acquis* у відповідній сфері, з якого читач може отримати вичерпні відповіді на всі запитання, які можуть виникнути при роботі з перекладами джерел *acquis*. Ознайомитись з текстами досліджень можна на офіційній веб-сторінці Центру в Інтернеті. www.eclc.gov.ua.

Досягнення максимальної об'єктивності при створенні україномовного варіанту джерел *acquis* здійснюється шляхом максимальної регламентації процесу перекладу актів *acquis*, створення системи методологічного забезпечення перекладачів та відповідного експертного контролю якості та об'єктивності перекладу [258].

Як показує практика, дотримання комплексу вказаних вище заходів виступає в якості запоруки точного перекладу відповідного зарубіжного джерела на українську мову.

Продовжучи тему адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу варто зазначити, що акти європейського права, що публікуються в Офіційному віснику Європейського Союзу, складаються з базових актів та актів, що вносять зміни або виправлення. Але зазначимо, що на практиці досить незручно використовувати акт, враховуючи цілу низку актів, що вносять до нього зміни та поправки. Тому для зручності на офіційному сайті Європейського Союзу www.euro.int містяться консолідовані версії документів. Консолідована версія документа має цілу низку змін та поправок, які до нього вносилися [258].

Очевидно, що користуватися консолідованою версією документа набагато зручніше: така версія демонструє повну картину законодавчого або підзаконного акта,

дозволяє краще зрозуміти його зміст та економить час особи, яка його досліджує. Втім, консолідована версія документа містить один суттєвий недолік – вона не є офіційною, а отже може містити певні помилки та неточності.

Переклад українською мовою саме консолідованої версії акта права ЄС спрощує роботу перекладача та заощаджує кошти державного бюджету. Крім того, консолідована версія документа є зручнішою у використанні. Але юридично такий алгоритм перекладу не є коректним, адже переклад нормативного акта вимагає максимальної точності, а за повноту й точність консолідованих документів, розміщених на офіційному сайті ЄС, ЄС не несе ніякої відповідальності, про що прямо йдеться у застереженні, розміщеному на сайті. Тому найбільш правильною та адекватною є робота за наступним алгоритмом: переклад українською мовою основного акта ЄС, актів, що вносять зміни або виправлення до нього, після чого розроблення україномовного консолідованого перекладу (який не обов'язково збігатиметься з консолідованим документом, розміщеним на сайті ЄС) без надання останньому офіційного статусу. Саме для розв'язання цих проблем створення консолідованої версії на основі вже перекладених актів, які вносять зміни та доповнення з наданням такому документу офіційного статусу, здійснює Центр європейського та порівняльного права [258].

Створення власної консолідованої версії дозволяє суттєво знизити ризик допущення помилок та неточностей. Так, по-перше, відбувається переклад та уніфікація офіційних документів, а, по-друге, власну консолідовану версію завжди можна порівняти з консолідованим актом ЄС та у випадку, якщо ці документи не будуть збігатись між собою – віднайти причину, встановивши тим самим документ, що містить помилку.

Крім того, з метою забезпечення уніфікованого вживання української правничої термінології як для раніше перекладених актів, так і для актів, що потребують перекладу, має проводитися термінологічна експертиза. Термінологія в національному законодавстві має, наскільки можливо, наслідувати мову законодавства ЄС. У

правовому акті, що перекладається, не має бути занадто довгих речень, як це часто трапляється, зокрема, в директивах. У процесі перекладу актів *acquis communautaire* завжди є можливість помилки або неправильного вживання терміна. Для уникнення помилкового вживання термінів потрібне порівняння термінології правового акта кількома офіційними мовами, щоб знайти найадекватніший. Як джерело перекладу на українську рекомендується використовувати німецьку версію, оскільки німецька термінологія наближена до континентальної системи права та в повній мірі відображає українську. З цією метою Наказом Центру європейського та порівняльного права № 76/1 від 24 грудня 2003 року затверджено Положення про Термінологічну комісію Центру європейського та порівняльного права. Термінологічна комісія створюється з метою здійснення термінологічної експертизи перекладів актів *acquis communautaire* українською мовою для подальшого надання їм офіційного статусу. Комісія складається з професійних перекладачів, правників, фахівців у сфері української правничої термінології та членів *ad hoc*, якими є фахівці в конкретній галузі. Термінологічна експертиза перекладу конкретного акта *acquis communautaire* здійснюється спеціально створеною для цього робочою групою, яка формується з членів комісії. Робоча група готує свої пропозиції щодо остаточної редакції перекладу, а також доповідь з викладенням дискусійних моментів та різночитань між текстами актів різними офіційними мовами ЄС. Робоча група вивчає зауваження та пропозиції і готує остаточну редакцію перекладу, після чого рекомендує директорів Центру європейського та порівняльного права, який є Головою Термінологічної комісії, надати перекладу статус офіційного [258].

При цьому варто зазначити, що важливо забезпечити не тільки точний переклад відповідних термінів, але і дотримання принципу єдності термінології, що відноситься до юридичної техніки. Нехтування цим принципом може призвести до випадків неоднозначного трактування тих чи інших норм.

Повертаючись до питання надання українському перекладу законодавчого або підзаконного акта статусу офіційного зауважимо, що після отримання директором

Центру європейського та порівняльного права такого документу, він приймає рішення щодо присвоєння офіційного статусу даному перекладу.

Таким чином, досягається належний рівень об'єктивності перекладу актів *acquis*, адже, по-перше, увесь процес здійснення перекладів актів *acquis* є централізованим, по-друге, система відбору актів *acquis* для перекладу, з огляду на їхню чисельність, відповідає потребам профільних центральних органів виконавчої влади та, по-третє, контроль з якістю перекладів здійснює колективний орган, який має можливості для належної експертної оцінки здійснених перекладів [258].

З викладеного вище слідує, що на сьогоднішній день створено всі умови для забезпечення процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу одним з базових елементів цього процесу – перекладами актів джерел *acquis*, що, на думку багатьох експертів, надасть адаптації нової якості та суттєво пришвидшить процес [258].

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 512 «Про порядок здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire*», Уряд затвердив Порядок здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire*. Проект постанови Кабінету Міністрів України було розроблено Міністерством юстиції України з метою впорядкування процедури здійснення перекладів на українську мову актів *acquis* ЄС. Реалізація вказаної постанови забезпечить функціонування чіткого механізму здійснення перекладів на українську мову актів *acquis* ЄС та сприятиме виконанню зобов'язань України, передбачених Статтею 114 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. щодо забезпечення сумісності чинного законодавства та майбутніх законодавчих актів України із законодавством ЄС.

Розвиток нормативної бази

Курс на євроінтеграцію став не тільки свідомим вибором України в умовах

глобалізації, але і нагально необхідним з точки зору існуючої геополітичної ситуації, розташування та економічних пріоритетів. Вступивши до Світової Організації Торгівлі та отримавши асоціацію з Євросоюзом, Україна опинилася перед необхідністю стрімкого перетворення майже усіх галузей народного господарства, у т.ч. будівельної.

Глобалізація європейського економічного і соціального простору передбачає вироблення уніфікованих, загальновизнаних основ для інтеграції. В економічній сфері такими основами є норми і стандарти, що дозволяють учасникам виробничого процесу в різних країнах пред'являти ідентичні вимоги до продукції і послуг країн Європейського Союзу [35].

Як було вказано у підрозділі 2.1. нашого наукового дослідження, розвиток нормативної бази в Україні здійснюється з використанням досвіду Європейського Союзу (відносно гармонізації законодавства України в сфері будівництва і нормативної бази, відносно проектування будівельних конструкцій, стандартів на будівельні вироби) [113, с. 3].

Важливу роль у цьому процесі відіграє процес впровадження Єврокодів. Сутність єврокодів та їх основні завдання, питання розробки та затвердження національних стандартів, гармонізованих з Єврокодами вже були нами детально проаналізовані у попередніх підрозділах роботи.

Одночасно з гармонізацією вітчизняного законодавства з законодавством ЄС відбувається відхід від застарілих стандартів, зокрема тих, що були прийняті ще за часів існування колишнього СРСР. Для реалізації вказаної мети Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» протягом 2015 р. відмінив застарілі міждержавні стандарти (14475 стандартів), що були розроблені до початку 90-х років ХХ ст. [113].

Якнайкраще сучасний стан з гармонізації євростандартів у будівництві демонструє запропонована нами схема (Додаток А рис. 6).

На сьогодні, ставлячи пріоритетними завданнями входження до європейської спільноти, Україна повинна співвідносити норми життя зі стандартами діяльності

передових демократичних держав в усіх галузях. Цезначною мірою стосується і галузібудівництва. У законодавстві України визначені правила ведення будівництва та необхідні для цього процедури. Регуляторна політика державипередбачає не лише регулювання того чи іншого виду діяльності, зокрема будівельної, здійснення контролю за дотриманням вимог, а і змінуполітики з метою взаємної співпрацівлади і бізнесу, створення прозорихпроцедур у відповідності з досвідомрозвинених демократичних держав.

Вивченню питань дозвільних процедур на сучасному етапі у галузі державного управління присвячено невелику кількість досліджень, зокрема це роботи таких науковців як О. М. Вінник, О. П. Віхрова, К. О. Городненко, Г. М. Гриценко, Д. В. Ісаєнко, О. М. Непомнящий, Н. І. Олійник та ін.

Оцінка якості і прозорості процедур, які встановлює держава, досить складна. Ця оцінка методологічно впливає з дослідження якісних характеристик, які значно важче піддаються обробці порівняно з кількісними. Проте існують різного роду методологічні підходи в оцінці якісних параметрів систем, як рейтингового оцінювання, методу попарного порівняння, матричного методу. Усі перелічені методи ґрунтуються на експертній оцінці виходячи з встановлених критеріїв (індикаторів). Найбільш поширеною методикою оцінки інвестиційного клімату в державі і, як складової, доступності реалізації будівельних проектів, є проведення Світовим Банком та Міжнародною фінансовою корпорацією дослідження «DoingBusiness», яке інтерпретується як визначення індексу легкості ведення бізнесу [240].

Доповідь "Ведення бізнесу" (Doing Business Report) - щорічне дослідження групи Світового банку, що оцінює простоту здійснення підприємницької діяльності на основі 11 індикаторів. Доповідь присвячена оцінці нормативних актів, що регулюють діяльність малих і середніх підприємств, і порядку їх застосування на практиці. Доповідь складається з 2003 року і зазвичай публікується восени. З 2005 року (Doing Business 2006) в доповіді присутній рейтинг держав за легкістю ведення бізнесу, а з 2006 року (DB 2007) країни ранжуються також і за індикаторами. Крім того,

дослідження Doing Business не тільки вказують на проблеми, які перешкоджають розвитку підприємництва, а й визначають їх причини і містять рекомендації щодо проведення необхідних реформ. В рамках дослідження здійснюється збір і аналіз всебічних кількісних даних для зіставлення умов регулювання підприємницької діяльності між країнами і в динаміці, тим самим DOING BUSINESS спонукає країни до більш ефективного регулювання, забезпечує вимірні орієнтири для проведення реформ і служить ресурсом для науковців, журналістів, дослідників з приватного сектора та інших осіб, які цікавляться діловим кліматом в кожній країні.

У Стратегії сталого розвитку “Україна–2020” було поставлено завдання, що «у рейтингу Світового банку «DoingBusiness» Україна посяде місце серед перших 30 позицій» [241]. Таке завдання вимагає зміни регуляторної політики держави з метою створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, зокрема будівельного. Зміна регуляторної політики передбачає спрощення процедур. Процедурою у будівництві відповідно до Методології рейтингу «вважається взаємодія будівельної компанії або її працівників з державними установами, реєстраційними службами, постачальниками комунальних послуг, державними і приватними інспекторами, за винятком архітекторів і інженерів, що працюють на підприємстві» [240]. Тобто встановлюється особливість взаємодії приватного підприємства з іншими суб’єктами ринку та установами держави. Метою дослідження Світового банку «DoingBusiness» є порівняння в різних країнах світу умов підприємницької діяльності, «оцінка рівня сприятливості правових норм та їх динаміки з плином часу за 11 індикаторами:

- реєстрація підприємств,
- отримання дозволів на будівництво,
- підключення до системи електропостачання,
- реєстрація власності,
- отримання кредитів,
- захист міноритарних інвесторів,
- оподаткування,

- міжнародна торгівля,
- забезпечення виконання контрактів та
- врегулювання неплатоспроможності підприємств» [242].

Кожна країна має свою специфіку, встановлені законодавством вимоги, процедури виготовлення будівельної документації, правові основи ведення будівництва та здійснення контролю за будівництвом з метою гарантій безпеки експлуатації тощо. Однак методи, які застосовуються для встановлення рейтингу «DoingBusiness», попри усі особливості дозволяють оцінити рівень доступності ведення будівельного бізнесу, вплив законодавства кожної держави на спрощення будівельних процедур і ґрунтується він на опитуванні вітчизняних експертів. Експерти, маючи досвід та володіючи необхідною інформацією, оцінюють умови спорудження об'єкта. Здійснюється порівняння не тільки нормативно закріплених процедур, але і того, як практично здійснюються їх реалізація на місцях. Понад сто вітчизняних експертів було залучено до проведення рейтингу [243].

Відповідно до методології [240], експерти оцінюють «процедури будівництва умовного об'єкту, який підключатиметься до систем водопостачання та водовідведення. Певні припущення приймаються і щодо будівельного підприємства, умов підключення до інженерних мереж, оцінки процедур, часу та витрат. При цьому, витрачений час обчислюється у календарних днях. Даний показник відображає середній період часу, необхідний, на думку експертів, для проходження процедури, а вартість процедур виражаються у відсотках від фактичної вартості будівництва об'єкта (за прийнятими припущеннями об'єкт оцінено як п'ятдесятикратний розмір річного доходу на душу населення). Враховуються тільки офіційні витрати. Тобто, використовуючи методи ранжування, експертами оцінюється «кількість процедур; строки їх проходження; вартість процедур» [240]. Тому від реальної оцінки експертів залежить рейтинг держави, а експерти, відповідно, опосередковано здатні впливати на зміну регуляторної політики в державі.

До того ж в оцінці процедур у будівництві у 2015 році вперше був введений

індекс контролю якості, що стало відомо з оприлюдненої чергової доповіді Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації “DoingBusiness” — 2016. Це означає, що індикатори для рейтингового оцінювання експертами дозвільних процедур і методи обробки їх висновків не є сталими. Про це свідчить також те, що було змінено методологію підрахунку результатів рейтингу порівняно з попередніми періодами. Тепер він ґрунтується на порівнянні процедур у кожній державі з аналогічними процедурами держав — лідерів рейтингу за кожним індикатором, тобто віддаленості від “передового рубежу” [242].

У 2017 році (станом на червень) серед 190 країн, Україна зайняла загальне – 80 місце. За індикатором «Отримання дозволу на будівництво» – 140 місце.

31 жовтня 2017 року Світовий банк опублікував новий рейтинг легкості ведення бізнесу – DoingBusiness-2018. За його результатами Україна у порівнянні з 2017 роком піднялась на 4 позиції та посіла 76 місце серед 190 країн світу, а за показником «Отримання дозволів на будівництво» — на 105 позицій до 35-го місця, потрапивши у ТОП-40 рейтингу за цим критерієм (Додаток А, рис.7)

Так, аналітики Світового банку відзначають, що поліпшення результату у 2018 році у порівнянні з 2017 роком вдалося домогтися за рахунок зменшення ставки єдиного соціального внеску, спрощення отримання дозволів на будівництво та поліпшення захисту прав міноритарних акціонерів.

Безсумнівно, що зростанню України у рейтингу сприяли в першу чергу законодавчі ініціативи — прийняття ЗУ №1817 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення містобудівної діяльності» і ЗУ №2020 [196] «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо поліпшення умов ведення будівельної діяльності». Останні спрямовані на дерегуляцію будівельної діяльності, поліпшення умов ведення бізнесу, зменшення зловживань контролюючими органами у видачі дозвільних документів, усунення корупційної складової, а з іншого боку – на підвищення відповідальності забудовників. З прийняттям цих законів, зокрема:

- скасовано категорії складності (яких було 5) й перейдено до класу наслідків, що

дозволило зменшити корупційні зловживання, які виникали саме у питанні визначення категорії складності об'єкта, що в свою чергу впливало на вид дозвільного документа (декларація або дозвіл);

- скасовано декларацію на початок виконання будівельних робіт. Відтепер будівництво об'єктів з незначними наслідками (СС1) здійснюється за повідомленнями, а об'єктів з середніми та значними наслідками (СС2 та СС3) - за дозволами;

- встановлено чіткі рамки й критерії для перевірок - у залежності від ступеню ризику об'єкта. Зокрема: з високим ступенем ризику (СС3) – не частіше одного разу на два роки; з середнім ступенем (СС2) – не частіше одного разу на три роки; з незначним ступенем (СС1) – не частіше одного разу на п'ять років;

- затверджено перелік будівельних робіт, що не потребують отримання дозволів на початок їх виконання та не потребуватимуть прийняття в експлуатацію. Серед таких робіт є: відновлення благоустрою, дитячих і спортивних майданчиків, перепланування не несучих стін у квартирах, заміна покриття покрівель будинків, монтаж технічних засобів телекомунікацій та антенних споруд зв'язку, забезпечення безперешкодного доступу для інвалідів, будівництво фортифікаційних споруд тощо.

Передбачено можливість отримання сертифікату (прийняття в експлуатацію) через електронну систему.

Законом №2020 скасовано процедуру отримання технічних умов від ДСНС з пожежної безпеки на будівництво. Відтепер ці вимоги отримуюся разом з архітектурно-будівельними вимогами.

Не можливо не погодитися з тим, що розвиток та модернізація будівельної галузі є запорукою не лише підвищення рівня життя населення за рахунок введення в експлуатацію якісної та безпечної для здоров'я будівельної продукції, але й сприятиме покращенню інвестиційної привабливості України.

3.2. Гармонізація законодавства України з європейськими міжнародними положеннями у будівельній сфері.

Дослідження особливостей зближення правової системи України із правом ЄС слід розглядати як важливу складову зусиль у напрямку поступової інтеграції України до європейського політичного, економічного та правового простору. До вчених, що досліджували окремі аспекти вказаної проблеми, слід віднести: М. Баймуратова, Ю. Грошевого, Л. Луць, Н. Малишеву, В.Опришка, Ю. Тихомирова, О. Ткаченка, Ю. Шемшученка та інших.

Гармонізація права (законодавства) – це процес узгодженого розвитку національних законодавств, усунення існуючих між ними суперечностей та формування мінімальних правових стандартів шляхом утвердження спільних правових принципів або прийняття окремих правових рішень з метою зближення правових систем. Вона може бути як односторонньою, так і багатосторонньою. За останньої всі учасники на узгодженій основі вживають заходів для зближення права та законодавства, а за односторонньої – право і законодавство однієї держави адаптується до права та законодавства іншої (інших) держави [259, с. 54].

Україна здійснює, заходи, спрямовані на поступове зближення національної правової системи з правом Європейського Союзу, у таких сферах, як митне законодавство, законодавство про компанії, банківську діяльність, бухгалтерський облік, оподаткування, інтелектуальну власність, охорону праці, фінансові послуги, конкуренцію, державні закупки, охорону здоров'я, захист природного середовища, захист прав споживачів, непряме оподаткування, технічні правила та стандарти, ядерна енергетика, транспорт тощо.

Ефективність правової інтеграції багато в чому залежить від заходів і способів, які використовуються державами на різних стадіях правової інтеграції. До них вона відносить, зокрема, створення демократичних засад розвитку суспільства, формування правової держави, реформування інституційної та нормативної частин правової

системи суспільства, формування правової свідомості населення відповідно до основних засад європейського права [259].

Україна взяла на себе названі зобов'язання з урахуванням того, що їх реалізація сприятиме прискоренню ринкових реформ, а також сприятиме зоні вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом.

Здійснюючи гармонізацію національного законодавства в питанні євроінтеграції, Україна повинна враховувати й те, що цей процес має, як правило, односторонній характер, оскільки при цьому не йдеться про взаємні кроки з обох сторін щодо узгодження своїх правових норм, а тільки про зміни в українському законодавстві з метою його гармонізації з нормами права Євросоюзу. Адже Україна фактично не може впливати на процес нормотворення в системі Євросоюзу.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося в 2-ва етапи: 21 березня 2014 р. було підписано політичну частину Угоди, зокрема, Преамбулу, Статтю 1, Розділи I «Загальні принципи», II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики», VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» і 27 червня 2014 р. – економічну частину Угоди – Розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», V «Економічне та галузеве співробітництво» та VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством». Угода про асоціацію вступила в силу в повному обсязі з 1 вересня 2017 р.

Для імплементації Угоди важливе значення має створення інституційної структури співробітництва, передбаченої Угодою. Політичний діалог та діалог з питань політики на найвищому рівні між сторонами відбувається на рівні самітів, які проводяться, як правило, один раз на рік. Під час самітів здійснюється загальний нагляд за виконанням Угоди, обговорення будь-яких двосторонніх або міжнародних питань, що становлять взаємний інтерес. Перший саміт Україна – ЄС в рамках Угоди відбувся 27 квітня 2015 р. Створені Рада асоціації (перше засідання відбулося 15 грудня 2014 р.), Комітет асоціації та його підкомітети (перше засідання Комітету

асоціації відбулось 13-14 липня 2015 р., а перше засідання Комітету асоціації у торговельному складі – у квітні 2016 р.), Парламентський комітет асоціації (перше його засідання відбулось 24-25 лютого 2015 р.) та Платформа громадянського суспільства (установче засідання ПГС як двостороннього органу відбулось 16 квітня 2015р.) (рис.2).

Рада асоціації здійснює моніторинг та контроль виконання Угоди та періодично переглядає функціонування Угоди у контексті її цілей. Також, Рада асоціації може розглядати важливі питання, що виникають в рамках цієї Угоди, та будь-які інші двосторонні або міжнародні питання, що становлять взаємний інтерес [260, с. 16].

Засідання Ради асоціації проводяться на рівні міністрів не менше одного разу на рік, а також тоді, коли цього вимагають обставини. До її складу входять члени Уряду України та члени Ради Європейського Союзу і Європейської Комісії. За взаємною згодою Сторін засідання Ради можуть проводитися у будь-якому необхідному складі. Головування в Раді асоціації здійснюється по черзі представником України і представником ЄС. Інші органи за необхідності та за взаємною згодою Сторін можуть в якості спостерігачів брати участь у засіданнях Ради [260, с. 16].

Рада асоціації уповноважена приймати рішення, які є обов'язковими до виконання Сторонами, та надавати рекомендації. Зокрема, вона може актуалізувати або вносити поправки до Додатків до Угоди, враховуючи розвиток права ЄС [260, с. 16].

Комітет асоціації надає допомогу Раді асоціації під час виконання нею своїх обов'язків, складається з представників Сторін, головним чином, на рівні вищих посадових осіб, головування в ньому здійснюється по черзі представником України і представником ЄС [260, с. 16].

До повноважень Комітету належить підготовка засідань Ради асоціації. Крім того, Рада може делегувати Комітету асоціації будь-яке зі своїх повноважень, у тому числі повноваження приймати обов'язкові для виконання Сторонами рішення [260, с. 16].

Комітет асоціації готує свої рішення за згодою Сторін. Засідання Комітету

асоціації проводяться щонайменше один раз на рік. Комітет асоціації проводить засідання у спеціальному складі для вирішення всіх питань, пов'язаних з Розділом IV Угоди «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею». Комітет асоціації проводить засідання у цьому складі щонайменше один раз на рік [260, с. 17].

Рішеннями Уряду було визначено організацію діяльності з Української сторони Ради і Комітету Асоціації [260, с. 17].

Зокрема, Постанова КМУ від 10 грудня 2014 р. № 700 «Питання підготовки та проведення засідань окремих двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС» передбачає, що питання імплементації Угоди, підготовки засідань, виконання рішень та рекомендацій Ради та Комітету асоціації і його підкомітетів розглядаються в установленому порядку відповідно на спеціальному засіданні Кабінету Міністрів з питань європейської інтеграції та урядового комітету, до повноважень якого належать питання європейської інтеграції. Також згідно цієї постанови членами Ради асоціації з Української Сторони є міністри, а від Комітету асоціації - заступники міністрів з питань європейської інтеграції, заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі - Торговий представник України, заступники керівників інших центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких належать питання виконання Угоди;

Згідно з Постановою Уряду від 4 березня 2015 р. № 84 «Питання оприлюднення рішень і рекомендацій Ради асоціації між Україною та Європейським Союзом і Комітету асоціації між Україною та Європейським Союзом» визначено, що рішення і рекомендації Ради та Комітету асоціації мають у десятиденний строк розміщуватися на Урядовому порталі та публікуватися в періодичному виданні «Офіційний вісник України» [260, с. 17].

Комітетові асоціації надають допомогу підкомітети, передбачені Угодою. Радою асоціації 15 грудня 2014 р. схвалено рішення про створення двох підкомітетів - Підкомітету з питань свободи, безпеки та юстиції та Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва [260, с. 17].

За домовленістю із Стороною ЄС за підсумками першого засідання Комітету

асоціації (13-14 липня 2015 р., м. Брюссель) засідання Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва проводиться за кластерним принципом – з фокусом на ключові питання, які закріплені за підкомітетом:

- кластер 1: макроекономічне співробітництво, управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит, статистика, облік і аудит, боротьба із шахрайством;

- кластер 2: промислова та підприємницька політика, гірничка справа і металургія, туризм, космос, законодавство про товариства та корпоративне управління, захист прав споживачів, оподаткування;

- кластер 3: співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерні питання, навколишнє природне середовище, включаючи зміну клімату та цивільний захист, транспорт;

- кластер 4: співробітництво у сфері науки та технологій, інформаційне суспільство, аудіовізуальна політика, освіта, навчання та молодь, культура, співробітництво в галузі спорту та фізичної культури;

- кластер 5: сільське господарство та розвиток сільських районів, рибальство та морська політика, Дунайський регіон, транскордонне та регіональне співробітництво;

- кластер 6: співробітництво в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, охорона здоров'я.

Крім того, безпосередньо положеннями Угоди передбачено утворення:

- Підкомітету з географічних зазначень (стаття 211 Угоди);

- Підкомітету з управління санітарними та фітосанітарними заходами (стаття 74 Угоди);

- Підкомітету з питань митного співробітництва (стаття 83 Угоди);

- Підкомітету з питань торгівлі та сталого розвитку (стаття 300 Угоди).

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 8 липня 2015 р. № 646 «Питання організації роботи підкомітетів Комітету асоціації між Україною та ЄС, у тому числі Комітету асоціації у торговельному складі, і діалогів Україна - ЄС»

утворено робочі групи з виконання Угоди та забезпечення роботи підкомітетів асоціації, визначено порядок їх роботи. Робочі групи утворюються під керівництвом членів Комітету асоціації. Членами зазначених робочих груп є представники Урядового офісу з питань європейської інтеграції, МЗС, інших державних органів.

Парламентський комітет асоціації є форумом для членів Верховної Ради України і Європейського Парламенту для проведення засідань та обміну думками. До складу Парламентського комітету асоціації входять члени Верховної Ради України та Європейського Парламенту.

Парламентський комітет асоціації має право запитувати у Ради асоціації інформацію стосовно виконання Угоди про асоціацію та надавати їй свої рекомендації. Парламентський комітет асоціації може створювати відповідні підкомітети.

Також, відповідно, до статей 469-470 Угоди створена **Платформа громадянського суспільства**, до складу якої входять представники профспілок, організацій роботодавців, організацій громадянського суспільства України та представники Європейського економічного і соціального комітету. Платформа громадянського суспільства може надавати рекомендації Раді асоціації, а також повинна бути поінформованою про рішення та рекомендації Ради асоціації.

Установча зустріч Платформи громадянського суспільства відбулася 16 квітня 2015 року. Під час установчої зустрічі затверджено Регламент Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС, сформовано механізми взаємодії української і європейської частин.

18 грудня 2015 року під час щорічної Асамблеї Української Сторони Платформи громадянського суспільства Україна - ЄС завершено формування складу Української Сторони Платформи громадянського суспільства, яка складається з представників об'єднань профспілок та роботодавців, громадського сектору, а також координаторів тематичних робочих груп (загалом 15 осіб). (Додаток А, рис.8).

Угода про асоціацію містить чіткі терміни та кроки сторін для виконання її положень і вступ в повному обсязі з 1 вересня 2017 р. обумовив запровадження

багатьох процесів погоджень, моніторингу та спільних рішень. Забезпечує реалізацію Стратегії інтеграції України до ЄС Кабінет Міністрів України. З цією метою останній у 2015 році розробив Програму діяльності Кабінету Міністрів України, План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна—2020» (розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р), що спрямовані на проведення реформ у сферах, які є ключовими для виконання Угоди, а також передбачають безпосередньо завдання щодо виконання Угоди. Крім того, Уряд розробляє та затверджує Плани заходів з імплементації Угоди про асоціацію. Перший «План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їїніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014 – 2017 роки» був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р (Додаток А, рис. 9).

Угодою передбачено, що сторони можуть здійснювати моніторинг та оцінку виконання як спільно, так і окремо кожною стороною. Україною підготовлено сім звітів про виконання Угоди:

- Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (вересень 2014 року – січень 2015 року) [261];
- Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (вересень 2014 року – квітень 2015 року) [262];
- Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (січень – жовтень 2015 року) [263];
- Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015 рік) [264];
- Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за січень – травень 2016 року) [265];
- Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році) [266];

- Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2017 році) [267].

25 жовтня 2017 р. Кабінет Міністрів України своєю постановою «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» затвердив План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. У ньому сформульовані 1943 завдання, що охоплюють 27 сфер. За виконання завдань відповідальні 106 органів влади України. Кожне з цих завдань відповідає окремій статті Угоди або імплементує визначені норми права (*Acquis*) Європейського Союзу.

З метою дієвої координації державної політики у сфері європейської інтеграції та виконання Угоди у 2014 році було створено внутрішній інституційний механізм: утворено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції, запроваджено посади заступників міністрів з питань європейської інтеграції, призначення яких здійснюється за результатами відкритого відбору, а також затверджено формат взаємодії органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції (Додаток А, рис. 10).

Урядовий офіс з питань європейської інтеграції утворено в складі Секретаріату Кабінету Міністрів України відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 27 травня 2014 р. № 157.

Основними завданнями Урядового офісу (відповідно до Положення, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346) є забезпечення діяльності у сфері європейської інтеграції Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України та Віце-прем'єр-міністра України, до компетенції якого віднесено питання європейської інтеграції, зокрема щодо:

- координації діяльності органів виконавчої влади з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання Угоди, інших міжнародних договорів України з питань європейської інтеграції і домовленостей між Україною та ЄС;

- планування, проведення моніторингу та оцінки ефективності та результативності виконання завдань у сфері європейської інтеграції, у тому числі з виконання Угоди;

- координації діяльності органів виконавчої влади з розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на виконання Угоди, інших міжнародних договорів України з питань європейської інтеграції і домовленостей між Україною та ЄС;

- удосконалення системи та механізмів координації діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції.

Моніторингова та організаційна складова роботи Урядового офісу посилена шляхом наділення його функціями секретаріату з Української Сторони спільних органів асоціації: Ради та Комітету. Урядовий офіс з питань європейської інтеграції координує роботу міністерств щодо виконання схвалених Кабінетом Міністрів України планів імплементації актів законодавства ЄС.

Уряд затвердив План заходів з імплементації Угоди на 2014-2017 роки (розпорядження Кабінету Міністрів від 17 вересня 2014 р. № 847-р, далі – План заходів), яким передбачено близько 490 коротко- та середньострокових завдань в усіх сферах співробітництва між Україною та ЄС, визначених Угодою.

На виконання Плану заходів міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади здійснюється підготовка планів імплементації актів законодавства ЄС, що схвалюються Урядом. Плани готуються відповідно до єдиної методології, розробленої з урахуванням досвіду держав-членів ЄС, країн-кандидатів та особливостей системи державного управління України. Методологія передбачає, що впровадження актів законодавства ЄС має передбачати не лише аспект наближення законодавства, а також інституційні, організаційні заходи, а також проведення відповідних консультацій із зацікавленими сторонами.

Так, станом на 22 квітня 2015 р., щодо Мінрегіону було схвалено 3 плани імплементації 6 актів законодавства ЄС.

Зокрема, серед актів законодавства ЄС, імплементація яких здійснюється згідно із схваленими планами Мінрегіону (як відповідального за виконання (з Української Сторони), відповідно до Додатку до розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 162-р, передбачались: Регламент (ЄС) № 305/2011 Європейського Парламенту та Ради від 9 березня 2011 р., що встановлює гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів та скасовує Директиву Ради 89/106/ЄЕС (Офіційний вісник ЄС, L 88, 4 квітня 2011 р., с. 5-43); Імплементаційний Регламент Комісії (ЄС) № 1062/2013 від 30 жовтня 2013 р. щодо формату Європейської технічної оцінки будівельної продукції (Офіційний вісник ЄС, L 289, 31 жовтня 2013 р., с. 42-43); Делегований Регламент Комісії (ЄС) № 157/2014 від 30 жовтня 2013 р. щодо умов складання декларації про відповідність будівельних виробів для оприлюднення на веб-сайті (Офіційний вісник ЄС, L 52, 21 лютого 2014 р., с. 1-2).

Метою імплементації Регламенту (ЄС) № 305/2011 є встановлення основних вимог до будівель та споруд протягом усього життєвого циклу і до процедур технічної апробації будівельних виробів з метою їх розміщення на ринку, а також до суб'єктів, що беруть участь у процедурах технічної апробації та декларування будівельної продукції.

Основними завданнями імплементації є:

- підвищення безпеки експлуатації будівель та споруд;
- підвищення якості будівельних виробів, а також конкурентоспроможності національних виробників на внутрішньому та зовнішньому ринку;
- поширення дії нормативної бази у будівництві на весь життєвий цикл будівель та споруд;
- введення додаткової вимоги до споруд щодо раціонального використання ресурсів;
- встановлення в актах законодавства України механізмів визначення суттєвих характеристик технічних показників будівельних виробів стосовно основних вимог до будівель та споруд, вимоги до регламентних технічних умов, які є національним

стандартом або технічним свідоцтвом;

- визначення зобов'язань суб'єктів господарювання (виробників, імпортерів, уповноважених представників), що розміщують на ринку будівельні вироби;
- адаптація української організаційної структури системи технічного регулювання у будівництві до європейської;
- спрощення для виробника процедур технічної апробації для продукції, на яку отримане технічне свідоцтво іншим виробником;
- встановлення єдиної форми декларації технічних показників будівельної продукції.

Будівництво та промисловість будівельних матеріалів усталено вважаються специфічною сферою технічного регулювання, оскільки кінцевим продуктом її діяльності є об'єкти нерухомості – будинки, будівлі, споруди, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури (далі - будівлі та споруди), проміжним – будівельні вироби, які є невід'ємною складовою будівель та споруд. Виходячи з цього суттєві характеристики будівельних виробів впливають з основних вимог до будівель та споруд. При цьому строки експлуатації будівельних виробів, будівель та споруд повинні мати логічні співвідношення.

Напрямки розвитку будівельної нормативної бази ЄС було визначено Директивою Ради Європи 89/106/ЄЕС від 21 грудня 1988 р. про зближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав-членів стосовно будівельних виробів (Офіційний вісник L 40, 11.2.1989, с. 12) (далі – Директива 89/106/ЄЕС). Регламентом (ЄС) № 305/2011 скасовано Директиву 89/106/ЄЕС. Положення Регламенту (ЄС) № 305/2011 регулюють питання, які накопичились протягом впровадження Директиви, та акцентують увагу на специфіці будівельної галузі.

В Україні положення Директиви 89/106/ЄЕС впроваджено постановами Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 № 1764 «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд» та від 01.03.2006 № 240 «Про затвердження Правил підтвердження придатності нових будівельних виробів для застосування».

Мінрегіоном було розроблено проект Закону України «Про гармонізацію з нормами законодавства Європейського Союзу основних вимог до будівель та споруд, а також спрощення умов для розміщення на ринку будівельних виробів», спрямований на імплементацію положень Регламенту (ЄС) № 305/2011. Після прийняття цього акта підлягають визнанню такими, що втратили чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 № 240 та від 20.12.2006 № 1764.

За досвідом впровадження зазначеного Регламенту в Європейському Союзі приймаються відповідні нормативно-правові акти, спрямовані на удосконалення системи технічного регулювання та виправлення певних нераціональних положень.

Дорожньою картою з реалізації Регламенту (ЄС) № 305/2011 в ЄС передбачено розроблення нормативно-правових актів Європейського Союзу до 2017 року, тому імплементація актів законодавства у частині розміщення на ринку будівельних виробів повинна здійснюватись відповідно до прийнятих відповідних актів ЄС.

Здійснення імплементації за означеним напрямом дозволить комплексно врегулювати суспільні відносини суб'єктів щодо розміщення на ринку будівельних виробів, зняття технічних бар'єрів у торгівлі будівельної продукції і послуг з країнами ЄС та євро орієнтованими країнами, а також підвищити рівень захисту прав споживачів, зокрема шляхом підвищення рівня поінформованості про властивості будівельних виробів та контрольованості їх характеристик, створенню законодавчого підґрунтя для гармонійної інтеграції нормативної бази України в міжнародний нормативно — правовий простір, прискорення євроінтеграційних процесів в Україні.

Метою імплементації Регламенту Комісії (ЄС) № 1062/2013 є уніфікація документації, яка надається за результатами здійснення процедур з оцінки відповідності.

Основними завданнями імплементації є: встановлення вимог до оформлення та змісту технічної оцінки, яка необхідна виробнику для складання декларації робочих характеристик будівельної продукції, у разі якщо ця продукція не охоплена або не в повній мірі охоплена гармонізованими стандартами.

На сьогодні в Україні діє процедура підтвердження придатності до застосування будівельних виробів, яка регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 № 240. Постанова розроблено відповідно до положень Директиви Ради 89/106/ЄЕС. Форма технічного свідоцтва встановлена наказом, зареєстрованим Мінюстом, яка суттєво відрізняється від форми, встановленої Регламентом Комісії (ЄС) № 1062/2013. Імплементация наведеного Регламенту полягає у внесенні у базовий Закон України про технічний регламент щодо розміщення на ринку будівельних виробів, адаптованого до Регламенту (ЄС) 305/2011, основних положень щодо встановлення форми технічного свідоцтва.

Встановлення в Україні форми технічного свідоцтва, ідентичної до європейської, спростить процес співставлення результатів здійснення процедур технічної апробації, яка проведена органами технічної апробації в різних країнах, та утворить одну з передумов приєднання України до Угоди АСАА у секторі будівельних виробів.

Метою імплементации Регламенту Комісії (ЄС) № 157/2014 є забезпечення можливості широкого колу споживачів отримувати достовірну інформацію про будівельні вироби, розміщені на ринку.

Основними завданнями імплементации Регламенту Комісії (ЄС) № 157/2014 є: встановлення умов для оприлюднення декларації робочих характеристик будівельної продукції на веб - сайтах, гарантій її доступності та ідентифікації електронної і паперової форм декларації за допомогою унікального ідентифікаційного коду продукції, забезпечення наявності такої інформації на веб-сайті протягом встановленого терміну.

16 березня 2015 р. Рада асоціації між Україною та ЄС схвалила оновлений Порядок денний асоціації у формі обміну листами. Цьому передувало прийняття рішення про узгодження Порядку денного асоціації Урядом України (розпорядження Кабінету Міністрів від 13 березня 2015 р. № 207 «Про схвалення рекомендації Ради асоціації між Україною та ЄС про імплементацию Порядку денного асоціації між Україною та ЄС»), ЄС та його державами – членами.

Порядок денний асоціації є спільним практичним інструментом підготовки та сприяння повній імплементації Угоди про асоціацію, логічна побудова якого відповідає структурі Угоди.

Україна та Європейський Союз визначають пріоритети Порядку денного асоціації, які доповнюють зобов'язання сторін відповідно до Угоди про асоціацію для повної імплементації цієї Угоди.

Оновлений Порядок денний асоціації визначив десять короткострокових пріоритетів щодо політичної реформи, судової системи, реформування виборчого законодавства, боротьби з корупцією, державного управління, енергетики, дерегуляції, державних закупівель, оподаткування та зовнішнього аудиту.

Порядок денний асоціації слугує основним механізмом моніторингу та оцінювання прогресу України у виконанні Угоди про асоціацію, включаючи досягнення цілей політичної асоціації та економічної інтеграції. Оцінка виконання ПДА буде відбуватися щорічно. Угода про асоціацію, ПДА та інші зобов'язання України у сфері європейської інтеграції є основою для програмних документів державної політики України (Додаток А, рис. 11).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 357-р був затверджений План заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, який складався з 131 пункту та включав удосконалення ліцензійних та дозвільних процедур, процедур технічного регулювання, державного нагляду (контролю), митного та податкового регулювання, умов здійснення підприємництва у аграрній, харчовій, будівельній галузі, сферах електроенергетики, нафтогазовій, інформаційних технологій, телекомунікацій. За підсумками 2015 року було виконано більше ніж 60 відсотків плану. Невиконані пункти попереднього плану були перенесені із актуалізацією строків у оновлений План дерегуляції на 2016-2017 рр. (складається зі 112 пунктів), затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 615-р «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів

України».

Глава 3 «Технічні бар'єри у торгівлі» Угоди спрямована на зменшення технічних бар'єрів у торгівлі та наближення українських виробників промислової продукції до ринку ЄС. Основними завданнями реформи системи технічного регулювання в Україні є приведення національного законодавства у відповідність із законодавством ЄС та забезпечення реалізації його положень, здійснення необхідних адміністративних та інституційних реформ відповідно до чинних і таких, що передбачаються до підписання Угод з ЄС і його органами, зокрема, з метою укладення Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (Угода АСАА), запровадження ефективної та прозорої адміністративної системи у сфері технічного регулювання. Стаття 57 Угоди передбачає, що Угода АСАА буде додана як Протокол до Угоди про асоціацію та поступово поширюватиметься на усі сектори з Додатку III.

Адаптація технічних регламентів і впровадження європейських гармонізованих стандартів забезпечить європейський рівень вимог в Україні до якості і безпечності промислових товарів для покупців, підвищить конкурентоспроможність української продукції і відкриє експортерам нові ринки збуту, сприятиме інноваційному розвитку промисловості. У свою чергу укладення Угоди АСАА забезпечить взаємне визнання сертифікатів відповідності між Україною та ЄС у зазначених секторах промисловості. Українські виробники зможуть отримувати в Україні сертифікати відповідності, які будуть визнаватися ЄС, та не потребуватимуть додаткової оцінки відповідності в ЄС.

Відповідно до графіка наближення законодавства Україна має наблизити своє горизонтальне законодавство протягом одного року з дати набрання чинності Угодою (до початку 2017 р.), а секторальне законодавство, що охоплює 27 секторів – протягом 2-5 років з дати набрання чинності Угодою (2017-2020 рр.).

З метою приведення національного законодавства у сфері технічного регулювання відповідно до вимог законодавства ЄС здійснено наступні заходи.

Наказом Мінфіну від 18.11.14 № 1142 урегульовано питання видачі митницею сертифіката з перевезення товару EUR.1. Видача даного сертифіката передбачає

процедуру встановлення статусу походження товарів з України та надання їм статусу товарів преференційного походження, що дозволяє після ввезення їх на територію ЄС користуватися умовами преференційної торгівлі відповідно до положень Угоди.

Необхідною передумовою для реалізації положень Угоди в частині Всеохоплюючої та поглибленої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС є прийнятий Верховною Радою України 15 січня 2015 року Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» № 124-VIII, який встановлює єдині правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і процедур оцінки відповідності, здійснення оцінки відповідності відповідно до європейських вимог та положень Угоди про технічні бар'єри в торгівлі СОТ, відміну централізованої реєстрації сертифікатів відповідності в державній системі сертифікації. Закон набув чинності з 10 лютого 2016 року. Прийнятий Закон створює передумови для побудови в Україні європейської системи технічного регулювання, яка відкриває перед українським виробником можливість проходження в Україні випробувань та отримання сертифікатів, які будуть визнаватися ЄС. Це дозволить зменшити витрати бізнесу на отримання відповідної документації, проходження процедур сертифікації та оцінки відповідності.

З метою створення умов для переходу від обов'язкової сертифікації до оцінки відповідності вимогам технічних регламентів з Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні (наказ Держспоживстандарту № 466/10746 від 04.05.2005), вилучено продукція, на яку розповсюджується їх дія, а також виключаються продукти з низьким ступенем ризику та окремі види послуг.

Крім цього, Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» створює законодавче підґрунтя для адаптації «вертикального (секторального) законодавства», визначеного частиною другою Додатку III до Угоди.

Відповідно до зобов'язань в рамках Угоди, Україна має поступово впровадити у національне законодавство акти законодавства ЄС у 27 секторах промислової продукції згідно із додатком III до розділу IV Угоди про асоціацію шляхом прийняття

відповідних технічних регламентів.

Станом на 01.01.2018 Україна ухвалила 24 із 27 технічних регламентів з Додатку III (крім вибухових речовин цивільного призначення; пакування та відходів пакування; високошвидкісних залізниць). Однак, необхідно врахувати внесення змін у європейському законодавстві, в зв'язку з чим, постає необхідність здійснювати перегляд вже затверджених технічних регламентів з метою приведення їх у відповідність до нових директив та регламентів ЄС.

Розпорядженням Кабінету Міністрів від 19 серпня 2015 року № 844 була затверджена Стратегія розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року та план заходів щодо реалізації Стратегії.

Серед основних напрямів реалізації Стратегії:

- адаптація законодавства України у сфері технічного регулювання до законодавства ЄС;
- прийняття з метою застосування відповідних технічних регламентів європейських стандартів як національних стандартів України з одночасним скасуванням дії стандартів ДСТУ;
- усунення дублювання функцій у сфері державного нагляду (контролю) за відповідністю продукції встановленим вимогам;
- забезпечення повної відповідності системи технічного регулювання України вимогам ЄС;
- забезпечення визнання виданих Національним агентством з акредитації атестатів про акредитацію на європейському та міжнародному рівні;
- забезпечення інтеграції систем обміну інформацією у сфері державного ринкового нагляду з відповідними системами ЄС;
- зміцнення інституціонального потенціалу органів державної влади, на які покладаються функції технічного регулювання у визначених сферах діяльності та розроблення технічних регламентів;
- здійснення заходів з підготовки до підписання Угоди про оцінку відповідності з

ЄС для окремих видів продукції з метою визнання результатів робіт з оцінки відповідності, проведених в Україні, на європейському та міжнародному рівні та просування на світовому ринку української продукції.

Відповідно до Статті 56 Глави 3 Угоди, Україна запроваджує європейські стандарти (EN) з одночасним скасуванням конфліктних національних та міждержавних стандартів (ГОСТів). На кінець 2017 р. досягнуто таких результатів:

- фонд національних стандартів становить 23677 національних стандартів, з яких – 13211 міжнародні та європейські стандарти прийняті як національні (на 27.12.2017 р.). У 2017 році прийнято 1439 національних стандартів, з яких 1358 – міжнародні та європейські стандарти;

- прийнято як національні 4161 гармонізований європейський стандарт під усі технічні регламенти з Додатку III (крім стандартів щодо будівельних виробів. Щодо вказаного, розроблено проект Закону України «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів» (№7151), що спрямований на імплементацію положень Регламенту (ЄС) №305/2011, яким встановлено гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів). Застосування цих стандартів свідчить про те, що продукція відповідає вимогам зазначених технічних регламентів (надає презумпцію відповідності). Затверджені переліки національних стандартів, що ідентичні гармонізованим європейським стандартам та відповідність яким надає презумпцію відповідності вимогам технічних регламентів;

- скасовано усі (14475) застарілі міждержавні стандарти (ГОСТ), розроблені до 1992 року.

Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1057 визначила сфери діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади здійснюють функції технічного регулювання. Так, відповідальним за реалізацію зобов'язань України щодо гармонізації горизонтального законодавства є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), щодо секторального законодавства – центральні органи виконавчої влади, що здійснюють функції

технічного регулювання у визначених сферах.

У сфері акредитації 16 жовтня 2014 р. на 18-му засіданні Генеральної Асамблеї Міжнародної асоціації з акредитації лабораторій ІЛАС підписано Угоду про надання Національному агентству з акредитації України статусу повноправного члена ІЛАС у сферах випробування та калібрування відповідно до міжнародного стандарту ISO/IEC 17025 «Загальні вимоги до компетентності випробувальних та калібрувальних лабораторій».

Врегульовано питання щодо нанесення на певні види продукції національного знака відповідності, що засвідчує відповідність продукції вимогам технічних регламентів (постанова Кабінету Міністрів від 06.08.14 № 312).

Починаючи із 3 січня 2015 р., діє нова редакція Закону України «Про стандартизацію». Закон передбачає приведення національної системи стандартизації у відповідність з європейською моделлю та враховує висновки, надані європейськими експертами в рамках проекту Twinning "Зміцнення стандартизації, ринкового нагляду, вимірювань та законодавчої метрології, оцінки відповідності та споживчої політики в Україні".

Згідно з європейською практикою функції національного органу стандартизації покладено на інституцію, яка не є органом державної влади – державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (розпорядження Кабінету Міністрів № 1163-р). Це сприяє незалежності національного органу стандартизації у прийнятті та скасуванні національних стандартів з огляду на те, що відповідно до Угоди про технічні бар'єри в торгівлі СОТ стандарти визначаються як добровільні. Затверджено нову редакцію статуту цього підприємства з урахуванням виконання ним функцій національного органу стандартизації (наказ Мінекономрозвитку від 30.12.2014 р. № 1491).

Крім того, Законом України «Про стандартизацію» передбачено створення керівної ради, як дорадчо-наглядового органу національного органу стандартизації, що забезпечить участь у його управлінні всіх заінтересованих сторін (державних органів,

наукових установ, громадських об'єднань суб'єктів господарювання, інших громадських об'єднань та професійних спілок).

Також затверджено Положення про комісію з апеляцій, яка є постійним консультативно-дорадчим органом Мінекономрозвитку, та Порядок розгляду нею апеляцій (наказ Мінекономрозвитку від 09.02.2015 № 103), а також сформовано склад комісії (наказ Мінекономрозвитку від 01.04.2015 № 324). Комісія з апеляцій розглядає апеляції, подані будь-якою фізичною або юридичною особою, яка має безпосередній або опосередкований інтерес щодо діяльності у сфері стандартизації та/або застосування її результатів, або технічним комітетом стандартизації щодо рішень, дій чи бездіяльності національного органу стандартизації.

До повноважень національного органу стандартизації передані:

- організація та координація діяльності у сфері стандартизації,
- затвердження програми робіт із стандартизації,
- прийняття та скасування національних стандартів (у тому числі у сфері будівництва),
- утворення, припинення діяльності технічних комітетів стандартизації,
- представлення інтересів України в міжнародних та регіональних організаціях стандартизації та співробітництво з національними органами стандартизації інших держав.

Запроваджено два рівня стандартизації залежно від суб'єкта стандартизації, який приймає стандарти: (1) національні стандарти, прийняті національним органом стандартизації та стандарти і (2) технічні умови, прийняті підприємствами, установами та організаціями. Скасовується галузева стандартизація, у зв'язку з чим протягом п'ятнадцяти років центральні органи виконавчої влади мають право у відповідних сферах діяльності та в межах своїх повноважень перевіряти, переглядати свої галузеві стандарти з метою переведення їх на національний рівень або на рівень підприємств чи скасування.

Також відповідно до зазначеного Закону:

- не допускається погодження проектів національних стандартів з державними органами;

- скасовано державну реєстрацію технічних умов та не допускається встановлення будь-яких правил, пов'язаних із розробленням стандартів та технічних умов підприємств;

- скасовано обов'язковість застосування національних стандартів.

Відповідно до Закону національні стандарти застосовуються на добровільній основі, за винятком випадків, коли обов'язковість їх застосування встановлена нормативно-правовими актами. Забезпечується вільний доступ до текстів національних стандартів, застосування яких відповідно до законодавства є обов'язковим, шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті національного органу стандартизації.

Прийнято нову редакцію Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 05.06.2014 № 1314-VII [268]. Закон спрямований на гармонізацію законодавчих актів у повному обсязі з документами Міжнародної організації законодавчої метрології, актами законодавства Європейського Союзу з питань метрології та документами Європейської співпраці із законодавчої метрології, та створення сучасної метрологічної системи України з подальшою її інтеграцією до світового та європейського економічного простору.

Закон передбачає:

- розмежування регуляторних, наглядових (контрольних) та господарських функцій у сфері метрології;

- розмежування адміністративних та господарських послуг;

- звуження сфери нормативного регулювання метрологічної діяльності;

- розширення застосування механізмів акредитації для підтвердження компетенції суб'єктів, що здійснюють метрологічну діяльність;

- створення державної метрологічної інспекції;

- скорочення кількості документів дозвільного характеру в сфері метрології;

- захист громадян України і національної економіки від недостовірних

результатів вимірювань під час робіт із забезпечення захисту життя та охорони здоров'я громадян; контролю якості та безпечності харчових продуктів і лікарських засобів; контролю стану довкілля; контролю безпеки умов праці; торговельно-комерційних операцій та розрахунків між покупцем (споживачем) і продавцем; обчислення сум податків і зборів, податкового та митного контролю; робіт, пов'язаних з визначенням параметрів будівель, споруд і території забудови.

З метою реалізації Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність»:

- визначено чотири наукові метрологічні центри, що створюють, удосконалюють, зберігають і застосовують національні еталони (постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 року № 330);

- затверджено перелік категорій законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки, що підлягають періодичній повірці (постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 року № 374);

- затверджено Порядок та критерії надання еталонам статусу національних еталонів (постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 398). Визначено процедуру надання первинним і вторинним еталонам (у тому числі державним еталонам і еталонам, що є власністю підприємств та організацій) статусу національних еталонів;

- затверджено Порядок оплати робіт і послуг з проведення оцінки відповідності законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки вимогам технічних регламентів, повірки зазначених засобів, що перебувають в експлуатації, та визначення вартості таких робіт і послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 865);

- затверджено критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері метрології та метрологічної діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів метрологічного нагляду (постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1058);

- затверджено Порядок встановлення міжповірочних інтервалів законодавчо-

регульованих засобів вимірювальної техніки за категоріями (постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року);

- затверджено Положення про Службу стандартних довідкових даних про фізичні сталі та властивості речовин і матеріалів (постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року);

- затверджено Порядок здійснення контролю за додержанням правил і умов зберігання та застосування національних еталонів (постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1110).

Зазначені урядові акти набрали чинності 1 січня 2016 року разом із Законом України «Про метрологію та метрологічну діяльність».

З метою комплексного розвитку метрологічної системи України видано постанову Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. №1041 «Про затвердження Програми розвитку еталонної бази на 2018-2022 роки».

Відповідно до статті 57 Глави 3 Угоди у 2016 році започатковано процес перевірки стану наближення українського законодавства до законодавства ЄС з метою підписання Угоди між Україною та ЄС щодо оцінки відповідності та прийнятності промислової продукції (АСАА) для трьох пріоритетних секторів промислової продукції - низьковольтного обладнання, електромагнітної сумісності, безпеки машин.

Висновки до розділу 3

Аналіз відповідності регулювання ринку зобов'язанням України із наближення законодавства до законодавства ЄС за угодою про Асоціацію та дослідження питання гармонізації законодавства України з європейськими міжнародними положеннями у будівельній сфері дозволили виокремити наступні основні положення третього розділу нашої дисертаційної роботи:

1. Україна провела гармонізацію горизонтального законодавства з правом ЄС та прийняла рамкові нормативні акти, які регулюють питання системи стандартизації, метрології, акредитації, а також оцінки відповідності та ринкового нагляду, зокрема:

-введені в дію закони:

- «Про загальну безпечність нехарчової продукції» (від 02.12.2010 р. № 2736-VI) – імплементує положення Директиви 2001/95/ЄС;

- «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» (від 02.12.2010 р. № 2735-VI) – Регламент (ЄС) 765/2008, Директива 2001/95/ЄС, Рішення 768/2008/ЄС;

- «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» (від 17.05.2001 р. № 2407-III) – Регламент (ЄС) 765/2008;

- «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції» (від 19.05.2011 р. № 3390-VI) – Директива 85/374/ЄЕС;

- «Про стандартизацію» (від 05.06.2014 р. № 1315-VII) – Регламент (ЄС) 1025/2012;

- «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» (від 15.01.2015 р. № 124-VIII, набрав чинності 10.02.2016 р.) – Рішення 768/2008/ЄС;

- «Про метрологію та метрологічну діяльність» (від 05.06.2014 р. № 1314-VII, набрав чинності 01.01.2016 р.) – Директива OIML D1;

- прийняті постанови Уряду:

- «Про затвердження модулів оцінки відповідності, які використовуються для

розроблення процедур оцінки відповідності, та правил використання модулів оцінки відповідності» (від 13.01.2016 р. №95) – Рішення 768/2008/ЄС;

- «Про затвердження форми, опису знака відповідності технічним регламентам, правил і умов його нанесення» (від 30.12.2015 р. № 1184) – Рішення 768/2008/ЄС;

- «Про затвердження спеціальних вимог до призначених органів з оцінки відповідності» (від 13.01.2016 р. № 56) – Рішення 768/2008/ЄС.

При цьому, необхідно враховувати внесення змін у європейському законодавстві, в зв'язку з чим, постає необхідність здійснювати перегляд вже затверджених технічних регламентів з метою приведення їх у відповідність до нових директив та регламентів ЄС.

2. З метою створення сприятливих умов для отримання доступного житла найменш соціально захищеними категоріями населення (пільгові категорії), необхідно створити єдиний нормативно-правовий акт, що включатиме у себе синтез нових та вже існуючих механізмів досягнення відповідного результату (порядок та правила надання відповідних пільг державою).

3. Встановлено, що адміністративна відповідальність виступає в якості одного з важливих інструментів забезпечення виконання правил будівництва, передбачених чинними законодавчими та підзаконними актами.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження здійснено нове розв'язання наукової задачі, яке полягає у наведенні теоретичних узагальнень та практичних рекомендацій щодо адміністративно-правового забезпечення нормування у сфері будівництва. Основні наукові положення та практичні рекомендації отримані в ході дослідження полягають в наступному:

1. Запропоновано диференціювати процес генези та розвитку адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі на території України на наступні етапи:

1) початковий (IX-XIV ст.ст.) – пов'язаний з існуванням Київської Русі та Галицько-Волинського князівства та характеризується зародженням адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі на території сучасної України. Встановлено, що у цей період часу напрями стандартизації (норми міри й ваги) стосувались, як правило, будівництва стратегічних (наприклад, мости, військові об'єкти), державних (княжих) та релігійних об'єктів (княжі маєтки, храми);

2) литовсько-польський (XIV – XVII ст.) – пов'язаний з входженням українських земель до складу Великого князівства Литовського (а пізніше – до Річі Посполитої) та виданням Статутів 1529, 1566 та 1588 рр. У цей час модернізуються норми, що регулювали організаційно-правові засади ремонту та будівництва стратегічних, державних та релігійних об'єктів, накладається державне мито на спорудження та утримання окремих об'єктів;

3) етап існування українського козацтва (XVII-XVIII ст.ст.) – пов'язаний з зародженням та розвитком українського козацтва та утворенням Гетьманщини. У цей період часу зафіксовано розвиток норм, що передбачали порядок і правила побудови та обслуговування оборонних споруд та воєнних об'єктів. Крім того, саме на цьому етапі розвитку діяльність архітектора виокремлюється в окрему професію;

4) інтенсивного розвитку (XVIII – перша половина XX ст. ст.) – пов'язаний з

існуванням українських земель у складі імперій: Російської та Австро-Угорської. Характеризується виданням цілого комплексу законодавчих актів, що регулювали суспільні відносини у сфері будівництва (наприклад, «Про будівництво кам'яних будівель» (1709 р.), «Про будівництво житлових будинків» (1710 р.), «Будівельний статут 1857 р. тощо). Крім того, саме на цьому етапі розвитку закладаються норми будування не тільки стратегічних та воєнних об'єктів, але і приватних будинків. Також варто наголосити на тому, що в період інтенсивного розвитку засновуються спеціалізовані органи влади, що відповідали за адміністративно-правове регулювання будівельної галузі;

5) етап відродження української державності (1917-1922 рр.) – характеризується відсутністю розвитку адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі, що пов'язано зі складною соціально-економічною та політичною ситуацією, яка склалася на території сучасної України (Перша світова війна, розпад Російської імперії, утворення Української Народної Республіки, Української Держави (Другого Гетьманату), громадянська війна). У даний період часу приділялася незначна увага регулюванню вказаної групи суспільних відносин, що пояснюється необхідністю укріплення оборонного комплексу в умовах постійних воєнних конфліктів;

6) радянський (1922-1991 рр.) – пов'язаний з входженням території сучасної України до складу СРСР. Характеризується комплексним розвитком законодавства, що регулювало суспільні відносини у сфері будівництва. Запроваджуються державні стандарти (так звані «ГОСТи») у сфері будівництва та модернізується система державних органів у цій сфері.

7) сучасний (з 1991 р. по теперішній час) – пов'язаний з набуттям Україною незалежності. Характеризується відходом від застарілих радянських стандартів та впровадженням сучасних європейських правил, вимог, стандартів у сфері будівництва (Єврокодів), реформуванням органів державної влади (зокрема, внаслідок реформи створено Міністерство розвитку громад та територій України, Державну інспекцію архітектури та містобудування України).

2. Запропоновано під будівництвом, як об'єктом адміністративно-правового регулювання, розуміти сегмент поставлених під охорону чинного законодавства суспільних відносин, що виникають між державою (в особі її компетентних органів), фізичними та (або) юридичними особами з приводу споруджень об'єктів нерухомості, проведення ремонтних робіт, монтажу або демонтажу будівель та конструкцій, застосування заходів державного примусу до суб'єктів, що порушують нормативно-правові вимоги реалізації діяльності у цій сфері.

3. Доведено, що з метою створення сприятливих умов для отримання доступного житла найменш соціально захищеними категоріями населення (пільгові категорії), необхідно створити єдиний нормативно-правовий акт, що включатиме у себе синтез нових та вже існуючих механізмів досягнення відповідного результату (порядок та правила надання відповідних пільг державою).

4. Виокремлені основні завдання у сфері будівництва: створення нових об'єктів нерухомості (у тому числі шляхом добудови об'єктів незавершеного будівництва), відбудова населених пунктів (що особливо актуально у розрізі варварських дій Російської Федерації, яка підступно розв'язала війну проти України) та створення оптимального середовища для залучення інвесторів (нормативно-правове, фінансове тощо), нагляд за дотриманням чинних законодавчих та підзаконних актів у сфері будівництва та застосування до суб'єктів-порушників відповідних заходів державного впливу тощо.

5. Встановлені наступні основні ознаки адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності:

1) є формально визначеною діяльністю, що базується на низці законодавчих та підзаконних актів;

2) предметом такого регулювання виступає група суспільних відносин управлінського характеру;

3) перспективним вектором такої діяльності є підвищення рівня контролю за житловим будівництвом з боку держави, реформування податкової політики,

створення сприятливих умов до залучення інвесторів тощо.

6. Запропоновано розглядати під державним контролем у сфері будівельної діяльності владно-розпорядчу діяльність компетентних державних органів, спрямовану на забезпечення дотримання фізичними та юридичними особами законних та підзаконних документів в частині споруджень об'єктів нерухомості, проведення ремонтних робіт, монтажу або демонтажу будівель та конструкцій тощо.

7. Доведено, що адміністративна відповідальність виступає в якості одного з важливих інструментів забезпечення виконання правил будівництва, передбачених чинними законодавчими та підзаконними актами.

8. Акцентовано увагу, що якісна модернізація будівельного комплексу можлива лише за рахунок ефективної взаємодії органів державної влади та децентралізації окремих повноважень. На підставі аналізу зарубіжного досвіду децентралізації окремих повноважень у будівельній діяльності підтримано позицію про необхідність врахування досвіду Чеської Республіки, яка мала схожі проблеми, проте успішно їх подолала.

9. Обґрунтовано необхідність систематизації законодавства у будівельній сфері шляхом об'єднання в єдиний кодифікований нормативний акт, наприклад «Будівельний кодекс».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Резворович К. Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 194 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/1030/1/rezvorovich_dis.pdf
2. Мандрик С. І. Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 207 с. URL: <https://mydisser.com/ru/catalog/view/6/352/6982.html>
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності". URL: <http://kyiv-heritage.com/sites/default/files/ЗПУ%20про%20містобуд%20№%205655%20від%202021-06-11%20%203-Поясн%20зап.pdf>
4. Прийнято за основу проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності", 01 липня 2021 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/211495.html>
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : учинено в м. Брюссель 27 черв. 2014 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page#Text
6. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 848-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>
7. Про будівельні норми : Закон України від 05 листопада 2009 р. № 1704-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5. Ст. 41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17#Text>

8. Про затвердження Положення про базову організацію з науково-технічної діяльності у будівництві : постанова Кабінету Міністрів України від 14 лип. 2010 р. № 589. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/589-2010-%D0%BF#Text>

9. Базові організації з науково-технічної діяльності у будівництві. *Міністерство розвитку громад та територій України* : [сайт]. URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/tech-reg/normuvannia/bazovi_organizatsii/

10. Концепція реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 лип. 2010 р. № 1436. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1436-2010-%D1%80#Text>

11. Програма перегляду державних будівельних норм і правил на період до 2015 року : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2011 р. № 471. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2011-%D0%BF#Text>

12. Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу : постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2011 р. № 547. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/547-2011-%D0%BF#Text>

13. Система стандартизації та нормування у будівництві. Проектування будівельних конструкцій за Єврокодами. Основні положення : ДБН А.1.1-94:2010 : затв. Мінрегіонбудом України 16 груд. 2010 р. [Чинний від 2013-07-01]. Київ : Мінрегіонбуд України, 2012. 22 с.

14. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів

України від 3 квіт. 2017 р. № 275-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text>

15. Про внесення змін до Закону України "Про будівельні норми" (щодо уточнення деяких положень) : проект Закону України реєстр. № 6577 від 12 черв. 2017 р. *ІПС ЛІГА:ЗАКОН* : [сайт]. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/jh52p00i?ed=2017_06_12

16. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

17. Про стандартизацію : Закон України від 5 черв. 2014 р. № 1315-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18#Text>

18. Про визначення сфер діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади та Служба безпеки України здійснюють функції технічного регулювання : постанова Кабінету Міністрів України від 16 груд. 2015 р. № 1057. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2015-%D0%BF#Text>

19. План заходів щодо реалізації Стратегії розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 серп. 2015 р. № 844. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2015-%D1%80#Text>

20. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15 січ. 2015 р. № 124-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 14. Ст. 96.

21. Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів : проект Закону України реєстр. № 7151. *Міністерство розвитку громад та територій України* : [сайт]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Proekt-Zakonu-Ukrayini.pdf>

22. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови для розміщення на ринку будівельних виробів, гармонізовані з нормами законодавства Європейського Союзу». *Міністерство*

розвитку громад та територій України : [сайт]. URL: http://www.regionstroy.com.ua/files/raznoe/Poyasn_zapis.pdf

23. Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 берез. 2018 р. № 244-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2018-%D1%80#Text>

24. Законодавство. *Державне підприємство «Державний науково-дослідний інститут будівельних конструкцій»* : [сайт]. URL: http://www.niisk.com/standartizacija_ta_normuvannja_u_budivnictvi/normuvannja/zakonodavstvo.php

25. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М. : МГУ, 1967. 160 с.

26. Історія держави і права України : підручник : у 2 т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Київ : Ін Юре, 2003. Т. 1. 656 с.

27. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.

28. Редкин П. Юридические записки. М. : Университетская тип., 1841. Т. 1. 465 с.

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

30. Лубенець В. Г. Основи управління будівельним виробництвом : навч. посіб. Київ : Вища школа, 1995. 194 с.

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

32. Ревенко В. В. Будівництво і проектування сіл Півдня України у післявоєнний період (1945–1955 рр.). *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Серія : Історія. 2010. Т. 140, Вип. 127. С. 144–148.

33. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі:

теоретико-правові та праксеологічні засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2016. 513 с. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/dissertations/12/5.pdf>

34. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 573 с.

35. Unicheck : [сайт]. URL: <https://corp.eu.unicheck.com/similarity/report/3a42704a16c35e026d35b9740639b04e>

36. Терлецький О. Історія Української держави: у 2 т. Львів : Накладом фонду «Учіться, брати мої!», 1923. Т. 1. Княжа доба. 252 с.

37. Створення «Руської Правди». *Реферати та конспекти українською мовою* : [сайт]. URL: <https://mojaosvita.com.ua/istoriya/stvorenniya-ruskoj-pravdi/>

38. Библиотека литературы Древней Руси / под ред. Д. С. Лихачева, Л. А. Дмитриева, А. А. Алексеева, Н. В. Поньрко ; РАН. ИРЛИ. СПб. : Наука, 1997. Т. 4. XII век. 687 с. URL: <http://lib.pushkinskiydom.ru/Default.aspx?tabid=4946>.

39. Русская Правда. *Российское законодательство X – XX веков* : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова ; отв. ред. В. Л. Янин. М. : Юрид. лит., 1984. Т. 1. Законодательство Древней Руси. 430 с.

40. Пісковець І. Я. Конспект уроку з історії України у 8 класі з теми «Литовські статuti». URL: <http://navigator.rv.ua/wp-content/uploads/2018/12/piskovets2.pdf>

41. Історія держави і права України : Академічний курс : у 2 т. : підручник для студ. юрид. спец. вузів / ред. В. Я. Тацій, А. Й. Рогожин ; Академія правових наук України ; Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Київ : Ін Юре, 2000. Т. 1. 646 с.

42. Леонтович О. Крестьяне юго-западной России по литовському прау XV и XVI столетий / Императорский университет Св. Владимира. Киев : В Университетской тип. 1863. 92 с.

43. Литовський статут російської редакції 1811 року. *Allbest* : [сайт]. URL: https://otherreferats.allbest.ru/history/00136882_0.html

44. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса : Юрид. літ., 2004. Т. III, кн. 2. Статут Великого князівства Литовського 1588 року. 568 с.

45. Козаченко А. І. Органи державної влади і управління України другої половини XVII ст. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2001. 210 с.

46. Иванов А. А. Теория государства и права : учеб. пособ. / под. ред. В. П. Малахова. [2-е-изд., перераб. и доп.]. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2009. 351 с.

47. Ниль Попов. О значении германского и византийского влияния на русскую историческую жизнь в первые два века ее развития. *Московскія университетскія известія*. 1871. № 1. С. 26–55.

48. Липшиц Е. Э. Законодательство и юриспруденция в Византии в IX–XI вв. Историко-юридические этюды / под ред. В. И. Рутенбурга. Л. : Наука, 1981. 246 с.

49. Квасніцька О. О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 12. С. 370–382.

50. Комар Є. Г. Формування вітчизняної господарсько-правової системи регулювання будівельної діяльності протягом IX–XIX століть. *Держава і право* : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. 2014. Вип. 64. С. 116–121.

51. Свод законов Российской Империи / [повелением государя имп. Николая Первого составленный]. СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1857. Т. 12, ч. 1. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный, и пожарный. 664 с.

52. Лаврентьева М. С. Административно-правовое регулирование в сфере стандартизации и сертификации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2006. 258 с.

53. Полное собрание законов Российской империи, с 1649 года : [Собрание 1-е: по 12 декабря 1825 г.]. Санкт-Петербург : В типографии Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т4. 1700–1712 : [№№ 1740 – 2619]. 881 с.

54. Луппов С. П. История строительства Петербурга в первой четверти XVIII в. / под ред. А. В. Предтеченского. Л. : АН СССР, 1957. 192 с.
55. Сперанский А. Н. Очерки по истории приказа каменных дел Московского государства. М. : РАНИОН, 1930. 221 с.
56. Описание документов и дел, хранящихся в архиве Святейшего Правительствующего Синода, т. II, ч. II. / [сост. Комис. для разбора и описания архива Святейшего правительствующего синода]. СПб. : Синодальная типография, 1878. С. 630–632.
57. Пирожкова И. Г. Правовая регламентация градостроительства в первой четверти XVIII в. *Правовые вопросы строительства*. 2007. № 2. С. 28–31.
58. Талдыкин А. В. Административно-полицейский аппарат царизма в Украине в XVIII – первой половине XIX в.в. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харьков, 2000. 172 с.
59. Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України. *Вісник ТНЕУ*. 2013. № 4. С. 69–76. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/9317/1/Мельник%20Н..pdf>
60. Матушевич А. А. Центр Киева в архитектурно-планировочной организации города (Архитектурно-планировочный анализ) : автореф. дис. ... канд. архитектуры. Киев, 1956. 25 с.
61. Державний архів міста Києва. Ф. 163, оп. 41. Спр. 134. Арк. 19–21.
62. Виноградова М. В., Кальницький М. Б., Малаков Д. В. Головні та міські архітектори Києва 1799–1999. Каталог виставки до двохсотріччя введення посади головного архітектора Києва / Державний НДІ теорії та історії архітектури і містобудування Держбуду України (НДІТІАМ) ; Головне управління містобудування та архітектури Київської міської держадміністрації (Головкиївархітектура). Київ : НДІТІАМ ; Головкиївархітектура, 1999. 36 с.
63. Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. : у 2 т. / за ред. В. Д. Гончаренка. Київ : Ін Юре, 1997. Т. 1. З найдавніших часів до початку XX ст. 464 с.

64. О правах городского самоуправления по жилищным вопросам : постановление Народного Комиссариата по внутренним делам РСФСР от 30 окт. 1917 г. *Законодательство СССР. Библиотека нормативно-правовых актов* : [сайт]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_14.htm.

65. Маркуша М. Как власть страну к труду приучала. *Архитектура, строительство и дизайн*. 2007. № 2. С. 2–5.

66. Положение о государственных подрядах и поставках : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27 июля 1923 года. *Вестник ЦИК, СНК и СТО Союза ССР*. 1923. № 3. Ст. 54.

67. Положение о государственных промышленных трестах : постановление ЦИК СССР от 29 июня 1927 г. *Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик*. 1927. № 39. Ст. 392.

68. Нормальный договор на строительные работы : утв. приказом Высшего Совета народного хозяйства приказом от 23 июля 1925 г. № 1056. *Сборник приказов Высшего Совета Народного хозяйства*. 1927. № 8.

69. Тарасенко І. А. Будівельна наука та підготовка кадрів для будівельної галузі в Україні в 50–60-х рр. ХХ ст. *Вестник НТУ "ХПИ"*. Серія : Історія науки і техніки. 2011. № 20. С. 155–161.

70. Янковська О. Житлова проблема в УРСР у повоєнні роки. *Україна ХХ ст.: культура, ідеологія, політика* : зб. ст. 2008. Вип. 14. С. 117–126.

71. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. 376 с.

72. Олюха В. Г. Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2015. 302 с.

73. Олюха В. Г. Державне управління капітальним будівництвом у радянський період. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2013. № 6/3. С. 45–48.

74. О безвозмездном финансировании капитального строительства

государственных предприятий : постановление ЦИК и СНК СССР от 09 марта 1934 г. *Собрание законов СССР*. 1934. № 15. Ст. 105.

75. Гуштик Н. Державне управління у галузі будівництва: ретроспективний аналіз. *Ефективність державного управління* : зб.наук. пр. 2013. Вип. 37. С. 204–212.

76. Державна програма стандартизації на 2006 – 2010 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 01 берез. 2006 р. № 229. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/229-2006-%D0%BF?test=YO7Mf9lCdrY0hirwZi7Fo4I.HI4tss80msh8Ie6>

77. Мороз А. М. Огляд історичного розвитку правового регулювання будівельної галузі на території України у період з останньої чверті XVIII – початок XX ст. (до 1912 р.). *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6\3. Р. 32–36. (Словацька Республіка).

78. Мороз А. М. Розвиток інституту архітектурно-будівельного контролю. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2019. № 4 (62). С. 108.

79. Ціленко В. А. Правове регулювання будівельної діяльності: склад будівельних правовідносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 2 (17). С. 225–235. URL: <http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/2-225-235.pdf>

80. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

81. Гончарук С. Т., Нашинець-Наумова А. Ю. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності корпорацій в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 2. С. 37–40. URL: http://www.law.nau.edu.ua/images/Наука/Наукovij_jurnal/2011/statji_n2_19_2011/Goncharuk_Nashinec_Naumova_37.pdf

82. Жидченко К. П. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації військовослужбовцями права на виплату одноразової грошової допомоги. *Юридичний вісник*. 2016. № 3 (40). С. 67–72.

83. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с. URL: <http://www.law-property.in.ua/images/books/aruvsu.pdf>.
84. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
85. Крестовская Н. Н., Матвеева Л. Г. Теория государства и права: элементарный курс. Харьков : Одиссей, 2007. 384 с.
86. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / [пер. з рос.]. Харків : Консум, 2008. 656 с.
87. Шестопалова Л. М. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2006. 197 с.
88. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. Київ : ГАН, 2005. 231 с.
89. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за ред. В. Б. Авер`янова. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.
90. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
91. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2004. 328 с.
92. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. [3-е изд., перераб. и доп.]. М. : Норма, 2007. Т. 3. Государство, право, общество. 576 с.
93. Шундигов К. В. Механизм правового регулирования : учеб. пособ. / под ред. А. В. Малько. Саратов : СГАП, 2001. 104 с.
94. Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права : учеб. пособ. [2-е-изд., перераб. и доп.]. М. : Норма, 2007. 576 с.
95. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования. М. : Юрид. лит., 1966. 187 с.

96. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. [2-е изд., перераб. и доп.]. М. : ТК Велби ; Проспект, 2008. 576 с.
97. Александров Н. Г. Правовые и производственные отношения в социалистическом обществе. *Вопросы философии*. 1957. № 1. С. 25–26.
98. Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М. : Просвещение, 1980. 269 с.
99. Васильев А. В. Теория государства и права : курс лекций. М. : Флинта ; МПСИ, 2006. 200 с.
100. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юрид. лит., 1972. 258 с.
101. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 656 с.
102. Русинов Р. К. Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М. : Юрид. лит., 1998. 458 с.
103. Комаров С. А. Общая теория государства и права : курс лекций. Саранск: ОВС, 1994. 664 с.
104. Арсеньев Е. В., Витрук Н. В. Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М. : Просвещение, 1983. 198 с.
105. Малько А. В. Механизм правового регулирования. *Изв. вузов. Правоведение*. 1996. № 3. С. 54–62.
106. Общая теория права : курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород : Прогресс, 1993. 256 с.
107. Кривицький Ю. В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. 260 с.
108. Сырых В. М. Теория государства и права : учебник для вузов. М. : Юстицинформ, 2012. 704 с.
109. Гнатюк М. Д. Правозастосування та його місце в процесі реалізації права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2007. 211 с.

110. Ромашов Р. А. Теория государства и права : учебник. СПб. : Питер, 2006. 256 с.
111. Червонюк В. И. Теория государства и права : учеб. пособ. М. : Инфра-М, 2003. 704 с.
112. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 438 с.
113. Сучасні проблеми технічного регулювання у будівництві : зб. наук. праць. Київ : КНУБА, 2015. Вип. 1. 108 с. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6342/1/201501.pdf>
114. DIN. URL: <http://www.din.de/de/>
115. Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель та споруд : постанова Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2006 р. № 1764. *Офіційний вісник України*. 2006. № 51. Ст. 3415. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-2006-%D0%BF#Text>
116. Про визначення державного підприємства, яке виконує функції національного органу стандартизації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2014 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 97. Ст. 2815.
117. Національна стандартизація. Процедури створення, діяльності та припинення діяльності технічних комітетів стандартизації : ДСТУ 1.14:2015. [Чинний від 2016-04-01]. Київ : УкрНДНЦ, 2016. 42 с. (Національний стандарт України).
118. Дубінін Д. В., Сурганова А. І. Гармонізація національного будівельного законодавства з європейськими нормами – досвід Німеччини. *Сучасні проблеми технічного регулювання у будівництві* : зб. наук. праць. Київ, 2015. Вип. 1. С. 38–42.
119. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с. URL: <https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/292/1-19.pdf>
120. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

121. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 верес. 2017 р. Харків : Нац. акад. правових наук України ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. 112 с. URL: http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf

122. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.

123. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.

124. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / [пер. р нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов] ; відп. ред. О. Сироїд. [2-ге вид., перероб. і допов.]. Київ : К.І.С., 2009. 552 с.

125. Закаленко О. В., Козачук Д. А., Осадчий А. Ю. Адміністративні процедури : навч.-метод. посіб. (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). Одеса : Фенікс, 2019. 48 с. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/12117/admin_proced_2019.pdf?sequence=3&isAllowed=y

126. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68834&pf35401=527289>.

127. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект, реєстр. № 11472 від 03 груд. 2012 р. *ІПС ЛІГА:ЗАКОН* : [сайт]. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF8UO00A>

128. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. Верховна Рада України : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

129. Слобожан О. В. Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=426>

130. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 верес. 2012 р. № 5203-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

131. Бабаєв В. М., Новікова М. М., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Електронне урядування» (для студентів 5 курсу спеціальності 8.03060101 „Менеджмент організацій і адміністрування денної форми навчання) / Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 127 с. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/Konspekt-lektsij-EU-11.pdf>

132. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.

133. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06 верес. 2005 р. № 2806-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2806-15> .

134. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

135. Порядок виконання підготовчих та будівельних робіт : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2011 р. № 466. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF#Text>

136. Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2011 р. № 461. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF#Text>

137. Концепція реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 лип. 2010 р. № 1436. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55. Ст. 1874.

138. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності : проект Закону України реєстр. № 4733-1 від 12 лип. 2016 р. *БУДСТАНДАРТ Online* : [сайт]. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=6502

139. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності : Закону України від 17 січ. 2017 р. № 1817-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1817-19#Text>

140. Український класифікатор нормативних документів (ICS:2005, MOD) : ДК 004:2008. [Чинний від 2009-04-01]. Київ : Держспоживстандарт України, 2009. 97 с. (Національний класифікатор України).

141. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 687-XIV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>

142. Новицкий И. Б. Римское право : учебник / отв. ред. Е. А. Суханов. [6-е изд., стер.]. М. : Гуманитарное знание, 1998. 245 с.

143. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М. : Азъ, 1992. 960 с.

144. Комарова Ю. М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 229 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6710/1/dysertatsiia_komarova.pdf

145. Социология: энциклопедия / [сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Евелькин, Г. Н. Соколова, О. В. Терещенко]. Минск : Интерпрессервис ; Книжный Дом, 2003. 1312 с.

146. Теорія держави та права : підручник / [Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін.] ; за заг ред. Є. О. Гіди. Київ : О. С. Ліпкан, 2011. 576 с.

147. Армаш Н. Особливості адміністративно-правового статусу керівників органів виконавчої влади, що обіймають посади державних політичних діячів. *Право України*. 2006. № 10. С. 71–74.

148. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія : В. Б. Авер'янов (галола)]. Київ : Юридична думка, 2004. Т. I. Загальна частина. 584 с.
149. Теория государства и права : учебник для вузов / под. ред. В. Корельский, В. Первалова. М. : Норма-Инфра, 2002. 549 с.
150. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін Юре, 2002. 668 с.
151. Роговенко Д. С. Правовий статус Рахункової палати України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 201 с.
152. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : БЕК, 1996. 368 с.
153. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация) : монография. М. : ВНИИ МВД России, 1996. Ч. 1. Правовой статус субъектов административной юрисдикции. 68 с.
154. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М. : Книжный мир, 2004. 720 с.
155. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. [2-е изд., перераб. и доп.]. М. : Юристъ, 2001. 776 с.
156. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М. : Юрид. лит., 1974. 343 с.
157. Юридический научно-практический словарь-справочник : основные термины и понятия / [авт.-сост. : О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко]. Харьков : Эспада, 2007. 488 с.
158. Административное право : учебник / [К. С. Бельский, Ю. М. Козлов, Г. Н. Калибаба и др.] ; под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М. : Юристъ, 2000. 686 с.
159. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособ. М. : МГУ ; ИНФРА-М- НОРМА, 1997. 304 с.
160. Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як

суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 523–526. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1596/1/Kurulo_2012_1.pdf

161. Щерба В. М. Кримінальне провадження в суді присяжних: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2015. 292 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/1389/1/sherba_dis.pdf

162. Адміністративно-правовий статус замовника об'єкта будівництва. *Allbest* : [сайт]. URL: https://otherreferats.allbest.ru/law/00943334_0.html

163. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. / [В. В. Галунко, В. І. Олефір, С. О. Короєд, Пихтін М. П. та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2011. Т. 1. Загальне адміністративне право. 320 с.

164. Рудой К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.

165. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 18 с.

166. Алексійчук М. М. Адміністративно-правовий статус міського, районного органу внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.

167. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

168. Синкова О. До питання правового статусу органу виконавчої влади. *Правничий часопис Донецького університету* : наук. журн. 2008. № 1. С. 60–65.

169. Харенко О. О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 325–330. URL: <http://apdp.in.ua/v60/46.pdf>

170. Мандичев Д. Поняття адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2010. № 5. С. 117–121.

171. Гудима Н. Проблема статусу центральних органів виконавчої влади у

- реформуванні державного управління. *Європейські перспективи*. 2010. № 4. С. 80–84.
172. Бояринцев М. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів. *Право України*. 2002. № 8. С. 21–25.
173. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, , 1999. 266 с.
174. Бахрах Д.Н. Административное право России : учеб. для вузов. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2000. 640 с.
175. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Зерцало, 1997. 672 с.
176. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.
177. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. Киев : Вища шк., 1979. 230 с.
178. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищ. навч. закл. / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.
179. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
180. Грошовий Ю. М., Тацій В. Я. Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні. *Концепція розвитку законодавства України* : матеріали наук.-практ. конф. Київ, 1996. С. 33–35.
181. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. [3-е изд.]. М. : Сов. энцикл., 1972. Т. 9. Е–И. 623 с.
182. Большая советская энциклопедия : в 30 т / гл. ред. А. М. Прохоров. [3-е изд.]. М. : Сов. энцикл., 1974. Т. 18. Никко–Отолиты. 632 с.
183. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
184. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. 776 с.

185. Про затвердження Переліку центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких належить питання нормування у будівництві : постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2010 р. № 197. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2010-%D0%BF#Text>

186. Положення про Міністерство розвитку громад і територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 квіт. 2014 р. № 197 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вер. 2019 р. № 850). *Міністерство розвитку громад і територій України* : [сайт]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/about-min/polozhennya-pro-ministerstvo-rozvitku-gromad-ta-teritoriy-ukrayini/>

187. Берлач А. Теоретичні основи адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово комунального господарства України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 95–103. URL: <https://docplayer.net/86889927-Teoretichni-osnovi-administrativno-pravovogo-statusu-ministerstva-regionalnogo-rozvitku-budivnictva-ta-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva-ukrayini.html>

188. Програма інтеграції України до Європейського Союзу : схв. указом Президента України від 14 верес. 2000 р. № 1072/2000. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00#Text>

189. Мороз А. М. Адміністративно-правовий статус Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як суб`єкта реалізації нормування у будівництві. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. № 3 (61). С. 110–125.

190. Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури : постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2011 р. № 554. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF#Text>

191. Про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію : наказ Мінрегіону від 14 жовт. 2011 р. № 236. *ZakonOnline* : [сайт]. URL:

https://zakononline.com.ua/documents/show/86635___535001

192. Салухіна Н. Г., Язвінська О. М. Стандартизація та сертифікація товарів і послуг : підручник для студ. вузів. Київ : ЦУЛ, 2010. 336 с.

193. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4312-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. Ст. 395.

194. Кохан В. П. Щодо невідповідності працівників займаній посаді за висновками атестації. *Проблеми законності*. 2010. Вип. 106. С. 211–217.

195. Гриняк А. Особливості правовідносин генеральних підрядників і субпідрядників у договорах генерального підряду. *Підприємництво, господарство, право*. 2011. № 12. С. 53–56.

196. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення умов ведення будівельної діяльності : Закон України від 13 квіт. 2017 р. № 2020-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 22. Ст. 257.

197. Порядок делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності : затв. наказом Мінрегіону від 13 жовт. 2014 р. № 282. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1369-14#Text>

198. Положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію : затв. наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 25 черв. 2011 р. № 93. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0878-11#Text>

199. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text>

200. Словник української мови : в 11 т. / [редкол.: І.К. Білодід (голова) та ін.] ; АН Української РСР; Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні. Київ : Наук. Думка, 1977. Т. 8. *Природа-Ряхтливий* / [ред. тому: В. О. Винник та ін.]. 927 с.

201. Єфремова Т. Ф. Новый словарь русского языка.

Толково-словообразовательный : в 2 т. М. : Русский язык, 2000. 2310 с.

202. Кудрявцев О. В. Правове регулювання діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні. *Lex Portus* : юрид. наук. журн. 2017. № 1 (3). С. 107–123. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7791/Kudryavtsev%20LP1-2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

203. Ваньчук І. Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 32 (1). С. 7–10.

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

205. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 320 с.

206. Гавриков В. П. Теория государственно-правового регулирования : монография. М. : Проспект, 2016. 160 с.

207. Словарь иностранных слов. [18-е изд., стереотип.]. М. : Рус. яз., 1989. 624 с.

208. Акопов Л. В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ростов н/Д., 2002. 395 с.

209. Романів М. В. Становлення та розвиток державного фінансового контролю в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01. Київ, 1999. 211 с.

210. Юридический энциклопедический словарь / [ред. кол. : М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. И. Миньковський и др.]. М. : Сов. энцикл., 1984. 415 с.

211. Юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. М. : Ин-т новой экономики, 2007. 1152 с.

212. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М. : Юрид. лит., 1974. 160 с.

213. Єдинак Т. С., Павлишен О. В. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. *Вісник Академії митної служби України*. Серія : Державне управління. 2011. № 1(4). С. 12–18.
214. Державне управління: теорія і практика / заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
215. Нижник Н., Якушик І. Контроль – ефективна складова соціально-економічного розвитку держави. *Президентський контроль*. 2004. № 1. С. 41–44.
216. Гарашук В. М. Проблеми організаційного забезпечення контролю і нагляду в державному управлінні. *Проблеми законності*. 2005. Вип. 71. С. 100–103.
217. Маматова Т. Тракткування поняття “державний контроль” у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник державної служби України*. 2004. № 1. С. 23–26.
218. Чиркин В. Е. Контрольная власть. *Государство и право*. 1997. № 4. С. 10–17.
219. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
220. Баклан О. Поняття та зміст контрольно-наглядової діяльності. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2004. № 10. С. 41–46.
221. Баранов М. Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса. *Право и жизнь*. 2011. № 157 (7); 158 (8). URL: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19940890414&type>
222. Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различие. *Государство и право*. 2006. № 7. С. 31–42.
223. Собакарь А. О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2010. № 2. URL: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pppd/2010_2/10Cobak.pdf
224. Заїка М. М. Співвідношення контролю та нагляду в теорії управління. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2006. № 4. С. 167–170.
225. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под

ред. В. А. Козбаненко. М. : Статус, 2000. 912 с.

226. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05 квіт. 2007 р. № 877-V. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

227. Банчук О. А. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні. Київ : КонусЮ, 2009. 272 с.

228. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09 квіт. 2015 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

229. Про основи містобудування : Закон України від 16 листоп. 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

230. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

231. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14 жовт. 1994 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80>

232. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 19 серп. 2015 р. № 698. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#Text>

233. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2011 р. № 553. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-п>

234. Матвійчук А. В. Контрольні провадження у галузі будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 215 с.

235. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт : постанова Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2011 р. № 466. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF>

236. Перелік будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 7 черв. 2017 р. № 406. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/406-2017-%D0%BF#Text>

237. Генеральний план міста Києва на період до 2020 року : затв. рішенням Київської міської ради від 28 берез. 2002 р. URL: <https://drive.google.com/file/d/0BxbGBoNdb1j6MDBuSkdHSIF5V1E/view>.

238. Філоненко Є. Будувати легше, будувати простіше. *Юридична газета online*. 2017. 25 січня (№ 2–3). URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/buduvati-legshe-buduvati-prostishe.html>

239. Україна піднялася на 76 місце в рейтингу Doing Business. *Тверезий погляд* : [сайт]. URL: <https://tverezo.info/post/30317>

240. Методологія проведення дослідження Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації “DoingBusiness”. URL: <http://russian.doingbusiness.org/methodology/dealing-with-construction-permits>

241. Про Стратегію сталого розвитку “Україна — 2020”: указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

242. Група Всемирного Банка. “DoingBusiness” URL: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#dealing-with-construction-permits>.

243. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

244. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : затв. Указом

Президента України від 11 черв. 1998 р. № 615. *ІПС ЛІГА:ЗАКОН* : [сайт]. URL: : [сайт]. URL: https://ips.ligazakon.net/document/u615_98?ed=2000_04_12

245. Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : постанова Кабінету Міністрів України від 12 черв. 1998 р. № 852. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-98-%D0%BF#Text>

246. Зеркаль О. В. Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС. *Міністерство юстиції України* : [сайт]. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_4748

247. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листоп. 2002 р. № 228-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>

248. Про забезпечення діяльності Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції : указ Президента України від 5 лип. 2003 р. N 573/2003. *Президентн України* : [сайт]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5732003-1174>

249. Про затвердження Положення про Центр європейського та порівняльного права : наказ Міністерства юстиції України від 28 жовт. 2004 р. № 126/5. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1385-04#Text>

250. Про ліквідацію урядових органів : постанова Кабінету Міністрів України від 28 берез. 2011 р. № 346. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-п>

251. Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів від 27 трав. 2014 р. № 157. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-2014-%D0%BF>

252. Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції : постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 346. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-п>

253. Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 квіт. 2016 р. № 296. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/296-2016-п>

254. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо наближення законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС) : постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 160. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2016-п>

255. Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони : постанова Кабінету Міністрів України від 31 трав. 2017 р. № 447. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447-2017-%D0%BF#Text>

256. Савицкий П. И. Правительственный аппарат Пятой Республики во Франции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1980. 31 с.

257. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України. *Надвірнянська РДА* : [сайт]. URL: <http://nadrda.gov.ua/d0-bd-d0-be-d0-b2-d0-b0-d0-b4-d0-b5-d1-80-d0-b6-d0-b0-d0-b2-d0-bd-d0-b0-d1-81-d0-bb-d1-83-d0-b6-d0-b1-d0-b0-d1-94-d0-b2-d1-80-d0-be-d0-bf-d0-b5-d0-b9-d1-81-d1-8c-d0-ba-d0-b0-d0-bc-d0-be-d0-b4/>

258. Качка Т., Мовчан Ю. Нова практика перекладу актів ACQUIS COMMUNAUTAIRE. *Business Law Electronic Resource* : [сайт]. URL: https://msn.khnu.km.ua/pluginfile.php/247955/mod_resource/content/1/об'єктивність%20перекладів%20міжнародних%20правничих%20документів.pdf

259. Луць Л. Формування правового механізму взаємодії України з Радою Європи та Євросоюзом. *Віче*. 2006. № 7/8. С. 54–56.

260. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між

Україною та Європейським Союзом, вересень 2014 року – квітень 2015 року. Київ : Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, 2015. 85 с. URL: <https://knute.edu.ua/file/MTc=/b4edb9ba066ec8c3667c2f27b26d356d.pdf>

261. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (вересень 2014 року – січень 2015 року). *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>.

262. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (вересень 2014 року – квітень 2015 року). *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>.

263. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (січень – жовтень 2015 року). *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>.

264. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015 рік) *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>.

265. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за січень – травень 2016 року). *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/zvity-pro-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu>

266. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році). *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>.

267. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським

Союзом у 2017 році). *Урядовий портал* : [сайт]. URL:
<https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>

268. Про метрологію та метрологічну діяльність : Закон України від 05 черв. 2014 р. № 1314-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1314-18#Text>

269. Резворович К. Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 21 с. URL:
http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/1036/1/ареф_%20резворович.pdf

ДОДАТКИ

Додаток А

Рис.1

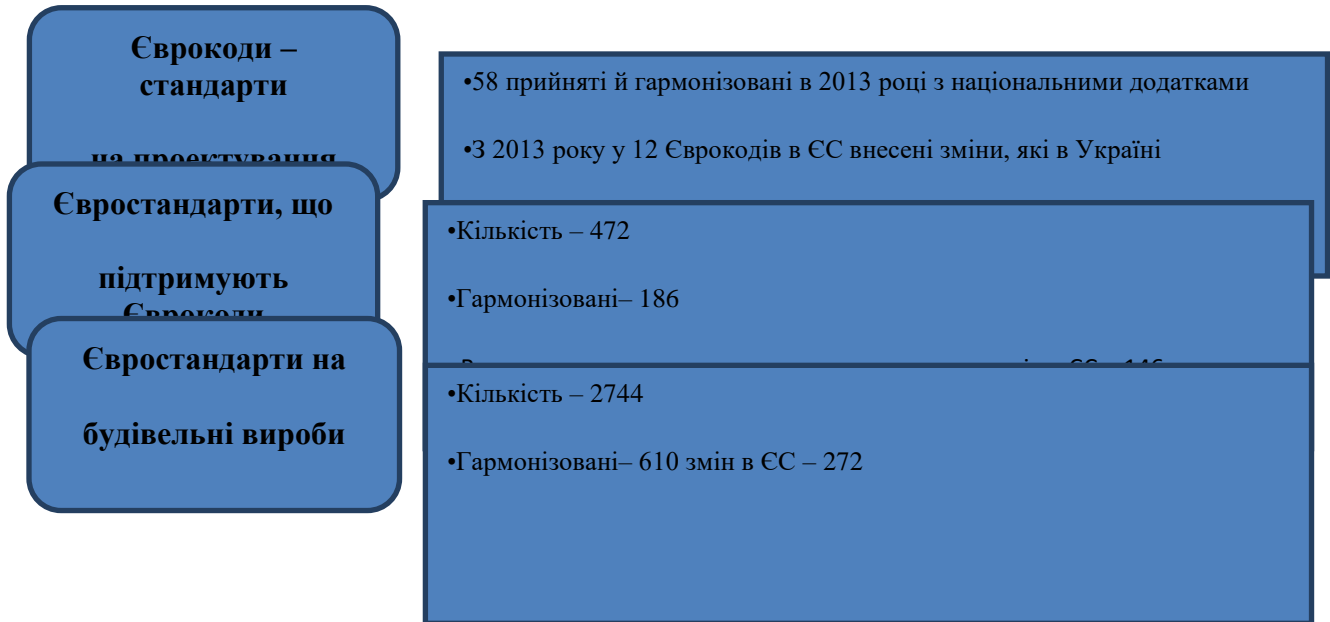
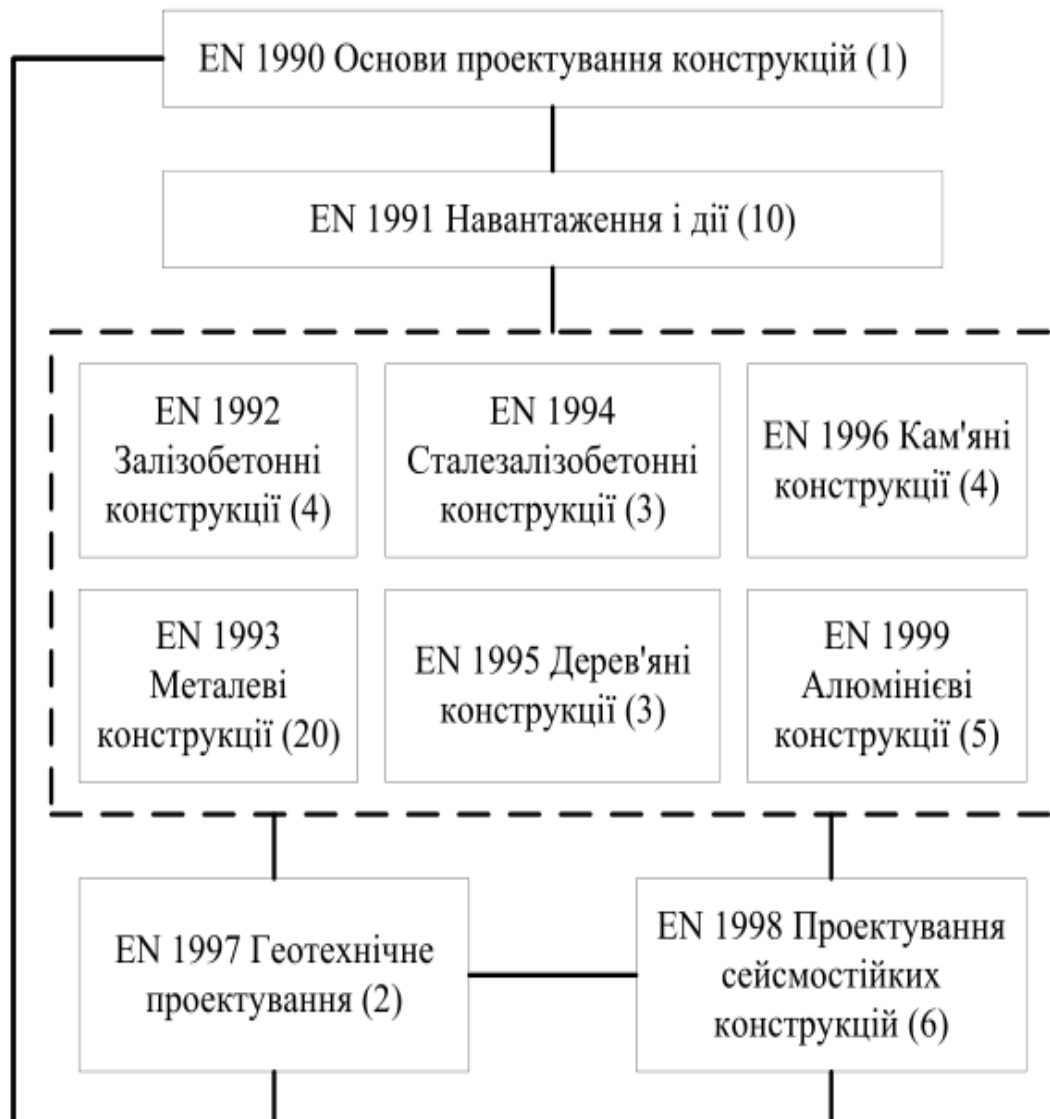


Рис. 2



Загалом всього 58 стандартів Єврокодів.

Рис.1. Система Єврокодів

Рис. 3

Приклади модельних норм/стандартів

Країна	Назва документа
Австралія	Будівельний кодекс Австралії (Building Code of Australia)
Німеччина	Модельні будівельні правила(Musterbauordnung)
Євросоюз	Єврокодекс (Eurocode)
Канада	Національний будівельний кодекс Канади (National BuildingCode of Canada)

Рис. 4



Рис. 5



Рис.6

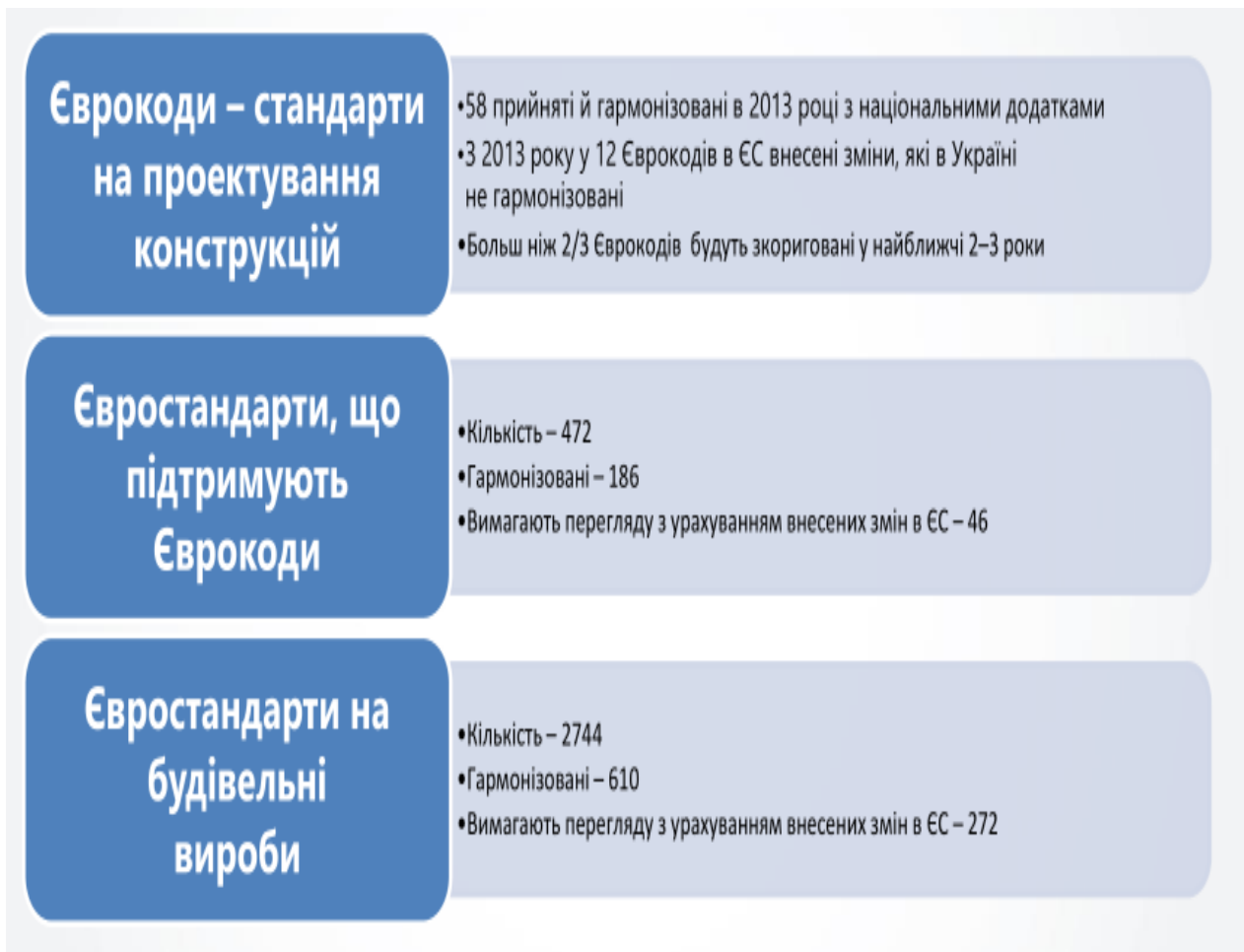
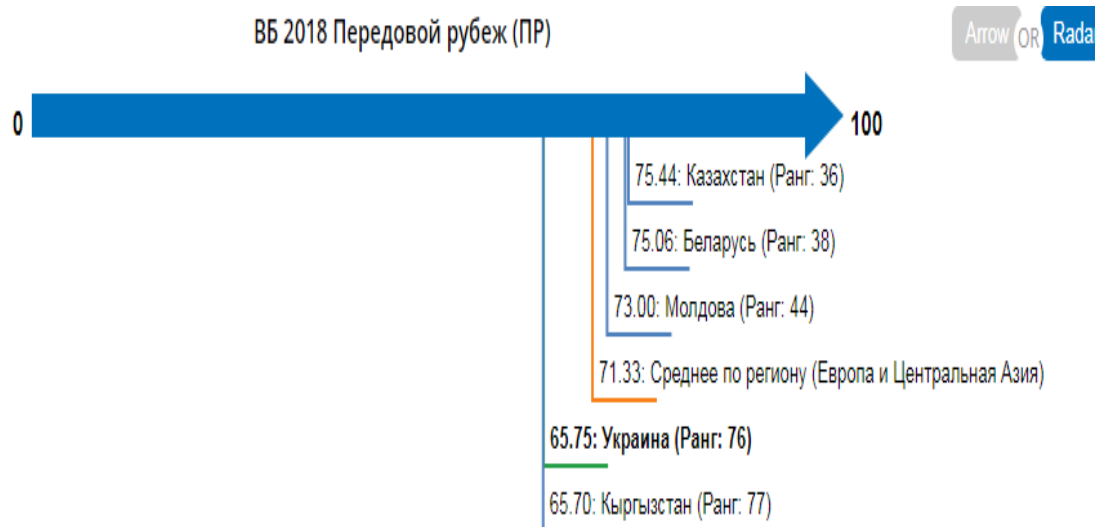


Рис.7



Передовой рубеж (ПР) демонстрирует удаленность каждой страны от «рубежа», представляющего собой наилучший результат, показанный любой из стран в отношении каждого индикатора начиная с Ведение бизнеса 2005. Передовой рубеж страны измеряется по шкале от 0 до 100, где 0 – это наихудший результат, а 100 представляет собой рубеж. Страны в рейтинге легкости ведения бизнеса занимают места от 1 до 190.



DOING BUSINESS 2018

МІНРЕГІОН

ЗАГАЛЬНЕ МІСЦЕ У СПИСКУ З 190 КРАЇН

76



2017 2018



Закон України
№ 1817

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ



СПРОЩЕННЯ
ДОЗВІЛЬНОЇ
СИСТЕМИ



ОТРИМАННЯ
СЕРТИФІКАТІВ ЧЕРЕЗ
ЕЛЕКТРОНУ СИСТЕМУ



ПЕРЕХІД
ДО КЛАСІВ
НАСЛІДКІВ



ПЕРЕЛІК РОБІТ,
ЯКІ НЕ ПОТРЕБУЮТЬ
ДОЗВОЛУ



КРИТЕРІЇ
ДЛЯ ПЕРЕВІРОК

ІНДИКАТОР ОТРИМАННЯ ДОЗВОЛІВ НА БУДІВНИЦТВО (+ 105 ПОЗИЦІЙ)

35



2017 2018



Закон України
№ 2020

ЩОДО ПОЛІПШЕННЯ УМОВ ВЕДЕННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ



СКАСОВАНО ВИМОГУ
ОТРИМАННЯ ВИХІДНИХ
ДАНИХ ВІД ДСНС



ПРИЙНЯТО 14 НПА
НА ВИКОНАННЯ ЗАКОМУ

Рис. 8

Двосторонні органи асоціації Україна - ЄС

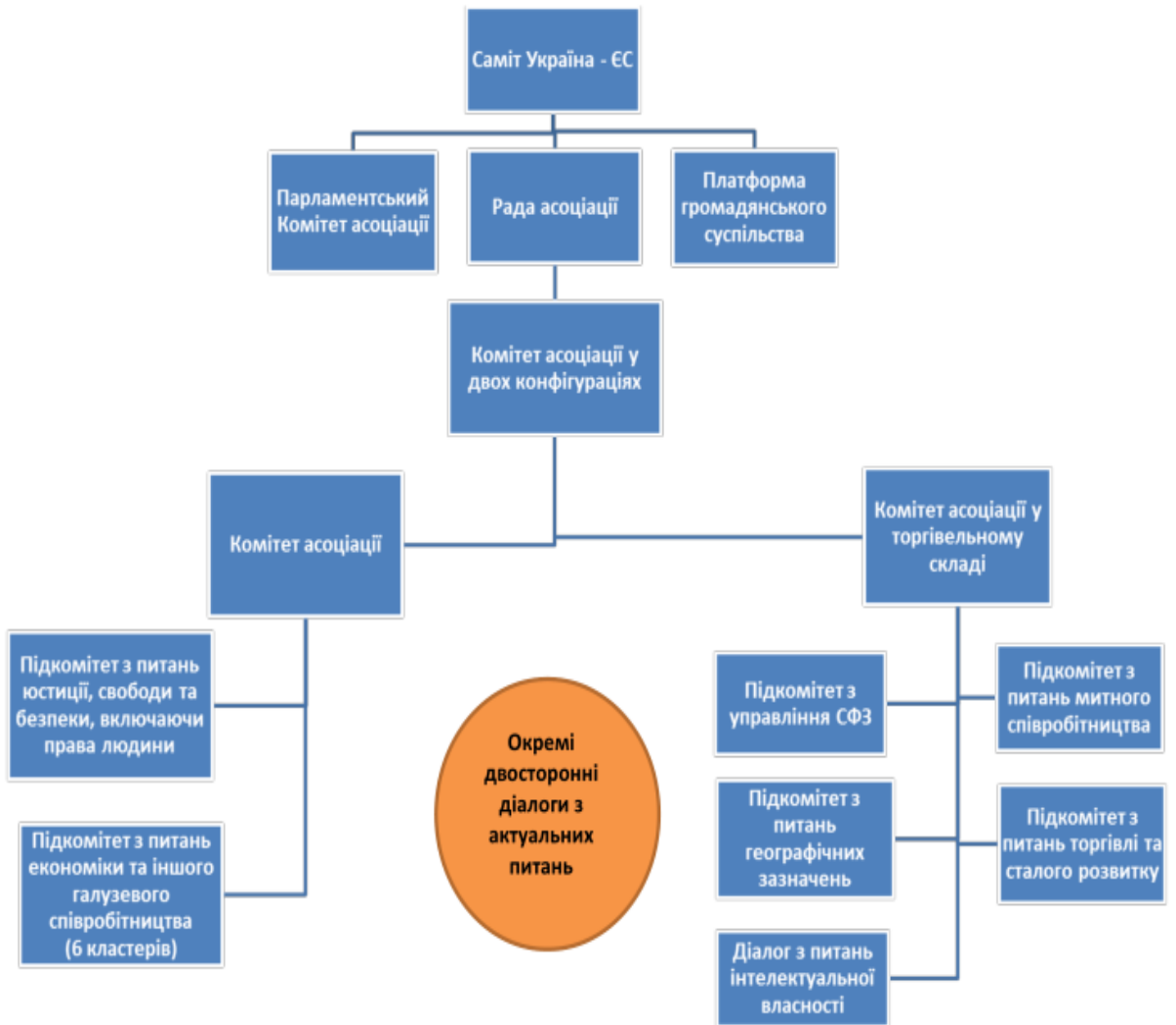


Рис. 9

Схематичне відтворення програмних документів у сфері євроінтеграційної політики України

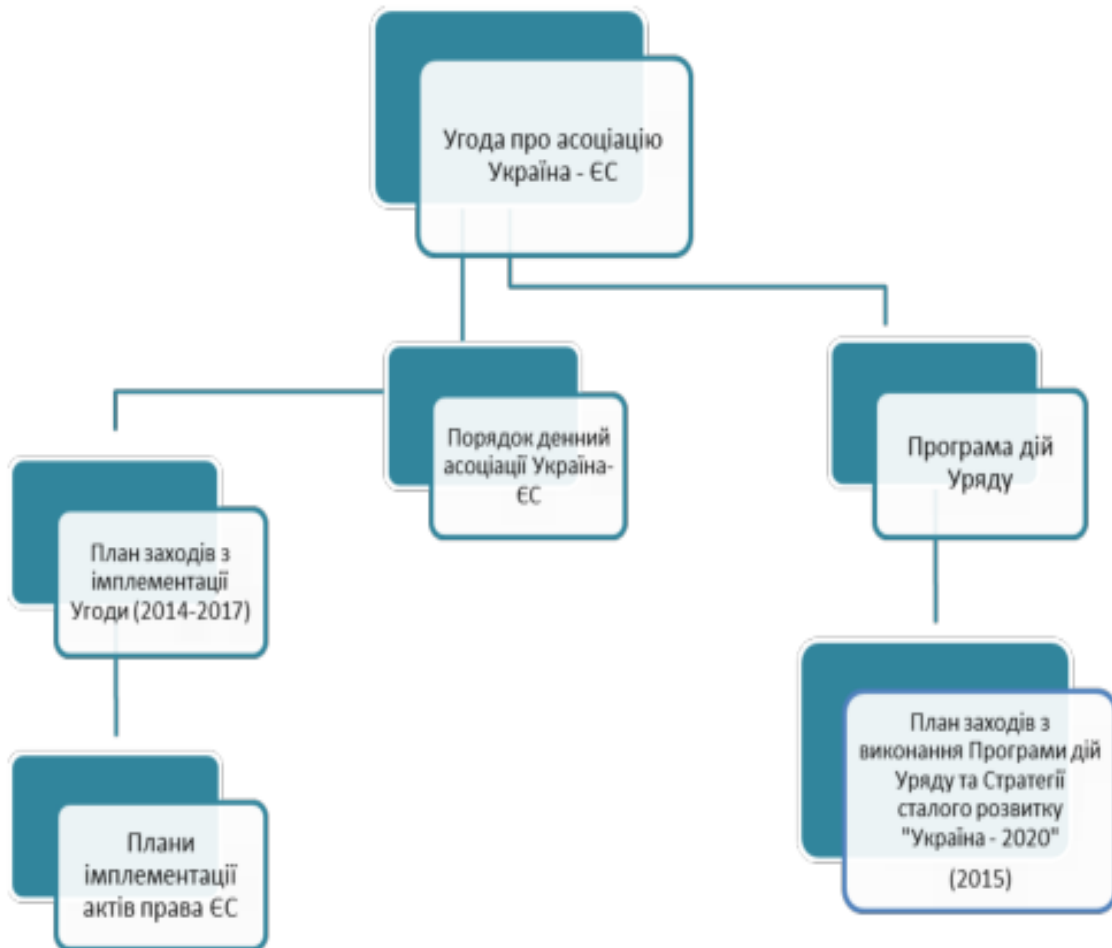


Рис. 10

Механізм координації євроінтеграційної політики

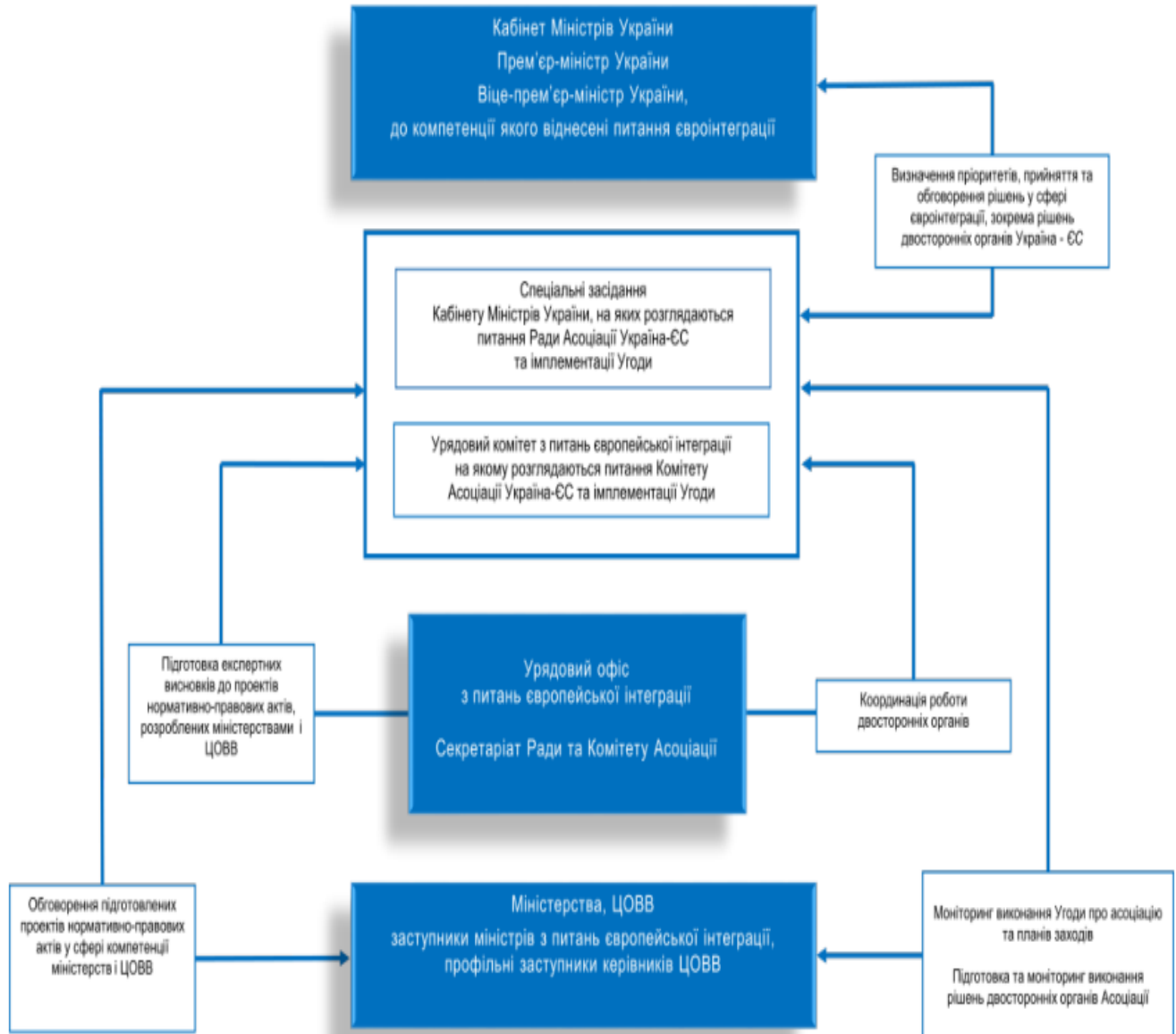
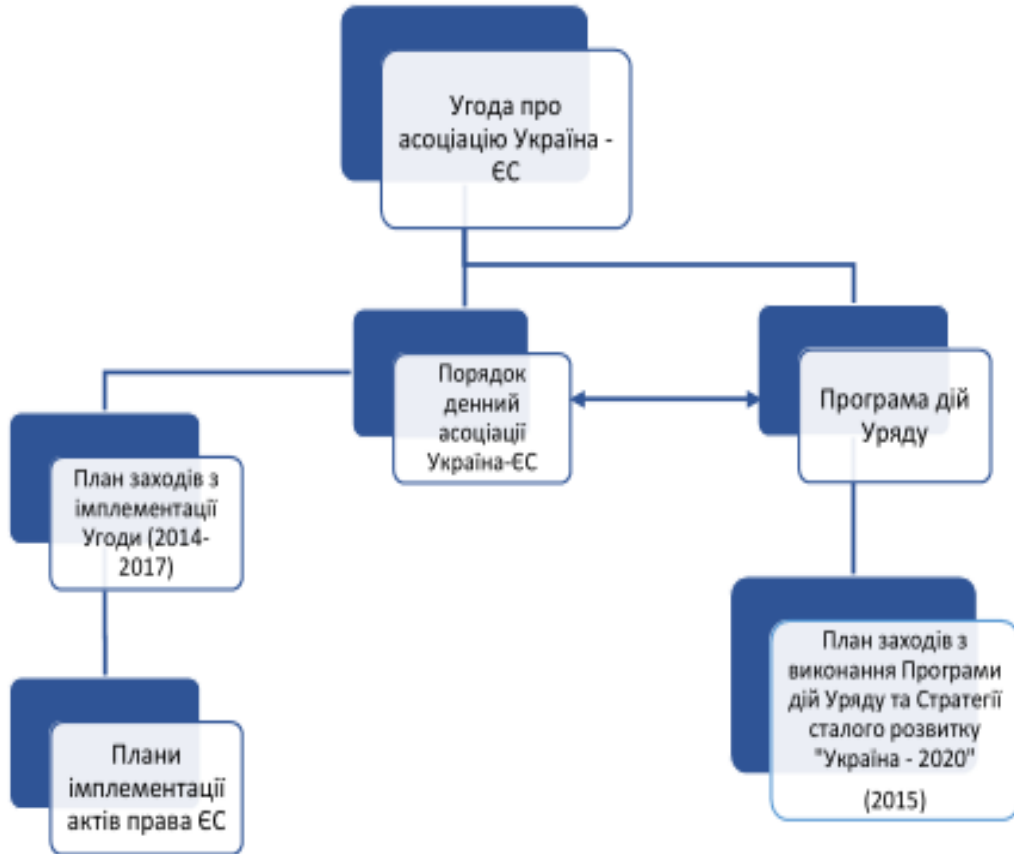


Рис. 11

Програмні документи у сфері євроінтеграційної політики України



СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Мороз А.М. Основні засади вдосконалення законодавства в будівельній галузі України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 5, Т. 2. С. 106–112.
2. Мороз А.М. Проблеми нормативно-правового забезпечення страхування відповідальності органів з оцінки відповідності за шкоду заподіяну третім особам. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. №1, Т. 3. С. 101–106.
3. Мороз А.М. Містобудівна документація: законодавчі вимоги у контексті проблеми масового житлового будівництва та дефіциту будівництва соціальної інфраструктури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. №3. С. 84–88.
4. Мороз А.М. Адміністративно-правовий статус Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як суб`єкта реалізації нормування у будівництві. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. №3(61). С. 110.
5. Мороз А.М. Розвиток інституту архітектурно-будівельного контролю. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2019. №4(62). С. 108.
6. Мороз А.М. Огляд історичного розвитку правового регулювання будівельної галузі на території України у період з останньої чверті XVIII – початок XX ст. (до 1912 р.). *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6\3. Р. 32–36. (Словацька Республіка).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Мороз А. М. Деретуляція у будівництві та усунення корупційних ризиків. Огляд законів №1817 і № 2020. Збір матеріалів «VI Національна конференція учасників

ринку сталевих будівництва «Стратегія. Розвиток. Перспективи», (14 груд.2017 р., м. Київ). Київ, 2017. С. 18–23.

2. Мороз А. М. Поточний стан імплементації положень Регламенту (ЄС) № 305/2011. *Якість.нов.іа*: збірник матеріалів Першої спеціалізованої конф. (27 верес. 2018 р., м. Київ) Київ, 2018. С. 9-12.

3. Мороз А. М. Побудова прозорої інспекційної системи контролю на підставі ризикоорієнтованого підходу: управління ризиками. Бюлетень «Інспекційний форум «Перевірок.net», (17 жовт. 2018 р., м. Київ). Київ, 2018. С. 27-31.

Акти впровадження

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор
 Національної академії внутрішніх справ,
 доктор юридичних наук,
 професор,
 заслужений діяч науки і техніки України



Сергій ЧЕРНЯВСЬКИЙ

АКТ

про впровадження результатів дисертації

Мороз Алли Миколаївни

«Адміністративно-правове забезпечення нормування у будівництві» поданої
 на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право»

зі спеціальності 081 «Право»

у освітній процес Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: професора кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань, доктора юридичних наук, професора Тихонової О.В., в.о. начальника відділу докторантури та ад'юнктури, доктора юридичних наук, професора Дрозда О.Ю., старшого наукового співробітника відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, кандидата юридичних наук Бондаря С.В. склала цей акт про те, що результати дисертації Мороз Алли Миколаївни «Адміністративно-правове забезпечення нормування у будівництві» впроваджені у освітній процес академії.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Мороз А.М. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, запроваджені для використання в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ, зокрема у системі професійної освіти практичних працівників, при викладанні відповідних навчальних дисциплін та під час підготовки навчальних і методичних посібників, підручників, курсів лекцій.

Голова комісії:

доктор юридичних наук, професор

Олена ТИХОНОВА

Члени комісії:

доктор юридичних наук, професор

Олексій ДРОЗД

кандидат юридичних наук

Сергій БОНДАР