

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*На правах рукопису*

**РЕЗВОРОВИЧ КРИСТИНА РУСЛАНІВНА**

УДК 351.743(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА**

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

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук**

**Науковий керівник:**

доктор юридичних наук, доцент

**Юнін Олександр Сергійович**

**ДНІПРОПЕТРОВСЬК – 2016**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1 СФЕРА БУДІВНИЦТВА ЯК ОБ’ЄКТ</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....</b>	<b>12</b>
1.1. Поняття та зміст адміністративно-правових відносин у сфері будівництва.....	12
1.2. Адміністративно-правовий механізм забезпечення державної політики у будівельній галузі .....	29
1.3. Нормативно-правові засади державної політики у сфері будівельної діяльності. ....	47
Висновки до розділу 1.....	58
<b>РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ПОЛОЖЕННЯ</b>	
<b>СУБ’ЄКТІВ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА.....</b>	<b>61</b>
2.1. Система та повноваження органів виконавчої влади у сфері будівництва. ....	61
2.2. Правове положення органів місцевої влади у сфері будівництва.....	86
2.3. Адміністративно-правовий статус господарських об’єднань у сфері будівництва. ....	103
Висновки до розділу 2.....	119
<b>РОЗДІЛ 3 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ</b>	
<b>ТА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА .....</b>	<b>121</b>
3.1. Забезпечення державного контролю у сфері будівництва.....	121
3.2. Загальна характеристика інституту адміністративної відповідальності у сфері будівництва. ....	139
Висновки до розділу 3.....	166
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>168</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>174</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>192</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Наразі стан будівельної галузі як об'єкта державного регулювання обумовлено змінами в політичній, правовій та економічній сферах. Будівництво є сферою залучення державних і приватних інвестицій, що сприяють економічному росту країни та її розвитку. Окремим видам будівництва властива особлива значимість у вирішенні завдань соціальної політики держави, спрямованої на створення сприятливих умов життя і діяльності населення, насамперед, у формі забезпечення громадян житлом. Поєднання публічних і приватних інтересів у сфері будівництва визначає виникнення і функціонування різних правових регуляторів, основним з яких є адміністративно-правова регламентація суспільних відносин, спрямованих на створення об'єктів нерухомості.

Проблемами будівельної діяльності є неузгодженість окремих положень нормативно-правових актів, недостатня визначеність загальнодержавної стратегії, відсутність єдиної злагодженої та ефективної системи дозвільних процедур. Відбувається стихійна забудова населених пунктів без урахування їх історичних і географічних особливостей. Спостерігається загрозлива тенденція зростання кількості правопорушень у сфері будівельної діяльності, що пояснюється багатьма факторами, зокрема, відсутністю належного контролю, бездіяльністю органів державної влади при порушенні вимог будівельного законодавства. Існує гостра необхідність вжиття дієвих заходів для забезпечення неухильного виконання загальнообов'язкових приписів, які діють у цій важливій соціально-економічній галузі. Сучасні процеси державотворення в Україні свідчать про недостатнє врахування інтересів громадян органами влади. При цьому проблема полягає не тільки в слабкості впливу державних органів влади на прийняття державно-управлінських рішень на всій території, а й взагалі на ситуацію в країні. Державна політика має стати чіткою й дієвою, а державно-управлінські рішення оперативними й максимально ефективними.

Слід зазначити, що вітчизняні наукові дослідження адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності є фрагментарними. Розглядаються здебільшого господарсько-правові аспекти регулювання в будівництві, і лише в останні роки з'явилися дослідження, присвячені питанням адміністративно-правового регулювання будівельних відносин. Значимість будівельної галузі як важливої складової економіки України і поглиблення економічних кризових явищ у світі, а також наявність численних конфліктів інтересів забудовників з інтересами громади і потреба у створенні більш сприятливих умов для розвитку будівельної галузі спонукають науковців до дослідження шляхів покращення ситуації державної політики у будівельній сфері засобами адміністративно-правового регулювання.

З метою отримання максимально повних результатів були вивчені адміністративно-правові, загальнотеоретичні, цивілістичні та господарсько-правові дослідження.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі конституційного, адміністративного, фінансового права та державного управління: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, А. С. Васильєва, В. В. Галунька, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Г. В. Джагупова, О. В. Джафарової, В. В. Зуй, С. В. Ківалова, А. П. Ключниченко, Л. В. Коваля, А. Т. Ковальчука, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, Д. М. Лук'янця, Р. С. Мельника, В. М. Манохіна, С. О. Мосьондза, Д. М. Овсянко, О. І. Остапенка, М. С. Студенікіної, Ю. О. Тихомирова, О. М. Якуби, О. П. Дем'янчука, О. В. Палагнюка, О. І. Дубенка та ін. Цінними для автора у науковому плані стали також праці вчених, що у різні часи досліджували питання правового регулювання будівельної діяльності, як то А. М. Абрамович, А. Б. Беломєсяцев, І. Д. Брауде, Г. Д. Денісова, Л. С. Джомарджидзе, Н. О. Доценко-Белоус, В. М. Коссак, Е. Б. Кубко, С. О. Кузнецова, А. В. Матвійчук, Б. Ф. Мовчановський, К. В. Пивоваров, В. О. Ромасько,

Б. М. Семенко, А. П. Ткач, З. В. Щепановський, С. П. Юшкевич,  
Т. В. Забейворота, О. М. Непомнящий, Д. В. Ісаєнко, А. В. Романенко,  
І. В. Миронець.

Слід зауважити, що зміст адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва та житлово-комунального господарства дотепер спеціально не вивчався, а у наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках правової проблематики. Таким чином, відсутність комплексного підходу, наявність колізій в діючому законодавстві обумовлює актуальність тематики цієї роботи та наукову необхідність проведення дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до положень плану заходів Міністерства освіти і науки України з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України (розробленої з урахуванням Коаліційної угоди) та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р), Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 рр. (постанова загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. №14-10) та в межах наукової теми «Актуальні проблеми забезпечення безпеки та правопорядку в Україні» (державний реєстраційний номер 0112U003548, 2012 р.).

**Мета і задачі дослідження.** *Метою* роботи є всебічний і повний правовий аналіз суспільних відносин у сфері будівництва, визначення статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин, встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері будівництва а також аналіз позитивного міжнародного досвіду.

Для досягнення поставленої мети передбачається вирішення таких *задач*:

- проаналізувати зміст суспільних відносин у сфері будівництва та визначити основні напрямки державної політики у сфері будівництва;
- розкрити зміст та особливості адміністративно-правового механізму

забезпечення державної політики у будівельній галузі;

– охарактеризувати нормативно-правові засади державної політики у сфері будівельної діяльності;

– визначити суб'єктний склад адміністративних правовідносин у сфері будівельної діяльності;

– розкрити особливості діяльності органів виконавчої влади у сфері будівництва;

– визначити адміністративно-правовий статус місцевих органів влади та їх вплив на державну політику в будівельній галузі;

– охарактеризувати місце та роль господарсько-правових утворень у сфері будівництва;

– дослідити особливості державного контролю у сфері будівництва.

– проаналізувати особливості застосування адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері будівництва;

– розкрити позитивний міжнародний досвід забезпечення державної політики у будівельній сфері.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження використовувався *діалектичний* метод пізнання процесів, які відбуваються в сфері адміністративно-правового регулювання відносин в будівництві, що дозволяє розглянути їх у розвитку та взаємозв'язку, виявити загальні напрями і закономірності (розділи 1, 3). *Системний аналіз та синтез* було застосовано при комплексному дослідженні системи органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в будівництві, як певної організаційної структури (підрозділ 2.1). *Логіко-семантичний* метод застосовувався для формулювання відповідних понятійних конструкцій (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). *Індуктивний та дедуктивний* методи було застосовано для поглиблення понятійного апарату

(підрозділ 1.1). *Порівняльно-правовий* метод було використано при порівнянні вітчизняного та зарубіжного законодавства (підрозділи 1.3, 3.2). *Формально-юридичний* метод використано для аналізу змісту нормативно-правових актів, які регламентують повноваження органів публічної адміністрації у сфері будівельної діяльності (підрозділи 1.3, 3,1). *Формально-логічний* метод дозволив на основі проведеного дослідження сформулювати понятійно-термінологічний апарат та обґрунтувати окремі теоретичні положення (розділи 1–3). Методи *моделювання, аналізу та синтезу* використовувались при розробці пропозицій з удосконалення законодавства. Специфіка об'єкту, що досліджується, передбачає застосування цілого ряду наукових підходів: *фундаментального, органічної єдності теорії і практики* (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 3.2).

*Емпіричну базу дослідження* становлять статистичні дані й матеріали, а також узагальнення результатів анкетування 390 респондентів щодо проблем публічного адміністрування в будівельній сфері (60 державних службовців, 270 працівників будівельної сфери, 60 громадян, які є суб'єктами правовідносин у сфері будівництва).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одна із перших у вітчизняній адміністративній науці комплексним правовим дослідженням адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва в Україні. В результаті дослідження сформульовано ряд наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем:

*вперше:*

– 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;

– наведено авторське визначення адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики у будівельній галузі, який повинен включати наступні види управлінського впливу держави: встановлення уповноваженими органами державної влади та місцевих органів влади відповідного порядку здійснення будівельної діяльності (у тому числі, повинен включати випадки її обмеження та припинення); ефективне здійснення та реалізація державної дозвільної політики у сфері містобудування; забезпечення координації, планування, комплексного програмування у сфері будівництва; виконання контрольних і наглядових функцій за діяльністю суб'єктів будівництва; застосування заходів адміністративного впливу до осіб, які порушують установлений порядок здійснення будівельної діяльності;

– запропоновано принципи державної політики у сфері будівельної діяльності: доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності;

*удосконалено:*

– співвідношення понять «забезпечення» та «регулювання» шляхом конкретизації їх змісту, зокрема, поняття «забезпечення» охоплюється поняттям «правове забезпечення». Одним із первинних елементів адміністративно-правового забезпечення будівельної діяльності є правове регулювання. Діяльність відповідних державних органів, а також участь громадян у зазначеній діяльності не можливі без його правової регламентації, що у цьому випадку має ключове значення;

– визначення ознак 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 здійсненням 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;

– наукові положення щодо статусу та повноважень органів загальної та спеціальної компетенції в сфері адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності;

– визначення поняття державного контролю у сфері будівництва як діяльності, що здійснюється органами державної влади загальної та спеціальної компетенції, які наділені різним обсягом контрольних повноважень з метою забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни під час здійснення будівельних робіт;

*дістали подальшого розвитку:*

– 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;

– загальна характеристика державного контролю у сфері будівництва, у зв'язку з чим зроблено висновок, що державна політика в будівельній галузі здійснюється шляхом вироблення, прийняття та застосування нормативно-правових актів, будівельних норм та правил, одним з основних обов'язкових елементів системи публічного адміністрування є контрольно-наглядова функція держави за суб'єктами будівельних відносин, адже безпека в будівництві має основне значення для споживача;

– визначення статусу господарських утворень юридичних осіб як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері

будівництва;

– загальна характеристика інституту адміністративної відповідальності у сфері будівництва, зокрема, визначено, що під адміністративною відповідальністю у галузі будівництва варто розуміти застосування заходів адміністративно-правового впливу (попередження, штраф, позбавлення спеціального права), до фізичної і юридичної особи, що вчинили правопорушення у галузі будівництва.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема, сформульовані в дисертації висновки, пропозиції та рекомендації використовуються у:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого дослідження теоретичних та практичних проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 3 грудня 2015 р.);

– *правотворчості* – можуть бути використані для розробки нових та внесення змін і доповнень у чинні нормативно-правові акти, які сприятимуть поліпшенню адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва;

– *правозастосовній діяльності* – з метою покращення практичної діяльності суб'єктів забезпечення державної політики у сфері будівництва (акт впровадження в роботу постійної комісії з питань житлово-комунального господарства, будівництва та використання природних ресурсів Кіровоградської обласної ради від 15 грудня 2015 р.);

– *навчальному процесі* – під час проведення занять з навчальних дисциплін «Фінансове право», «Адміністративне право» (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 2 жовтня 2015 р.).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на: міжнародній науковій конференції «Актуальні

питання юридичної науки: теорія та практика» (м. Кіровоград, 18 квітня 2014 р.), звітній міжнародній науково-практичній конференції «Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення» (м. Київ, 5 березня 2015 р.), науково-практичній конференції «Деструктивна пропаганда: шляхи протидії та проблеми відповідальності» (м. Київ, 21 травня 2015 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження висвітлено у п'яти наукових статтях, з яких чотири – опубліковані у фахових виданнях, затверджених МОН України, одна у науковому виданні іноземної держави (Киргизька Республіка), та у трьох тезах доповідей науково-практичних конференцій.

# РОЗДІЛ 1

## СФЕРА БУДІВНИЦТВА

### ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

#### **1.1. Поняття та зміст адміністративно-правових відносин у сфері будівництва.**

На сьогодні законодавство незалежної України приділяє особливу увагу нормативному закріпленню місця і ролі людини в суспільстві та державі. В Основному Законі держави було проголошено принцип пріоритету прав і свобод людини порівняно з державними та іншими інтересами. Ст. 3 Конституції України [60] закріпила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Іншими словами, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Однією із форм реалізації якого (тобто обов'язку) є правове регулювання суспільних відносин, зокрема й тих, які виникають у сфері будівництва. Крім того, у ст. 47 Конституції України задекларовано право на житло, а також зазначено, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, серед яких (тобто умов) провідне місце також відводиться правовому регулюванню. Тобто мова повинна йти, насамперед, про впорядкування суспільних відносин за допомогою правових норм, що характерно саме для правового регулювання, яке в теорії права визначається як:

- 1) здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку;
- 2) дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права;
- 3) здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток;
- 4) цілеспрямований вплив права на суспільні

відносини і поведінку осіб з метою їх впорядкування за допомогою системи спеціальних юридичних засобів [138, с. 11].

Треба зазначити, що сучасний стан будівельної галузі як об'єкта державного регулювання обумовлений змінами, що відбулися в суспільно-політичній, правовій й економічній сферах життєдіяльності України. Ці трансформаційні процеси відобразилися на змісті всього комплексу суспільних відносин, пов'язаних із плануванням і забудовою територій України, використанням земельних ділянок з метою будівництва, зведенням й експлуатацією будинків і споруджень .

Сучасні процеси державотворення в Україні свідчать про недостатнє врахування інтересів громадян органами влади. При цьому проблема полягає не тільки в слабкості впливу державних органів влади на прийняття державно-управлінських рішень на всій території, а й взагалі на ситуацію в країні. Державна політика має стати чіткою й дієвою, а державно-управлінські рішення оперативними й максимально ефективними. Тому чітка концептуалізація самого терміна «державна політика» є актуальною й нагальною розробкою сучасної науки державне управління [83].

Теоретичним і прикладним проблемам щодо визначення сутності і змісту державної політики та державного регулювання у різних сферах діяльності посвячено низку досліджень вчених: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Валецького, В. Цветкова, Л. Сморгунова, Н. Нижника, І. Олійченко, Л. Оліфіренко, М. Стрільця, В. Бакуменко, О. Руденко, В. Власова, та інших.

Проблема формування державної політики, механізмів її впровадження є предметом дослідження багатьох науковців з державного управління, серед яких Е. Афонін, В. Бакуменко, Ю. Ковбасюк, О. Крутій, О. Крюков, Ю. Куц, В. Наконечний, О. Радченко, В. Тертичка та ін. Стосовно детального опису змістовності державної політики регулювання земельних відносин у науковій літературі представлено розробки – А. П. Гетьмана, Б. В. Єрофєєва, А. М. Третьяка, Н. Г. Станкевича, О. О. Погрібного, А. М. Мірошніченко. Проте, наразі, не існує однозначного визначення поняття державної політики у сфері

будівництва в Україні, що і зумовило вибір цієї проблематики для наукового дослідження в межах даного розділу.

Для досягнення мети дисертаційного дослідження є необхідність на початку підрозділу встановити етимологічний зміст таких термінів як «державна політика» та «адміністративно-правові відносини». Спершу зосередимо увагу на понятті та змісту державної політики. Так, звернемо увагу на те, що держава здійснює свою політику через свої функції, тобто поняття «державна політика» є ширшою за обсягом, ніж «функція держави». Держава здійснює функції через свій механізм шляхом використання різних форм і методів. Серед форм діяльності держави пріоритетне місце посідають правові форми - юридичні засоби здійснення державних функцій. Саме в них відображається зв'язок держави і права, обов'язок держави при здійсненні своїх функцій діяти на основі права і в межах закону [162].

Загалом державна політика в будь-якій сфері, у тому числі у сфері будівництва, є відповіддю на практичні проблеми осмислення та контролювання комплексного характеру суспільства. Навколо визначення самого поняття «державна політика» виникає багато суперечок. Це пов'язано з багатоаспектністю та багатогранністю явища.

У найзагальнішому вигляді державну політику визначають як основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади. Зокрема, західний дослідник Л. Пал визначає державну політику як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [88, с. 22]. Інші західні дослідники Б. Гогвуд та Л. Ган зазначають, що державну політику необхідно відрізнити від щоденних рішень, які приймають державні органи [34, с. 34-35; 31]. По-перше, державна політика має більший масштаб, ніж рішення, вона (політика) є суттю послідовності рішень. По-друге, якщо рішення можуть виробляти самі організації, окремі агенти, то державна політика зазвичай передбачає взаємодію багатьох агентів і організацій та встановлення складних взаємозв'язків між ними [68]. Дослідження державної політики передбачає простеження множинних зв'язків

між багатьма індивідами, групами та організаціями. І хоча накопичення рішень протягом певного часу може скласти певну мозаїку політики, майже завжди впровадження тієї чи тієї з них має цілеспрямований характер [7].

Варто також зазначити, що державна політика не завжди поширюється на все суспільство, вона часто регулює лише певні сфери, тобто передбачає вплив на визначену суспільну групу. Отже, державною називається вона передовсім завдяки своєму походженню. До речі, Л. Пал [88] зауважує, що «законодавча влада не є нині єдиним джерелом державної політики», «майже кожен політику можна пов'язати з певним законодавчим актом, але справжній зміст політики часто визначається агентством із делегованими повноваженнями» [68].

Досліджуючи сутність державної політики Л. В. Сморгунов [38, с. 67] дає зазначеній категорії наступне визначення – це політичний процес управлінського впливу головним чином інститутів виконавчої влади на основні сфери суспільства, який спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як при розробці, так і при здійсненні стратегії і тактики регулюючого і організуючого впливу на всі компоненти і аспекти функціонування і розвитку економіки, соціальної сфери та інших підсистем суспільства за допомогою розміщення ресурсів, розподілу і перерозподілу загальних благ та інших заходів [17]. Інший учений Г. Атаманчук визначає державну політику як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому [96, 68].

Як зазначають автори Енциклопедичного словника з державного управління [50], державна політика (англ. Public Policy, State Policy) розглядається як дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності.

На думку автора, у контексті політичного процесу потрібно: а) чітко сформулювати державне бачення майбутнього (ідеал, ідея, ідеологія); б) формалізувати дієві механізми реалізації; в) визначити цілі (довгострокові, середньострокові, короткострокові); г) здійснити стратегічне планування;

д) розробити різні варіанти політики; ж) прийняти політичне рішення; провести кампанію на підтримку політики; з) реалізувати політику відповідно до зазначених термінів; к) оцінити вплив певної природи політики на загальноекономічне відродження різних видів економічної діяльності та суспільної практики в державі [154].

Таким чином, вироблення державної політики є послідовним процесом викреслення складових гуманітарної, соціальної, економічної мозаїки, які логічно поєднуються і доповнюють одна одну. На наш погляд, ефективність державної політики, як і державного управління, полягає в поліпшенні якості життя громадян, у гарантуванні соціальної стабільності, забезпеченні національної безпеки країни [51, с. 144]. Поряд із цим, засвідчимо, що державна політика являє собою пропонований урядом курс діяльності для використання можливостей та задоволення потреб. При цьому, признаємо, що очікувані результати такої діяльності мають бути чітко сформульовані, а також визначений їх вплив на існуючий стан справ і конкретне розв'язання проблем [154].

Отже, в процесі дослідження приходимо до того, що державна політика, зокрема у сфері будівництва, повинна мати принаймні три такі характерні ознаки: 1) політика має бути когерентною, тобто всі складові заходи у рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні «дійові особи» взаємодіють між собою у процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, у відповідності зі своїми власними прагненнями й інтересами; 2) політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх «вниз» для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів адміністрування політики, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи. В ідеалі дії управління різних рівнів повинні бути скоординованими й мати чіткий



зворотній зв'язок [46, с. 32]; 3) політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідкування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики [46, с. 32].

На наше глибоке переконання ключовими елементами державної політики у сфері будівельної діяльності є: уповноважені дії влади. Обґрунтовуючи дане твердження, необхідно звернути увагу на те, що державна політика – це дії, що їх реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити відповідно до нормативно визначених правил; реакція на реальні життєві потреби чи проблеми. Сутність даного елемента полягає у тому, що державна політика намагається реагувати на конкретні проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій (НДО) чи органів влади; орієнтованість на досягнення цілі. Даний елемент передбачає, що державна політика намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби у конкретному суспільстві; курс дій. Державна політика – це, як правило, не одне окреме рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід чи стратегія; рішення щось робити або рішення нічого не робити. Визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або може базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано у рамках поточної політики, а отже, не привести до жодних дій; здійснюється одним гравцем або групою гравців [68]. Політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців; обґрунтування дій. Визначена політика, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується; ухвалені рішення. Державна політика – це рішення, що вже ухвалені, а не намір чи обіцянка [171, с. 5-6; 68].

Процес формування і реалізації державної політики є багатограним і складним. Через те, що вітчизняна наукова школа розглядає державне управління як особливий тип соціального управління, тому є важливими, насамперед, управлінські засади формування та реалізації державної політики. З точки зору державного управління, для якого держава як соціальна організація є

ієрархізованим соціальним процесом, процес формування і реалізації державної політики має певні особливості, що характеризують його сутність [74].

Підсумовуючи вище наведені міркування, можна визначити, що до органів влади, які регулюють забезпечення державної політики у сфері будівельної діяльності відносяться:

органи виконавчої влади, наділені відповідними повноваженнями щодо управління будівельною діяльністю; органи місцевого самоврядування, а також саморегулюючі (переважно господарські) організації, яким функції з регулювання будівельної діяльності делеговані державними органами.

Відповідно до обсягу компетенції та місця в ієрархії виконавчої влади серед органів виконавчої влади виділяють органи трьох рівнів:

вищий (Кабінет Міністрів України), який здійснює загальне керівництво підконтрольними органами; центральний (в сфері будівельної діяльності можна виділити зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон), Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція); місцевий (місцеві державні адміністрації, управління містобудування та архітектури місцевих адміністрацій).

Більш детально характеристику системи та повноваження державних органів у сфері будівельної діяльності, нами буде висвітлено у другому розділі нашого дисертаційного дослідження.

Узагальнюючи наведені визначення державної політики, її ключових елементів вважаємо за доцільне запропонувати наступне формулювання дефініції державної політики у сфері будівництва, а саме: державна політика у сфері будівництва – це діяльність публічних органів, зокрема, органів державної влади та органів місцевого самоврядування з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних та місцевих (регіональних) цільових програм у сфері будівництва з метою розв'язання

нагальних проблем (в першу чергу створення, реконструкції об'єктів нерухомості різного призначення) чи задоволення потреб суспільства.

У контексті даного підрозділу, далі є необхідність проаналізувати та не залишати поза увагою такий термін як «адміністративно-правові відносини».

Апарат виконавчої влади забезпечує виконання завдань у сферах господарського, соціально-культурного, адміністративно-політичного будівництва та в інших галузях управлінської діяльності. У процесі управління виникають організаційні зв'язки між учасниками цих відносин, багато з яких потребують правового регулювання. Таке регулювання здійснюється за допомогою адміністративно-правових норм і таким чином перетворює їх в адміністративно-правові відносини.

Адміністративно-правові відносини характеризуються всіма ознаками правових відносин, але, крім цього, мають деякі особливості, які полягають у тому, що:

1) адміністративно-правові відносини складаються в сфері управління, тобто в повсякденній практичній реалізації завдань і функцій держави щодо здійснення управління господарським, соціально-культурним будівництвом, адміністративно-політичною сферою; 2) в усіх відносинах однією зі сторін обов'язково є орган виконавчої влади (державного управління), орган місцевого самоврядування або громадська організація, наділена державно-владними повноваженнями; 3) адміністративно-правові відносини – це особливий зв'язок між їх учасниками, один із яких за даних обставин має право вимагати від іншого такої поведінки, яку передбачено адміністративно-правовою нормою; 4) адміністративно-правові відносини можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права, згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення; У цілому адміністративно-правовим відносинам притаманні дві найважливіші ознаки: з одного боку – це форми соціальних відносин, оскільки в них обов'язково беруть участь люди чи їх об'єднання, а з іншого – це форми організаційних відносин, у процесі реалізації яких розв'язуються завдання управлінської діяльності [2].

Адміністративно-правові відносини завжди мають державно-владний характер, тобто один із суб'єктів завжди наділений державою владними повноваженнями щодо інших учасників адміністративно-правових відносин. У даному розумінні не є винятком і так звані «горизонтальні» адміністративно-правові відносини. Виникнення адміністративно-правових відносин – це, по суті, об'єктивізація загальної управлінської волі держави в реальній поведінці конкретних суб'єктів. Даний процес складається з трьох послідовно здійснюваних етапів.

По-перше, визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-правового відношення. По-друге, створюється відповідна юридична конструкція, своєрідний абстрактний макет (склад) адміністративного правовідношення. Закріплюється певна абстракція в адміністративно-правових нормах. Так, наприклад, норми Закону України від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану» містять достатню кількість абстракцій, які можуть сформувати правовідносини тільки за певних обставин (введення надзвичайного стану). По-третє, це реалізація норм і, як наслідок, виникнення сталих, державно-владних правових зв'язків між адресатами норм, тобто адміністративно-правових відносин. Адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру [2].

Підсумовуючи вище наведене, можемо зробити висновок, що адміністративно-правові відносини це суспільні відносини в сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права.

Проаналізувавши основні ознаки адміністративно-правових відносин, є необхідність коротко зупинитися та надати характеристику складових елементів цих відносин. Так, складовими частинами адміністративно-правових відносин є: суб'єкти, об'єкти та юридичні факти. Учасники адміністративно-правових відносин мають конкретні права та обов'язки і є суб'єктами правовідносин.

Тому, для більш ґрунтового дослідження, є необхідність з'ясувати зміст складу суб'єктів, та, що відноситься до об'єкту адміністративно-правових відносин.

Отже, до суб'єктів адміністративно-правових відносин можна віднести: державні органи (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств і установ); структурні підрозділи органів держави, посадових осіб державних органів; власника (представника, менеджера, уповноваженого власника); об'єднання громадян, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації; громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства. Передумовою вступу названих суб'єктів у конкретні адміністративно-правові відносини є наявність у них правоздатності та дієздатності. Адміністративна правоздатність - це спроможність суб'єкта адміністративних правовідносин мати права та нести юридичні обов'язки в сфері виконавчої влади. Адміністративна правоздатність державного органу (посадової особи) залежить від обсягу його компетенції. Адміністративна дієздатність – це здатність своїми діями набувати та реалізовувати права й обов'язки в сфері управління.

Об'єкт адміністративно-правових відносин це те, заради чого виникають правовідносини. Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій). Дії учасників управлінських відносин можуть здійснюватися заради різноманітних правових інтересів. Це можуть бути речі, матеріальні цінності, продукти духовної творчості, особисті нематеріальні блага, а саме: здоров'я, гідність людини, моральність тощо. Так, якщо об'єктом правовідносин є поведінка учасників (наприклад, передача державного майна від одного органу управління – іншому), то предметом адміністративних правовідносин будуть об'єкти матеріального характеру, тобто майно, речі [2]. Підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин є юридичні факти (дії та події). Під діями слід розуміти факти, які виникають за волею людей. Вони можуть бути як правомірними, так і неправомірними. Події це явища, що не

залежать від волі людей, але зумовлюють певні правові наслідки. Наприклад, до подій належать стихійні лиха (повені, землетруси, пожежі, епідемії, епізоотії тощо) [9].

Стан будівельної галузі як об'єкта державного регулювання в цей час обумовлений змінами в політичній, правовій й економічній сферах України. Будівництво являє собою сферу залучення державних і приватних інвестицій, що сприяють економічному росту країни і її розвитку. Окремим видам будівництва властива особлива значимість у вирішенні завдань соціальної політики держави, спрямованої на створення сприятливих умов життєдіяльності населення, насамперед, у формі забезпечення громадян житлом. Сполучення публічних і приватних інтересів у будівельній сфері визначає виникнення й функціонування різних правових регуляторів, основним з яких є адміністративно-правова регламентація суспільних відносин, спрямованих на створення об'єктів нерухомості [63, с. 3].

Будівництво об'єктів нерухомості являє собою сполучення державних, суспільних і приватних інтересів. До сфер публічного значення законодавством про містобудування [113] віднесене забезпечення стійкого розвитку територій України, функціонування державних систем інженерної й транспортної інфраструктур, збереження й охорона державних об'єктів історико-культурної й природної спадщини. При цьому, встановлено, що вирішення публічних завдань повинне узгоджуватися із суспільними інтересами населення відповідних територій, а також приватними правами громадян й юридичних осіб, реалізованими при забудові приналежних їм земельних ділянок .

Об'єкти нерухомості є однієї з основних сфер вкладення державних і приватних інвестицій [117], що належать як українським, так й іноземним громадянам й юридичним особам.

Конституційне право на вільне використання своїх можливостей і майна для підприємницької діяльності в розглянутій сфері реалізується суб'єктами різних організаційно-правових форм і видів власності за допомогою планування розвитку територій, проектування й зведення об'єктів нерухомості, а також

розробки й використання проектної й містобудівної документації.

Чинне законодавство (тут і далі термін «законодавство» розуміється у широкому змісті, включає всі нормативно-правові акти) й сучасна наука допускають різні тлумачення будівельної діяльності. У прикладному розумінні будівництво являє собою галузь економіки, призначення якої полягає у зведенні будинків і споруджень [146]. Юридичні й економічні передумови, що створені для залучення будь-яких форм інвестування в об'єкти нерухомості, призвели до появи особливої сфери регулювання, звичайно відображаються в нормативних правових актах з інвестиційно-будівельною діяльністю.

Сучасна наука аналізує зміст інвестиційно-будівельної діяльності, не виділяючи в ній юридичну складову [63, с. 15]. Багато досліджень розглядають правове регулювання будівельної сфери як умови здійснення капітальних вкладень, при цьому особлива увага приділена розгляду інвестиційно-будівельного сектора як особливої сфери виробничо-економічних відносин. Обґрунтування авторами функціонування проектно-будівельного інвестиційного комплексу також не включає розгляд його юридичної сутності.

Уявляється, що інвестиційно-будівельна діяльність повинна бути виділена як правова категорія, під якою варто розуміти об'єкт державного регулювання в сфері економіки, що включає сукупність суспільних відносин по вкладенню індивідуальними й колективними суб'єктами коштів й іншого майна в будівельну галузь з метою одержання прибутку або соціально-пріоритетного результату [63, с. 13-14].

Сучасні тенденції формування будівництва як сфери виробництва полягають у розвитку житлового, промислового, дорожнього, експериментального будівництва, правовий статус яких визначається залежно від призначення об'єктів, а також вимог, які пред'являються при їхньому зведенні або реконструкції.

Як об'єкт науково-правових досліджень будівництво розглядається в єдності із правом, що сприяє розвитку наукових пошуків, у тому числі й появі наступних концепцій.

Ю. Н. Стариллов обґрунтовує виникнення архітектурно-будівельного права в якості підгалузі адміністративного права, під яким розуміється система правових норм, що застосовуються у сфері планування й здійснення будівництва [148, с. 258-259]. Найважливішою частиною будівельного права автор вважає норми про планування, що включають у себе систему приписів про містобудівне планування, форми його реалізації, а також контролю у сфері будівництва, проведеному органами архітектурно – будівельного нагляду [63, с. 5].

Житлове будівництво України сьогодні формується на частково ринковій, «змішаній» основі економіки перехідного періоду, з орієнтацією будівельних організацій на високі якісні економічні результати. Справжній ринок в Україні поки не сформувався, оскільки не працюють фондовий і фінансовий ринки, немає справжніх фондових бірж із їхньою вільною купівлею-продажем акцій, облігацій (у тому числі цих цінних паперів будівельних компаній). Залучення інвестицій в будівництво житла завжди здійснюється протягом довготривалого періоду в умовах невизначеності та завжди пов'язаний з ризиками. Відомо, що ризик виникає при невизначеності впливу факторів зовнішнього середовища та відсутності можливості здійснити адекватний достовірний прогноз економічних процесів. Тому достатньо актуальною задачею, що виникає перед інвесторами, є вкладення коштів в проекти, що інвестиційно привабливі.

Залучення інвестицій в сферу житлового будівництва пов'язана з задачею їх ефективного використання, а значить вирішується задача інвестиційної привабливості того, чи іншого об'єкту інвестування. Особливо важливими є регуляторні фактори для будівельної сфері, де держава втручається в інвестиційні проекти на всіх етапах, починаючи від проектування житла і закінчуючи його введенням в експлуатацію [33].

Найголовніша причина кризової ситуації, що сьогодні призвела до загостренню житлової проблеми – це глибокий інвестиційний спад, зниження частки бюджетного фінансування протягом більш 23 років, циклічний характер фінансово-економічної кризи, розпочалась ще у 2008 році, і бюрократичні



труднощі, що виникають при затвердженні проектно-кошторисних документів, документів дозволу на будівництво, а також зниження інвестиційних можливостей населення на будівництво житла та поліпшення своїх житлових умов [33]. І тут, цілком доречно звернути увагу на зауваження О. С. Васильєва, що у формуванні державної політики набувають важливості інтереси окремих соціальних груп. Це передбачає врахування державними інститутами цих інтересів задля реалізації ефективної державної політики. Таким чином, державну політику можна розглядати як результат діяльності окремих політичних інститутів, що покликані розробляти та реалізовувати основи політичного розвитку держави [83].

Аналіз даних Державного комітету статистики України свідчить, що будівництво житла після здобуття Україною незалежності значно скоротилося. Зокрема, кількість збудованих квартир різко зменшилась з 279 тисяч квартир у 1990 році до 118 тисяч у 1995 році. У 2000 році темпи будівництва впали ще більше: до 63 тисяч, 62 тисяч у 2003 році. Відносно збільшення будівництва житлової нерухомості розпочалось лише з 2005 року: до 76 тисяч збудованих квартир у 2005 році, 82 тис. – у 2006, 95 та 94 тисяч – у 2007 та 2008 роках відповідно. Але через кризу у 2009 році темпи будівництва знову зменшилися: в 2009 році до 66 тисяч, а у 2010 – до 77 тисяч квартир на рік. В 2011 та 2012 роках було збудовано 83 та 91 тисяч квартир відповідно. У 2015 році загальна площа прийнятого в експлуатацію житла у міських поселеннях становила 4116,8 тис. м<sup>2</sup>, у сільській місцевості – 1978,7 тис. м<sup>2</sup> [40].

За 2014р. в Україні прийнято в експлуатацію 9741,3 тис. м<sup>2</sup> загальної площі житла, з яких 202,7 тис.м<sup>2</sup> (або 2,1% загального обсягу житла) відповідно до «Порядку прийняття в експлуатацію і проведення технічного обстеження індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт» від

24.04.2015 затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 79.

Значну частину (53,0%) загального обсягу житла прийнято в експлуатацію у будинках із двома й більше квартирами, 46,7% – в одноквартирних будинках та 0,3% – у гуртожитках. Загальна площа прийнятого в експлуатацію житла за 2014р. порівняно з 2013 р. зменшилась на 2,1%, при цьому без урахування площі, прийнятої відповідно до Порядку, збільшилась на 27,0% [40].

Будівельні підприємства України в січні-жовтні 2015 р. скоротили обсяги робіт порівняно з аналогічним періодом минулого року на 20,8% – до 40,6 мільярда гривень, повідомила Державна служба статистики України. Зокрема, за даними Держстату, обсяги робіт з будівництва будівель за 10 місяців поточного року скоротилися на 16,1% – до 20,5 мільярда гривень, зокрема по будівництву житлових будівель – на 4,1%, до 10,6 мільярда гривень, з будівництва нежитлових будівель – на 26,7%, до 9,9 мільярда гривень. Роботи з будівництва інженерних споруд скоротилися на 26,1%, до 20,1 мільярда гривень.

Для переконливості порівнюємо ці дані у контексті доволі різкого падіння показників отриманого житла особами, які «стоять у черзі» на його отримання, на противагу доволі повільному скороченню кількості таких осіб. Так, згідно з офіційними статистичними даними кількість сімей та однаків, які перебували квартирному обліку на кінець звітного року скоротилася з 2638000 у 1990 році до 2411000 у 1995 році, а у 2011 році до 1084000, у 2013 року склала 807,719 тис., що на 214 тис., або 26,49% менше, ніж у 2012 році, при цьому скорочення кількості черговиків в 2012 до 2011 року склало 5,7%, або 62 тис. – до 1021700, 2015 р. - 657,203 тис., що з урахуванням раніше оприлюднених даних на 150,516 тис., або 18,6% менше, ніж у 2014 році [40].

Причинами такого стану речей є незбалансована система адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності, нечітке визначення компетенції органів і посадових осіб, відповідальних за надання дозволів, контроль і здійснення інших повноважень у цій сфері. Тож розробка та запровадження

ефективних заходів удосконалення й оновлення адміністративно-правових відносин у галузі є нагальною потребою.

Брак уваги до будівельних відносин зумовлений, зокрема, відсутністю ґрунтовних сучасних наукових досліджень з цього питання. Як наслідок – неузгоджене використання понятійного апарату в законодавстві, нечітке розмежування повноважень державних органів у сфері будівництва. Звідси постає відома всім причетним до цієї галузі особам проблема. З одного боку, це надмірна кількість і складність отримання необхідних дозволів, а з другого – недостатність наданих державним органам повноважень для запобігання та усунення правопорушень у будівництві.

Серед правників радянського періоду тема правового регулювання капітального будівництва була однією з найактуальніших, бо плани із забезпечення населення СРСР житлом та спорудження промислових об'єктів посідали чільне місце в тодішніх ще директивах з'їздів КПРС. Серед учених-дослідників згаданої тематики можна відзначити, зокрема, І. Брауде, А. Ткача, Л. Джомарджидзе, С. Акманова, І. Хламова, Є. Кубка та інших. Проте якщо ними й розглядалися питання не цивілістичного, а адміністративно-правового підходу до будівництва, то, звісно, з позицій планової економіки, коли найбільшу увагу приділяли планам, титульним спискам, правовому становищу будівельних трестів і бригад, повноваженням Держбуду, Держплану, Будбанку СРСР, Держбанку, Міністерства фінансів та інших органів загальносоюзної і республіканської компетенції. Нині під час переходу на ринкову економіку спостерігаються геть інші – ринкові реалії та технічні можливості в галузі.

Для означення будівельної діяльності в широкому сенсі слід повернутися до терміна «будівництво». Під ним розуміють галузь матеріального виробництва, що забезпечує створення та реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт, облаштування об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного й житлового призначення, розширення та технічне переоснащення підприємств.

Розглядаючи відносини в цій сфері як предмет регулювання правових норм, необхідно відзначити їхню неоднорідність. Тож вони й регулюються нормами різних галузей права:

цивільного (підрядні та субпідрядні відносини, постачання та транспортування будматеріалів тощо); адміністративного (отримання дозвільних документів на проведення будівельних робіт, погодження проектної документації тощо); фінансового (фінансування та інвестування будівництва); земельного (виділення земельних ділянок під будівництво); трудового (праця будівельників, архітекторів та інших спеціалістів); кримінального (відповідальність за злочини у сфері будівництва); екологічного (врахування впливу на навколишнє середовище) тощо.

Зокрема, адміністративне право впорядковує відносини як у сфері державного управління будівельною галуззю, так і у зв'язку з державно-управлінською діяльністю органів виконавчої влади у цій сфері.

У науковій літературі деякі автори, наприклад, О. Абрамович, з метою вдосконалення законодавства пропонували виокремити основи правовідносин у будівельній сфері, що охоплюються різними галузями права, та об'єднати їх у єдиному основоположному акті. На думку інших дослідників, групування правових норм доцільно проводити з метою полегшення застосування законодавства. Для цього може застосовуватись як інкорпорація, так і виокремлення деяких розділів у кодексах, а також видання спеціальних збірників. Проте основною небезпекою, якої слід уникати, є дублювання. Та з огляду на сучасний розвиток будівельної галузі й неоднорідність самих відносин очевидно, що вони повинні регулюватися нормами різних галузей права з урахуванням їхньої специфіки [73].

Очевидно, що розглянута категорія являє собою більш складне утворення, чим об'єкт державного регулювання. На наш погляд, будівництво варто виділяти й розглядати в його широкому тлумаченні - у вигляді будівельного комплексу. Відносно економічних досліджень дане поняття включає будівельно-монтажні, ремонтні, реставраційні організації, а також

функціонування підприємств з виробництва будівельних матеріалів, конструкцій і діяльність проектних, архітектурно-планувальних установ, навчальних закладів, що забезпечують процес проведення дослідницьких, проектних, будівельно-монтажних й інших робіт, спрямованих на створення й введення в експлуатацію об'єктів нерухомості.

Враховуючи зазначене вище, нами уявляється що: будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання являє собою комплекс суспільних відносин, учасниками яких є фізичні та юридичні особи (у т.ч. органи державної влади та органи місцевого самоврядування) наділені цивільно-правовими й публічними правами, призначенням діяльності яких є досягнення високоякісних, позитивних змін життєдіяльності суспільства, створення об'єктів нерухомості різного призначення та застосування заходів адміністративного впливу (в тому числі адміністративного покарання) до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності.

## **1.2. Адміністративно-правовий механізм забезпечення державної політики у будівельній галузі.**

Перехід держави від монополістичної ролі в різних галузях економіки створив передумови до домінування регулятивних повноважень органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, спрямованих на регламентацію процесу створення об'єктів нерухомості, використання для цих цілей земельних ділянок, розробки й застосування проектної й містобудівної документації. Норми діючого будівельного законодавства передбачають також порядок діяльності контрольних і наглядових органів у сфері будівництва. Очевидно, що, конституційний принцип волі підприємництва [60], необхідно розглядати в сукупності із правом держави у випадках, якщо це необхідно для забезпечення безпеки, захисту життя й здоров'я людей, охорони природи й культурних цінностей, установлювати обмеження будівельної діяльності [63, с. 30].

Будівельна галузь посідає одне з основних місць в економіці держави. Вона створює основні фонди як виробничого, так і невиробничого характеру для функціонування всіх галузей національної економіки, забезпечує побутові, соціально-культурні потреби населення, сприяє створенню великої кількості нових робочих місць та реалізації продукції інших галузей народного господарства, які споживаються в процесі здійснення основної діяльності – будівництва. Однак ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання, спрямованого на інформаційне забезпечення, створення та нормативно-правової бази оптимального податкового навантаження тощо.

Дослідженню питань адміністративно-правового механізму держави присвячені роботи таких зарубіжних і вітчизняних вчених як В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, С. В. Ківалова, А. Й. Присяжнюка, С. Г. Стеценка, Ю. О. Тихомирова, В. К. Шкарупи та ін. Але проблеми адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики у будівельній галузі досліджувалися недостатньо і здебільшого носять фрагментарний характер.

Проблеми щодо необхідності дослідження сутності та змісту адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики у будівельній галузі постають досить гостро: невирішеність питань із незавершеним будівництвом, самочинне будівництво будинків та споруд всупереч Генеральному плану населеного пункту, іншій містобудівній документації, самовільне відхилення від проектів землеустрою, порушення прав і законних інтересів громадян тощо, потребує відповідного державного впливу. Саме тому для вітчизняної науки адміністративного права дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики у будівельній галузі є новим, недостатньо розробленим напрямом наукового пошуку. Для більш глибокого розуміння змісту цього підрозділу є необхідним проаналізувати такий категоріальний апарат як правовий механізм.

Існуюча в суспільстві система суспільних відносин постійно потребує правового впливу. Форми та методи даного впливу змінюються залежно від суспільних потреб. У юридичній літературі проблема правового впливу та правового регулювання не є новою. У науці сформувалися напрями, які дають можливість дослідити право як ефективний засіб соціального регулювання.

Правове регулювання в суспільстві здійснюється за допомогою певних механізмів. Так, слово «механізм» походить від грецького «μηχανη» і означає знаряддя, пристрій, сукупність ланок тощо [145, с. 431].

Згідно зі словником С. І. Ожегова, слово «механізм» тлумачиться у кількох розуміннях. З точки зору теми дослідження цікавим є той факт, що у другому своєму значенні «механізм» є системою, устроєм, який визначає порядок певного виду діяльності.

О. Скакун вважає, що під механізмами правового регулювання слід розуміти різні елементи правової системи, які здійснюють регулятивний вплив на суспільство [144, с. 63].

Г. Атаманчук визначив термін «механізм правового впливу», окресливши його шляхи та форми, обґрунтувавши що до останніх належить встановлення заборон певних дій, правоздатності суб'єктів права, а також компетенції певних органів та їхніх посадових осіб і взаємозв'язків між учасниками суспільних відносин у вигляді правовідносин [14, с. 132]. Він виділяє «механізм правового регулювання» як узяту в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. При цьому автор вважає, по-перше, що поняття «механізм правового регулювання» – це категорія, яка повинна охопити всі правові засоби. По-друге, «механізм правового регулювання» не тільки «збирає» їх, але і «розставляє їх по своїх місцях», у результаті чого, «перед нами виявляються не розрізнені явища (норми, тлумачення, юридична техніка) а цілісний механізм, кожна частина якого, що взаємодіє з іншими, виконує свої специфічні функції» [55, с. 15]. По-третє, «механізм правового регулювання» припускає і характеристику стадій правового впливу, ті динамічної сторони правового регулювання [14, с. 146].

Таким чином, Г. Атаманчук до елементів механізму правового регулювання відносить: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридичні акти, правову культуру і правосвідомість. У цьому переліку наявні всі правові явища, які так чи інакше врегульовано впливають на суспільні відносини.

Механізм правового впливу І. Голосніченко аналізує, як систему взаємозв'язаних і взаємозумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки й об'єкти впливу. До першої з них входять правові принципи, норми, джерела права, правовідносини. До другої – правосвідомість, правова культура; до третьої - акти реалізації норм [35, с. 56].

В. Лазарєв аналізує механізм соціального управління, як спосіб організації та функціонування управління, що виражається у висуванні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати в ході управлінського процесу досягнення цілей. У широкому розумінні механізм управління являє собою процес погодженого впливу суб'єктів управління на явища навколишньої соціальної дійсності [160, с. 56].

На думку автора, механізм управління складається з окремих елементів. По-перше, з системи управління, яка характеризує, з одного боку, складний суб'єкт управління й організацію взаємодії більш простих суб'єктів, з другого, – зі сполучення демократії та управління, що виражається в характері та формах участі працюючих у здійсненні функцій управління. По-друге, з соціальних і особливо правових норм, за допомогою яких забезпечуються змістовність впливу і зв'язку в управлінні. По-третє, зі способів визначення цілі на основі пізнання керованих процесів. По-четверте, з управлінського процесу як циклу, де етапи змінюють послідовно один одного, дій керуючої системи по досягненню цих цілей, що завершується оцінкою ефективності управлінського впливу.

В. Малиновський механізм державного управління окреслює, як саму організацію, процес практичного здійснення управління. Ця організація є складною функціонуючою системою і включає три найважливіших елементи:



суб'єкти управління; об'єкти управління; взаємодію суб'єктів і об'єктів управління [70, с. 234].

А. Васильєв визначає механізм адміністративно-правового регулювання в сфері охорони прав громадян як сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини по забезпеченню особистої і суспільної безпеки, що складаються в процесі виконавчо-розпорядницької діяльності держави, у результаті якої створюється правоохоронний юридичний режим [26, с. 56].

О. Дубенко визначає категорію «адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки» як систему комплексних заходів з охорони та відновлення порушених прав людини, створює організаційно-правову базу, що дозволяє органам державної влади (державного управління) і місцевого самоврядування безперешкодно здійснювати свої повноваження [49, с. 16].

Узагальнюючи погляди провідних науковців на механізм правового регулювання, можна надати власне визначення адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики у будівельній галузі, під яким можна розуміти сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини у будівельній галузі, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань з боку органів публічної влади (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування). До основних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики у будівельній галузі, на наше переконання, слід віднести: юридичні норми, що визначають правовий стан будівельної галузі в Україні; правовідносини, що виникають при взаємодії суб'єктів і об'єктів будівельної галузі; акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків зазначеного напряму діяльності; нормативні юридичні акти щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва; правову культуру і правосвідомість суб'єктів адміністративно-правові відносини у сфері будівництва.

У ст. 3 Закону України «Про основи містобудування» визначено об'єкти містобудування, серед яких: територія України та території її адміністративно-територіальних одиниць, їх частини та окремі земельні ділянки; функціональні

території (зони) адміністративно-територіальних одиниць (житлової і громадської забудови, виробничі, рекреаційні, комунальні, охорони нерухомої культурної та природної спадщини та інші); будинки і споруди, їх комплекси; комунікації та споруди інженерної і транспортної інфраструктури; об'єкти архітектурної діяльності [113].

До суб'єктів, як було зазначено вище, органи виконавчої влади, наділені відповідними повноваженнями щодо управління будівельною діяльністю; органи місцевого самоврядування, а також саморегулюючи (переважно господарські) організації, яким функції з регулювання будівельної діяльності делеговані державними органами, громадяни. Разом з тим, більш детальніше та обґрунтованіше, характеристика суб'єктів зазначених правовідносин буде нами проаналізована у другому розділі дисертаційного дослідження.

Для більш ґрунтовного аналізу термінів, які будуть використовуватися в дисертаційному дослідженні є необхідність дослідити співвідношення понять «забезпечення» та «регулювання», та визначимо сутність та зміст «адміністративно-правового забезпечення».

Так, відповідно до Великого тлумачного словника «забезпечити» означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [25, с. 281]; під поняттям «забезпечення» розуміють генерування повного і достатнього комплексу умов, необхідних для здійснення чогось та гарантії будь-чого [11, с. 291; 145, с. 724]. Поняття «адміністративно-правове забезпечення» та його складові елементи – «забезпечення», «правове забезпечення» – як правові категорії широко використовуються у юридичній літературі, однак загальноприйнятого підходу до визначення змісту таких термінів на сьогодні ще не вироблено.

Вагомим здобутком для формулювання поняття «забезпечення», визначення його змісту в рамках юридичної науки є дослідження фахівців, які займалися проблемами «забезпечення прав людини» та «правового забезпечення» відносно різноманітних сфер життєдіяльності держави і суспільства [42]. Зокрема, К. Б. Толкачев та А. Г. Хабібুলін пропонують

розглядати поняття «забезпечення» у двох значеннях: по-перше, як діяльність державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян щодо здійснення своїх функцій, компетенції, обов'язків з метою створення оптимальних умов для суворої, неухильної реалізації правових приписів та правомірного здійснення прав і свобод; по-друге, як підсумок, результат цієї діяльності, що виражається в реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [155, с. 60].

Проте, звертаючись до поняття «забезпечення», що охоплюється в правовій науці зазвичай поняттям «правове забезпечення», можна виділити декілька його визначень різних авторів. Так, Великий тлумачний словник за редакцією В. Т. Бусела визначає поняття правового забезпечення як сукупність правових норм, що регламентують правові взаємини та юридичний статус [25, с. 375]. Під правовим забезпеченням, у загальному вигляді, також розуміють утворення і підтримку в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою впливу та упорядкування всього арсеналу юридичних засобів (норм права, правовідносин, прав і обов'язків, актів та ін.) [156, с. 520]. К. Г. Волинка розуміє правове забезпечення як цілеспрямовану дію на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [31, с. 103]. Отже, сфера правового забезпечення – це сукупність прав і свобод громадян, яку можна і необхідно впорядкувати за допомогою норм права і правових засобів. При цьому до зазначеної сфери можуть належати лише відносини, що піддаються правовому регулюванню [68].

Поняття «правове забезпечення» зазвичай не обмежується лише правами та свободами людини. Ю. А. Тихомиров визначав комплексний характер правового забезпечення стосовно органів державної влади, виділяючи такі його елементи:

- 1) видання правових актів з урахуванням суспільних відносин; 2) вивчення правових актів усіма працівниками при вступі на посаду та в процесі їх діяльності; 3) правове виховання та правова пропаганда як засоби підвищення

правової культури та професійної кваліфікації працівників; 4) правильне застосування юридичних норм для оптимального вирішення завдань управління; 5) аналіз практики застосування законодавства, правових актів; 6) контроль за застосуванням законності, запобігання та усунення її порушень, застосування заохочувальних або каральних заходів впливу на посадових осіб; 7) удосконалення законодавчих та каральних заходів впливу до посадових осіб [157, с. 8].

Аналіз юридичної літератури також свідчить про відсутність загальноприйнятого підходу до визначення терміна «адміністративно-правове забезпечення». Так, після вказівки на необхідність виокремлення в рамках науки адміністративного права саме адміністративно-правової природи феномена «забезпечення» І. О. Іерусалімова [56] пропонує власне розуміння того, що має включати в себе поняття «адміністративно-правове забезпечення» стосовно прав людини: «Таким чином, адміністративно-правове забезпечення передбачає насамперед регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для та в процесі реалізації прав і свобод людини та громадянина, вплив на них з допомогою передбачених в законодавстві елементів [150]. Крім того, для адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина важливим засобом виступає реалізація норм адміністративного права. При цьому, тут важливі усі способи реалізації і використання, коли громадянин сам скористується засобами реалізації, додержання та виконання норм, а особливо – застосування певних норм адміністративного права з метою надання можливості громадянину отримати право. Складовою частиною адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина є гарантії їх реалізації, під якими розуміються умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав і свобод особи ...» [56, с. 83].

Вважаємо за доцільне зупинитись на аналізі підходів учених до визначення поняття «правове регулювання». Як зазначає О. М. Мельник, правове регулювання посідає центральне місце в системі правового впливу,

котрий передбачає весь процес дії права, у всій його єдності та багатоманітності, на суспільне життя, свідомість і поведінку людей. Воно здійснюється за допомогою особливої системи правових засобів, які формують механізм правового регулювання [72, с. 31]. Відносно останнього, С. С. Алексєєв наголошував, що механізм правового регулювання виражає діяльнісний аспект процесу переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин. Це представлена в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні правові відносини [12, с. 364-365]. Б. М. Лазарєв певним чином конкретизував точку зору С. С. Алексєєва, який визначає поняття правового регулювання як специфічну діяльність держави (нормотворчих органів), пов'язану з опрацюванням юридичних настанов і визначенням юридичних засобів забезпечення їхньої діяльності; діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, спрямована на пошук й застосування засобів юридичного регулювання, для узгодження своєї поведінки з правом (його принципами, цілями, призначенням) [65, с. 145-146].

Досліджуючи сутність адміністративно-правового забезпечення будівельної діяльності, можна стверджувати, що елементи адміністративно-правового забезпечення зумовлюються регулюванням конкретних суспільних відносин за допомогою норм адміністративного права. А тому, ми вважаємо, що одним із первинних елементів адміністративно-правового забезпечення будівельної діяльності є правове регулювання. Діяльність відповідних державних органів, а також участь громадян у зазначеній діяльності не можливі без його правової регламентації, що у цьому випадку має ключове значення. Правовим регулюванням у загальній теорії права прийнято називати регулювання суспільних відносин за допомогою правових норм. Правові норми мають визначені переваги порівняно з іншими формами соціального регулювання суспільних відносин. Їхніми специфічними властивостями є конкретність, чіткість формулювання дозволів, заборон, імперативність розпоряджень і гарантованість виконання. Право вбирає в себе, поєднує і

юридично закріплює основні вимоги інших соціальних норм, що регулюють суспільні відносини, і ставить їх під захист держави. Тому поведінка членів суспільства зіставляється і порівнюється, насамперед, із правовим масштабом, закріпленим еталоном належної поведінки, й оцінюється залежно від його вимог [66, с. 290].

На думку І. І. Веремеєнка, «правове регулювання це здійснюваний за допомогою норм права і сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини» [28, с. 8-11]. Інший дослідник, Г. П. Знаменський, зазначає: «Правове регулювання полягає лише у створенні та реалізації правових норм» [55, с. 8-11]. С. А. Комаров зазначає, що «правове регулювання суспільних відносин – одна з форм впливу права на суспільні відносини, вплив за допомогою специфічно-правових засобів: норм права, правовідносин, актів реалізації права» [59, с. 381]. У юридичній науці правове регулювання також розглядається як встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [61, с. 12-13].

Вагомим для вирішення питання про правове забезпечення будівельної діяльності є визначення обсягу поняття «законодавство». Ми вважаємо, що доцільним у даному контексті, є звернення до висновку Конституційного суду України, зробленого у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 09.07.1998 року № 12-рп/98. Відповідно до нього, термін «законодавство» треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [128].

Оскільки будівельна діяльність є об'єктом регулювання різних галузей права (господарського, цивільного, адміністративного, земельного, кримінального тощо), то потрібно виділити ті відносини, що регулюються саме нормами адміністративного права. Адміністративно-правовому регулюванню в будівельній діяльності підлягають відносини управлінського характеру, що виникають у сфері державного управління в будівництві. Г. В. Атаманчук зазначає, що державне управління належить до явищ повинності (російською мовою – «долженствования»), а не до вільної поведінки учасників управлінських відносин. Сутність державного управління в тому й полягає, що його управляючий вплив формується і реалізується не тоді, коли цього хтось забажає, а тоді, коли в ньому є потреба у керованих об'єктах [15, с. 166]. Слід погодитися з І. М. Миронець, що така характеристика максимально точно і яскраво відображає сутність державного управління, і в свою чергу, допоможе чітко визначати відносини державного управління в будівельній діяльності. Ці відносини завжди є відносинами між суб'єктом і об'єктом управління, між суб'єктами керуючої та керованої системи. Об'єктом адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності є не всі управлінські відносини, а лише ті, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державного управління своїх виконавчо-розпорядчих функцій. Зазначимо також, що при визначенні об'єкта адміністративно-правового регулювання в будівництві, як і в інших галузях, слід брати до уваги: сферу державного управління, що охоплює будь-які аспекти державно-управлінської діяльності; наявність у ній суб'єкта виконавчої влади; необхідність практичної реалізації повноважень, наданих суб'єктам виконавчої влади для провадження ними державно-управлінської діяльності [74, с. 13-14].

Важлива роль у державному регулюванні й стимулюванні будівельної діяльності належить законодавчим і нормативним актам. В багатьох великих містах України, особливо в Києві, Дніпропетровську, Одесі, Донецьку комерційні структури побудували й продовжують будувати в престижних місцях дорогі офіси й торговельні комплекси. У той же час витрати на створення

соціальної інфраструктури по суті перекладаються на міську владу, у якій фінансові ресурси, що можуть бути виділені на такі цілі є досить обмеженими. Тут необхідним є державне регулювання на законодавчому рівні України (більш детально, законодавче та нормативне забезпечення державної політики у сфері будівельної діяльності нами буде розглянуто у наступному підрозділі.). У цьому зв'язку слід відмітити, що у Фінляндії діє закон, який дозволяє стягувати до 40% податків на інвестиції, вкладені в будівництво офісних будинків. Тому, ми вважаємо, у зв'язку з цим, доцільним є прийняття подібного закону законодавчому органу України .

Крім того, також раціональним могло би бути посилення державного регулювання житлового будівництва одночасно із здійсненням 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. Мова йде про акціонерні та інші недержавні підприємства й організації. Щодо бюджетних організацій, то вони своїми страховими внесками й перерахуваннями частини заробітної плати своїх працівників, що потребують житла, (з їхньої згоди) могли б наповнити фінансові ресурси будівництва муніципального житла й тим самим вирішувати проблеми забезпечення квартирами працівників бюджетної сфери. Якщо будівництво здійснюється по системі держзамовлення й муніципального замовлення, воно повинне вестися за встановленими розцінками, що забезпечують для будівельної організації мінімальний, але достатній рівень рентабельності. Для прискорення розробки нових проектів по будівництву масового житла необхідно створити на державному рівні механізм обмеження строку, який надається забудовникові для реалізації проекту, в зв'язку із заходами держпідтримки. Одночасно зазначений механізм повинен накладати рамки на дії держустанов і уповноважених приватних компаній, що брали участь у процесі з підготовки вихідної дозвільної й правовстановлюючої документації по проекту будівництва, погоджень, що також обмежують їх по строках, висновків і підготовці необхідних матеріалів, а



також документів, необхідних для оформлення прав власності громадян на житло [97].

Будівельна галузь посідає одне з основних місць в економіці держави. Вона створює основні фонди як виробничого, так і невиробничого характеру для функціонування всіх галузей національної економіки, забезпечує побутові, соціально-культурні потреби населення, сприяє створенню великої кількості нових робочих місць та реалізації продукції інших галузей народного господарства, які споживаються в процесі здійснення основної діяльності – будівництва. Однак ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання, спрямованого на інформаційне забезпечення, створення та нормативно-правової бази оптимального податкового навантаження тощо.

Державне регулювання є однією із функцій державного управління. Державне управління є організаційним і регулювальним впливом держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності. Основними функціями управління є: організація, регулювання, контроль, планування, кадрове забезпечення. Із системного підходу, державне регулювання будівництва варто розглядати, як комплекс заходів державних органів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону) [168].

З метою забезпечення державної політики у будівельній галузі є необхідним в контексті цього підрозділу коротко зупинитися на основних проблемах, які виникають у сфері будівництва та визначити основні напрями розвитку цього адміністративно-правового інституту

Розвиток будь-якої сучасної держави пов'язаний із забудовою її промислового та житлового сектора. Будівництво є одним із тих критеріїв, який свідчить про стабільність та економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва, особливо його житлового фонду – гарантією соціального захисту громадян. Проте, незважаючи на суспільно-економічну значущість та

важливість будівництва у життєдіяльності держави, у цій сфері існує багато проблем, які потребують невідкладного вирішення. Серед таких: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування й будівництва; самовільне будівництво, яке має масовий та стихійний характер, свідченням чого є забудова рекреаційних зон та місць відпочинку та дозвілля, наприклад дитячих та спортивних майданчиків; недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд; корумпованість у цій сфері, а подекуди і шахрайство, жертвами якого стають тисячі громадян [138, с. 12-13].

Аналізуючи наше дисертаційне дослідження, можна стверджувати, що на сучасному етапі розвитку ринкових відносин, в державі істотно змінились характеристики конкурентного середовища, в тому числі у сфері будівництва, що актуалізує потребу в розробці належного організаційно-економічного забезпечення розвитку та конкурентоспроможності будівельного комплексу регіонів. Слід зазначити, що на сьогодні головними завданнями у сфері будівництва є перш за все, зменшення обсягів незавершеного будівництва, контроль за якістю зведення нових будівель, зміна інвестиційної політики, розвиток малих і середніх населених пунктів за рахунок будівництва доступного житла, покращення інфраструктури міст тощо.

Вирішення цих завдань, на нашу думку, без належного впливу державного регулювання та застосування фіскальних важелів неможливо [16].

Тут справедливим є міркування Д. В. Ісаєнка [42], і ми поділяємо дану позицію, щодо необхідності визначення заходів, спрямованих на перетворення безпосередньо секторів будівельної галузі. До них слід віднести такі:

1. Основні напрямки розвитку житлового будівництва.

Головною проблемою, що стримує реконструкцію та знос старих будинків (у багатьох містах великою проблемою є критично аварійний стан житлових будинків XIX ст.), є відсутність коштів на державному та місцевому рівнях, а представники бізнес-структур не зацікавлені, оскільки на державному рівні відсутня програма, що забезпечує зацікавленість бізнесу. Україні слід виробити

національну державну програму, що комплексно поєднує проблему нового будівництва, реконструкції, управління житловою нерухомістю, включаючи питання будівництва, ремонту й функціонування орендного житла [166, с. 132].

При формуванні житлової політики необхідно розглядати ринок житлового фонду і ринок житлових послуг у їх взаємодії, оскільки на обсяги уведення житла впливає ціла система факторів, на які орієнтуються не тільки покупці житла, але й бізнесові кола при розрахунку своїх доходів від інвестицій у житло [57, с. 27].

Зростання чисельності населення у великих містах і швидке зростання вартості земельних ділянок на міській території спричиняє зростання обсягів багатоповерхового будівництва, що вплине на збільшення щільності житлової забудови, змінить силует районів і мікрорайонів великих міст. Тому найважливішим стратегічним напрямком у житловому будівництві має стати реконструкція житлових будинків, що буде вирішуватися для окремих об'єктів, кварталів забудови й мікрорайонів міст у цілому. Основними показниками при реконструкції мають стати: ступінь комфорту, підвищення архітектурно-художніх якостей міського середовища, економія територій і міських бюджетних коштів, вкладених у реконструкцію.

У сфері соціальних зобов'язань держави по забезпеченню житлом окремих категорій громадян мають бути розроблені документи, що дозволяють уніфікувати механізми сприяння в забезпеченні житлом окремих (пільгових) категорій громадян за рахунок коштів державного бюджету шляхом надання субсидій на придбання житла.

Так, зокрема у черзі на отримання житла стоять більше 40 тис. військовослужбовців Збройних сил України, повідомив міністр оборони Степан Полторак. «В черзі стоять понад 40 тисяч військовослужбовців Збройних сил, тому що дуже мало давалося житла», - заявив він у суботу, 5 грудня, перед церемонією вручення оглядових ордерів на житло військовослужбовцям-учасникам АТО у Василькові Київської області, передає УНІАН. Однак, за словами Полторака, неможливо вирішити квартирну проблему тільки купуючи

житло, Міноборони має впроваджувати зовсім інші підходи. Міноборони в цьому році вже закупило для військовослужбовців 1,3 тис. квартир на загальну суму понад 1 млрд грн. Також відомство виплатило військовослужбовцям, які стояли в черзі на отримання квартир, компенсації за придбання житла на загальну суму 250 млн грн. У свою чергу президент Петро Порошенко пообіцяв виділити 60 млн грн на житло для військових [54].

(На сьогоднішній день в Україні реалізуються ряд програм, розпорядником коштів яких визначено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, щодо забезпечення громадян житлом. А саме: державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки; державна програма забезпечення молоді житлом на 2002-2012 роки; пільгове довгострокове кредитування сільських забудовників. Проте, на наш погляд, через недосконалість та неузгодженість законодавства, постійні зміни до нормативно-правових актів (програм розвитку будівництва доступного житла), та відсутність дієвих механізмів державного фінансування направлено на розвиток будівництва, програми виконуються в неповному обсязі. Більш детально вищевказані програми будуть нами розглянуті у другому розділі.)

Варто розробити і впровадити нові технології зведення житлових будинків якісно нового покоління на основі екологічних та енергоекономічних технологій життєзабезпечення, технології реконструкції та модернізації житлових будинків, технології підвищення надійності функціонування систем життєзабезпечення й житлового фонду міст і поселень тощо [170, с. 44].

2. Основні напрямки промислового, сільськогосподарського й інших видів будівництва. На кожному конкретному напрямку має бути розроблена локальна будівельна стратегія для галузей промисловості, транспорту тощо. Так, в умовах масового впровадження в промислове виробництво принципово нових технологій, високопродуктивного устаткування, гнучких автоматизованих систем зменшуються площі й будівельні обсяги на одиницю виробничої площі технологічного встаткування. У цьому ж напрямку мають удосконалюватися

об'ємно-планувальні рішення будинків при значному підвищенні їхньої гнучкості й універсальності з метою забезпечення легкості пристосування будинків до частих змін технологічних процесів, з виконанням мінімальних обсягів робіт по перебудові будинків при модернізації [42].

3. Основні напрямки розвитку промисловості будівельних матеріалів. Матеріальне забезпечення будівельного комплексу країни безпосередньо пов'язане з виробництвом будівельних матеріалів. Рівень і ефективність будівництва також залежить від якості будівельних матеріалів. Перед галуззю стоїть серйозне завдання зміцнення своїх позицій продукції галузі на вітчизняному ринку й виходу на зовнішні ринки [90, 42].

Важлива роль у державному регулюванні й стимулюванні будівельної діяльності належить законодавчим і нормативним актам. Етап сучасної історії розвитку адміністративно-правового регулювання за часів незалежної України визначається науковцями [16] як перехідний етап від планової економіки до ринкової і як результат заміна жорсткого управління поєднанням методів управління та регулюванням. Разом з цим змінюється і роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин.

Характерною ознакою сучасного періоду розвитку адміністративного права є більш чітке виділення певних інститутів (іноді дослідники називають їх підгалуззями або навіть галузями). Можемо спостерігати виділення міжгалузевих інститутів за певними сферами життєдіяльності. В якості прикладів наведемо банківське право, житлове право, земельне право, транспортне право. Не вдаючись в дискусії щодо доцільності виділення тих чи інших галузей права або позиціонування їх як міжгалузевих правових інститутів, відзначимо, що, на наш погляд, можна говорити про формування будівельного права, як міжгалузевого інституту, який поєднує в собі норми цивільного, господарського, адміністративного та інших галузей права, які покликані регулювати відносини, які виникають у зв'язку з будівництвом. Предметом даного дослідження є саме адміністративно-правове регулювання будівельних відносин, тому увага в дослідженні зосереджена на адміністративному аспекті. Разом з тим, неможливо

не відмітити значний вплив інших галузей, зокрема господарського права і, інколи, переплетення господарського та адміністративного регулювання [56, с. 44-45].

Державна політика як напрямок діяльності органів влади по попередженню чи подоланню проблеми або сукупності проблем, що виникають у суспільстві, виробляється відповідно до фундаментальних цілей, які фіксуються у спеціальних документах: конституціях чи відповідних законах. З огляду на це основна мета нашої держави визначена в Конституції України: Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Безумовно, досягнення цих цілей залежить від того, наскільки ефективно держава, а саме органи влади, виробляють і реалізують різні напрямки державної політики.

З-поміж інших цілей чи не найголовніше місце посідає соціальність державної політики, яка обумовлена створенням державою для своїх громадян рівних стартових можливостей. У свою чергу, як наголошує К. Чорна, «основною складовою соціальної політики ... є вирішення житлової проблеми» [165]. Науковець наголошує, що «від наявності житла та житлових умов безпосередньо залежить якість життя населення та демографічна ситуація в країні» [41].

Отримані наукові результати дають підставу стверджувати, що пріоритетним завданням держави у сфері регулювання розвитку будівельної галузі є не просто вироблення й реалізації концепції розвитку самої галузі, але й формування такого бізнес-середовища, в якому розвиток будівельного комплексу буде протікати поступально, стабільно й з найменшими втратами. У цьому зв'язку, на наш погляд, державна політика мусить включати як комплекс заходів, реалізованих безпосередньо в секторах будівельної галузі, так і комплекс заходів підтримки загального реформаторського курсу нового Президента України. І тут, ми цілком згодні з Д. В. Ісаєнком про те, що останні дослідження розкривають здебільшого різноманітні економічні аспекти становлення та функціонування будівельної галузі, водночас залишаючи поза

увагою невирішені раніше питання здійснення державної регуляторної політики у сфері забезпечення стійкого розвитку будівництва як інфраструктурної основи виходу української економіки з кризового стану [41; 42].

На наш погляд, адміністративно-правовий механізм забезпечення державної політики у будівельній галузі повинен включати наступні види управлінського впливу держави: встановлення уповноваженими органами державної влади й місцевого самоврядування відповідного порядку здійснення будівельної діяльності ( у тому числі, повинен включати випадки її обмеження й припинення); ефективне здійснення та реалізація державної дозвільної політики у сфері містобудування; забезпечення координації, планування, комплексного програмування у сфері будівництва; виконання контрольних і наглядових функцій за діяльністю суб'єктів будівництва; застосування заходів адміністративного впливу до осіб, які порушують установлений порядок здійснення будівельної діяльності. При цьому, основною правовою формою забезпечення державної політики у будівельній галузі повинна виступати нормотворчість, особливістю якої є перевага актів технічного регулювання.

### **1.3. Нормативно-правові засади державної політики у сфері будівельної діяльності.**

Державне регулювання соціально-економічних процесів у державі покликане, перш за все, забезпечити її сталий розвиток. Процес такого регулювання потребує розробки певних заходів (економічних, політичних, соціальних), спрямованих на стабілізацію та подальший темп зростання доходів державного бюджету та скорочення видатків. Але особливої актуальності набуває пошук заходів державного регулювання, здатних забезпечити якісні перетворення в соціальній сфері, сталий розвиток галузей економіки.

У свою чергу, будівельна галузь посідає одне з основних місць в економіці держави. Вона створює основні фонди як виробничого, так і невиробничого

характеру для функціонування всіх галузей національної економіки, забезпечує побутові, соціально-культурні потреби населення, сприяє створенню великої кількості нових робочих місць та реалізації продукції інших галузей народного господарства, які споживаються в процесі здійснення основної діяльності – будівництва.

Однак ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання, спрямованого на інформаційне забезпечення, створення та нормативно-правової бази оптимального податкового навантаження тощо.

Проблеми правового регулювання, в тому числі нормативно-правові засади державної політики, будівельної діяльності, у різні часи досліджували такі вчені, як А. М. Абрамович, А. Б. Беломесяцев, І. Д. Брауде, Г. Д. Денісова, Л. С. Джомарджидзе, Н. О. Доценко-Белоус, В. М. Коссак, Е. Б. Кубко, С. О. Кузнєцова, А. В. Матвійчук, Б. Ф. Мовчановський, К. В. Пивоваров, В. О. Ромасько, Б. М. Семенко, А. П. Ткач, З. В. Щепановський, С. П. Юшкевич, Т. В. Забейворота, О. М. Непомнящий, Д. В. Ісаєнко, І. В. Миронець.

Забезпечення врахування публічних інтересів (суспільства в цілому, держави, територіальних громад, економічної конкуренції) та типових приватних інтересів учасників цих відносин (якщо ці інтереси є законними) здійснюється державою, за допомогою проведення ефективної державної політики у цьому напрямку. Держава при цьому використовує різні форми і засоби. Як і в інших сферах держава використовує такі форми управління у сфері будівництва:

нормативне регулювання; планування (насамперед щодо (1) діяльності суб'єктів господарських відносин, які функціонують на державній формі власності або контролюються державою в особі уповноважених органів, та/або фінансування інвестиційних проектів будівництва за рахунок державних коштів, кредитів, отриманих під гарантію Уряду України); управління поточними справами у сфері будівництва (ліцензування; надання дозволів, пов'язаних з будівництвом об'єктів; забезпечення державної експертизи інвестиційних



проектів будівництва та ін.); контроль за дотриманням учасниками інвестиційної діяльності встановлених державою вимог у сфері будівництва.

Необхідно констатувати, що нормативне регулювання у сфері будівельної галузі здійснюється органами, що мають та це відповідні повноваження: Верховною Радою України - шляхом прийняття законів та постанов у досліджуваній сфері; Президентом України – переважно у формі указів щодо визначення напрямів інвестиційної політики на певний період; Кабінетом Міністрів України – прийняттям постанов, що регулюють на підставі відповідних законів певний вид відносин у сфері капітального будівництва; уповноважені органи держави (зокрема, Мінрегіонбуд) – у формі відомчого регулювання в межах наданих їм повноважень; органи місцевого самоврядування - відповідно до делегованих державою повноважень у цій сфері; місцеві державні адміністрації - згідно з своєю компетенцією, що визначається відповідними актами законодавства.

Досліджуючи питання нормативно-правових засад державної політики у сфері будівельної діяльності слід наголосити, що вона повинна базуватися на принципах: доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності, прозорості та врахування громадської думки.

Також, слід зазначити, що забезпечення здійснення державної регуляторної політики повинно включати: встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів; підготовку аналізу регуляторного впливу; планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстеження результативності регуляторних актів; перегляд регуляторних актів; систематизацію регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти; викладення положень

регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності [104].

Будівельні норми, державні стандарти, норми і правила встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують розробку і реалізацію містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов і спрямовані на забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та якнайкращих умов життєдіяльності людини [106].

Відповідно до наказу Мінрегіонбуду від 02.12.2010 № 470 «Про створення та забезпечення функціонування Центрального фонду будівельних норм» виконання функцій із зберігання та забезпечення функціонування Центрального фонду будівельних норм покладено на Державне підприємство «Укрархбудінформ» [43].

Спеціальне будівельне законодавство розглядається як система або група нормативно-правових актів, які спеціально регулюють будівельну діяльність [23, с. 57]. Серед них можна виділити декілька підгруп за критерієм сфери регулювання:

нормативно-правові акти, що регулюють форми управлінської діяльності у сфері будівництва: постанови Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури» від 5 грудня 2007 р. № 1396 зі змінами та доповненнями, «Про затвердження порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23 травня 2011 р. № 553;

нормативно-правові акти, що регулюють правове становище органів управління будівельною діяльністю (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження типових положень про управління містобудування та архітектури обласної, Київської та Севастопольської міської, відділ містобудування та архітектури районної у місті Києві, відділ містобудування,

архітектури та житлово-комунального господарства районної, районної у місті Севастополі державної адміністрації» від 20 липня 2000 р. № 1146; Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI, «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29 листопада 2001 р. № 2866-III, «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. № 3745-XII;

нормативні акти, що регулюють матеріально-технічні вимоги до будівництва (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд» від 20 грудня 2006 р. № 1764. До цієї ж групи належать державні стандарти, норми та правила у будівництві (ДБН А.3.1-5-2009 «Організація будівельного виробництва», затвержені Наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 25 грудня 2009 р. № 689, державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів, затвержені Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р. № 173, інші ДБН, БНіП); нормативно-правові акти, що регулюють будівництво в окремих галузях господарства, як то сільське будівництво, нафто-газотранспортне будівництво, будівництво автошляхів, тощо, наприклад, Указ Президента «Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі» від 27 березня 1998 р. № 222/98, Указ Президента України «Про Основні засади розвитку соціальної сфери села» від 20 грудня 2000 р. № 1356/2000, Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 р. № 400-XII;

нормативно-правові акти, що регулюють містобудування та житлово-цивільне будівництво (Закони України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII та «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР); нормативно-правові акти, що регулюють фінансування та кредитування будівництва (наприклад, Положення про фінансування та державне

кредитування капітального будівництва, що здійснюється на території України затверджене наказом Мінекономіки, Мінфіну, Держкоммістобудування від 23 вересня 1996 р. № 127/201/173); нормативно-правові акти, що регулюють проектування будівництва (Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV);

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

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

нормативно-правові акти, що регулюють земельні відносини в будівельній сфері займають особливе місце, оскільки будівництво як система має як на вході, так і на виході величезну кількість зовнішніх зв'язків, тому окремо виділяємо групу нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини (до цієї групи нормативних актів входять Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III, Закон України «Про оренду землі» від 16 жовтня 1998 р. № 161-XIV);

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

нормативно-правові акти, що регулюють здійснення державного контролю та нагляд, встановлюють відповідальність за правопорушення в будівництві (Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР). При цьому, якщо проводити кількісний аналіз нормативно-правових актів, що регулюють будівельну

діяльність, серед них переважну більшість становлять підзаконні нормативно-правові акти [74, с. 47-50].

Ми цілком погоджуємося з провідним науковцем І. М. Миронець, що такий підхід є виправданим, адже врегулювати численні відносини, що виникають у сфері будівельної діяльності лише на рівні законів неможливо. Аналогічна ситуація спостерігається і в багатьох інших сферах.

Аналіз нормативно-правових актів [101-125, 128] дає змогу стверджувати, що суспільні відносини у сфері будівельної діяльності реалізуються під впливом відповідних управлінських, координаційних, наглядових й інших повноважень органів виконавчої влади, до компетенції яких, зокрема, віднесено, прийняття нормативних правових актів в області будівництва, проведення дозвільної політики, виконання функцій протекціонізму й цільового програмування. Для сучасного адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів будівельної діяльності характерне встановлення особливих вимог до планування й розвитку територій, їхньої екологічної безпеки, режиму використання земельних ділянок, захисту й охорони сфер життєдіяльності громадян, рівню якості будівельних робіт, матеріалів і конструкцій, обліку історичних, культурних і природних особливостей.

Треба наголосити, що захист приватних і публічних інтересів у сфері будівництва забезпечується за допомогою реалізації державою дозвільної політики, основним напрямком якої є ліцензування будівельної діяльності, що представляє собою процес наділення юридичних і фізичних осіб всіх форм власності додатковими повноваженнями [63, с. 35].

Державна архітектурно-будівельна інспекція України (ДАБІ України) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

ДАБІ України здійснює свою роботу по кількох магістральних напрямках, кожен з яких є стратегічно важливим для будівельної галузі в Україні. Одним із цих напрямів є ліцензування будівельної діяльності. ДАБІ України здійснює ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів

архітектури. Тобто надає ліцензії підприємствам, які бажають працювати в будівельній сфері. Крім безпосередньо процедури ліцензування Держархбудінспекція веде РЕЄСТР виданих ліцензій [87].

Відповідно до Закону України від 02.03.2015 № 222 «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон № 222), ліцензія на провадження здобувачем ліцензії визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, оформлюється органом ліцензування в електронному вигляді (запис про рішення органу ліцензування щодо видачі ліцензії суб'єкту господарювання в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців). За бажанням здобувача ліцензії чи ліцензіата ліцензія (копія ліцензії) може бути видана органом ліцензування і на паперовому носії. Форму та зміст ліцензії визначає спеціально уповноважений орган з питань ліцензування.

На виконання Закону № 222 Мінекономрозвитку спільно з Державною регуляторною службою України видано наказ від 14.07.2015 № 781/38 «Про затвердження форми та змісту ліцензії» (затверджена форма ліцензії із змістом наведена нижче).

У той же час, як відомо, відповідно до Закону № 222 ліцензуванню підлягає господарська діяльність з будівництва об'єктів IV і V категорій складності – з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про архітектурну діяльність» [87].

Частиною другою статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність» [101] визначено, що порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури (далі – Порядок ліцензування), визначається Кабінетом Міністрів України. Зазначений Порядок ліцензування затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396 (із змінами).

Порядком ліцензування, у тому числі, визначено зміст ліцензії на провадження будівельної діяльності, який в основному співпадає із затвердженим, але разом з тим містить деякі особливості.

Виходячи з аналізу змін, які внесені постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.2012 № 148 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» [105] Державна архітектурно-будівельна інспекція України зазначає:

зміни, внесені постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.2012 № 148 до пункту 1 зазначеного Порядку, визначили, що «1. Цей Порядок, що розроблений відповідно до Законів України «Про архітектурну діяльність», «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності», встановлює загальні вимоги до ліцензування господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності (далі – будівельна діяльність)» [87].

Тобто дія зазначеного порядку ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, поширюється тільки на будівництво об'єктів архітектури, які за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належать до IV і V категорії складності. На виконання зазначеної постанови органи ліцензування провадять всі дії з ліцензування, які не суперечать її змісту.

Враховуючи вищевказане, слід зазначити, що органи ліцензування будівельної діяльності повинні виходити з того, що:

Документи на отримання, доповнення, переоформлення та виготовлення дублікатів ліцензій або внесення змін можуть прийматися тільки за Переліком робіт провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затвердженим наказом Мінрегіонбуду від 27.01.2009 №47 (із змінами, внесеними наказом Мінрегіонбуду від 06.10.2010 № 392, зареєстрованого у Мін'юсті України 22.10.2010 за № 965/18260; та наказу Мінрегіону від 27.08.2014 № 232, зареєстрованого у Мін'юсті 28.10.2014 за № 1347/26124) на такі роботи:

4.00.00	БУДІВЕЛЬНІ ТА МОНТАЖНІ РОБОТИ
4.18.00	Клас наслідків (відповідальності) об'єктів будівництва: клас СС3 – значні наслідки, клас СС2 – середні наслідки.
5.00.00	МОНТАЖ ІНЖЕНЕРНИХ МЕРЕЖ
5.02.08	Клас наслідків (відповідальності) інженерних мереж, систем, споруд: клас СС3 – значні наслідки, клас СС2 – середні наслідки
6.00.00	БУДІВНИЦТВО ТРАНСПОРТНИХ СПОРУД
6.08.00	Клас наслідків (відповідальності) транспортних споруд: клас СС3 – значні наслідки, клас СС2 – середні наслідки

Ці роботи здійснюються відповідно до наступних розділів Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури класу наслідків (відповідальності) СС3 – значні наслідки (V категорії складності), клас СС2 – середні наслідки (IV категорії складності):

загальні вимоги; вимоги до проведення будівельних та монтажних робіт; вимоги до монтажу інженерних мереж; вимоги до будівництва транспортних мереж [87].

Таким чином, роботи з будівництва об'єктів 1, 2, 3-й категорій складності можна виконувати без ліцензії. Ліцензування будівництва проходить за новими правилами та з урахуванням нової редакції Закону України «Про архітектурну діяльність», яка вступила в силу з 28.06.2015 р.

Ліцензійна практика свідчить про видачу ліцензій відповідно до розробленого Переліку видів діяльності по проектуванню, будівництву, інженерним мережам, ліцензування яких віднесено до компетенції ДАБІ, що фактично означає введення нових об'єктів ліцензування. На відміну від сфери будівництва у відношенні деяких інших видів діяльності, наприклад, космічним, ветеринарним і медичної, базовим законом про ліцензування передбачене встановлення у відповідних положеннях про ліцензування переліку робіт і послуг по діяльності що ліцензується.

Програми і проекти будівництва незалежно від джерел фінансування підлягають обов'язковій комплексній державній експертизі (за винятком проектів будівництва об'єктів, для затвердження яких згідно із законодавством



висновок комплексної державної експертизи необов'язковий) відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1269 Порядку затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи.

У процесі комплексної державної експертизи визначається стан додержання в програмах і проектах будівництва нормативів з питань міцності, надійності та довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення, санітарного та епідемічного благополуччя населення, охорони праці, енергозбереження та енергоефективності і пожежної безпеки, а також виконання архітектурних вимог. Відповідні висновки є складовими частинами висновку комплексної державної експертизи.

За програмами і проектами, що реалізуються із залученням коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств, установ та організацій, комплексна державна експертиза проводиться у повному обсязі відповідно до статті 15 Закону України «Про інвестиційну діяльність». Експертиза економічної частини проектів, що реалізуються за рахунок інших джерел, проводиться за рішенням інвестора (замовника).

Слід погодитися з К. В. Пивоваровим, що якщо будівництво здійснюється по системі держзамовлення замовлення, воно повинне вестися за встановленими розцінками, що забезпечують для будівельної організації мінімальний, але достатній рівень рентабельності. Для прискорення розробки нових проектів по будівництву масового житла необхідно створити на державному рівні механізм обмеження строку, який надається забудовникові для реалізації проекту, в зв'язку із заходами держпідтримки. Одночасно зазначений механізм повинен накладати рамки на дії держустанов і уповноважених приватних компаній, що брали участь у процесі з підготовки вихідної дозвільної й правовстановлюючої документації по проекту будівництва, погоджень, що також обмежують їх по строках, висновків і підготовці необхідних матеріалів, а також документів, необхідних для оформлення прав власності громадян на житло [97].

Таким чином, здійснення ліцензування є однієї з різновидів державної дозвільної політики. При цьому, повинні бути дотримані вимоги, установлені ст. 22 Конституції України. Уявляється, що всі види будівельної діяльності, не зазначені в законі про ліцензування не повинні попадати в сферу його дії. Формальне скорочення законодавцем ліцензійних видів діяльності, що відносяться до будівництва, компенсується розширювальним тлумаченням будівельної діяльності в підзаконних актах [63, с. 42].

Отже, підсумовуючи вищезгадане можна констатувати, що у зв'язку зі зміною соціально-політичних реалій доцільно систематизувати законодавство у будівельній галузі шляхом об'єднання в єдиний кодифікований нормативний акт.

## **Висновки до розділу 1**

Підсумовуючи викладене у першому розділі ми дійшли наступних висновків:

1. Аналізуючи наші дослідження можна стверджувати, що до органів влади, які регулюють забезпечення державної політики у сфері будівельної діяльності відносяться: органи виконавчої влади, наділені відповідними повноваженнями щодо управління будівельною діяльністю; органи місцевого самоврядування, а також саморегулювні організації, яким функції з регулювання будівельної діяльності делеговані державними органами.

2. Доведено, що державна політика у сфері будівництва повинна мати принаймні три загальні характерні ознаки: 1) політика має бути когерентною, тобто всі складові заходи у рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні «дійові особи» взаємодіють між собою у процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, у відповідності зі своїми власними прагненнями й

інтересами; 2) політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх «вниз» для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів адміністрування політики, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи. В ідеалі дії управління різних рівнів повинні бути скоординованими й мати чіткий зворотній зв'язок; 3) політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідкування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики.

3. Будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання являє собою комплекс суспільних відносин, учасниками яких є фізичні та юридичні особи (у т.ч. органи державної влади та органи місцевого самоврядування) наділені цивільно-правовими й публічними правами, призначенням діяльності яких є досягнення високоякісних, позитивних змін життєдіяльності суспільства, створення об'єктів нерухомості різного призначення та застосування заходів адміністративного впливу (в тому числі адміністративного покарання) до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності.

4. Досліджуючи сутність адміністративно-правового забезпечення будівельної діяльності, можна стверджувати, що елементи адміністративно-правового забезпечення зумовлюються регулюванням конкретних суспільних відносин за допомогою норм адміністративного права. А тому, ми вважаємо, що одним із первинних елементів адміністративно-правового забезпечення будівельної діяльності є правове регулювання.

5. Адміністративно-правовий механізм забезпечення державної політики у будівельній галузі повинен включати наступні види управлінського впливу держави: встановлення уповноваженими органами державної влади й місцевого самоврядування відповідного порядку здійснення будівельної діяльності (у тому числі, повинен включати випадки її обмеження й припинення); ефективно здійснення та реалізація державної дозвільної політики у сфері містобудування;

забезпечення координації, планування, комплексного програмування у сфері будівництва; виконання контрольних і наглядових функцій за діяльністю суб'єктів будівництва; застосування заходів адміністративного впливу до осіб, які порушують установлений порядок здійснення будівельної діяльності. При цьому, основною правовою формою забезпечення державної політики у будівельній галузі повинна виступати нормотворчість, особливістю якої є перевага актів технічного регулювання.

6. Як і в інших сферах економіки держава використовує такі форми управління у сфері будівництва: нормативне регулювання; планування (насамперед щодо діяльності суб'єктів господарських відносин, які функціонують на державній формі власності або контролюються державою в особі уповноважених органів, та/або фінансування інвестиційних проектів будівництва за рахунок державних коштів, кредитів, отриманих під гарантію Уряду України); управління поточними справами у сфері будівництва (ліцензування; надання дозволів, пов'язаних з будівництвом об'єктів; забезпечення державної експертизи інвестиційних проектів будівництва та ін.); контроль за дотриманням учасниками інвестиційної діяльності встановлених державою вимог у сфері будівництва.

7. Важлива роль у державному регулюванні й стимулюванні будівельної діяльності належить законодавчим і нормативним актам. Тому, можна констатувати, що у зв'язку зі зміною соціально-політичних реалій доцільно систематизувати законодавство у будівельній галузі шляхом об'єднання в єдиний кодифікований нормативний акт.

## РОЗДІЛ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ПОЛОЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

#### **2.1. Система та повноваження органів виконавчої влади у сфері будівництва.**

Встановлення конституційних засад організації виконавчої влади в Україні об'єктивно повинно мати за основу формулювання певних положень концептуального характеру. До таких положень у першу чергу треба віднести ті, що засвідчують сутність явища виконавчої влади, слугують юридичному визначенню її поняття. З історично зумовлених причин таке визначення буде реальним лише за змістом теорії «розподілу влад» і з урахуванням її сучасних модифікацій. Водночас трактуванню виконавчої влади в контексті теорії «розподілу влад» сприятиме з'ясування її співвідношення з формами державного правління, насамперед з тими, до яких подібна прийнята в Україні.

Питанням визначення органів виконавчої влади, їхніх системи, класифікації та систематизації, в тому числі у будівельній галузі, приділяють увагу у своїх дослідженнях В. Б. Авер'янов, Д. Н. Бахрах, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, П. П. Білик, В. П. Єрмолін, Ю. О. Фрицький, І. М. Миронець, В. О. Ромасько, А. В. Романенко, О. М. Непомнящий, та багато інших науковців. Слід зауважити, що повноваження органів виконавчої влади у сфері будівництва дотепер ґрунтовно не досліджувались, а у наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики.

Здійснюючи адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності, держава встановлює права і обов'язки суб'єктів та визначає наглядові органи і їх компетенцію. 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 управління, яка складається з державних органів, саморегулювальних організацій та об'єднань, яким управлінські функції делеговані державними органами або самі суб'єкти ринку добровільно наділили їх подібною владою. При цьому успіх управління напряму залежить від ступеня відповідності апарату управління вимогам, що пред'являються до нього з боку керованого об'єкта: підприємства, об'єднання, галузі. Тому виділяють діалектичний зв'язок між об'єктом і суб'єктом управління, їх взаємозалежність [74, с. 65].

Як було наголошено в попередньому підрозділі дисертації, незважаючи на суспільно-економічну значущість та важливість будівництва у життєдіяльності держави, у цій сфері є багато проблем, які, в першу чергу, обумовлені відсутністю чіткої та ефективної системи й повноважень органів виконавчої влади у цій сфері. Тому, вважаємо за необхідне проаналізувати сучасну систему діяльності органів виконавчої влади у сфері будівництва.

У цілому відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки влади. Цей загальновизнаний у світовій державотворчій практиці принцип став своєрідною альтернативою пануванню в нашій країні в недалекому минулому тоталітаризму партійно-державної влади. Водночас розуміння принципу поділу влади має враховувати очевидну умовність досить поширеного уявлення про самостійне (а тим більше – цілком автономне) існування виконавчої влади серед гілок державної влади. Подібні уявлення слід вважати явним перебільшенням.

Те, що сьогодні практично усіма юристами і представниками інших наук визначається виконавчою владою, як інтегральна складова державного владарювання умовно існувало за усіх відповідних історичних часів.

Нагадаємо, що у класичній теорії поділу влади її основний автор - французький політичний мислитель Шарль Луї Монтеск'є - говорив не тільки про поділ змісту самої влади, скільки про: а) політичний °поділ праці з керівництва державою; б) розподіл владних повноважень між різними

соціальними верствами [4, с. 45-47]. Саме теорія Ш. Монтеस्क'є склала одну з підвалин конституціоналізму як сучасного явища.

На позиції співвіднесеності ідей «розподілу влад» і змісту конституційного статусу індивіда знаходився професор Л. П. Юзьков. Більше того, автор прямо пов'язував конституційно визначені засади виконавчої влади в Україні з конституційно ж визначеними правами і свободами людини і громадянина. Аналізуючи зміст одного з проектів нової Конституції України, він дійшов висновку про доцільність класифікації конституційних засад (основ) виконавчої влади і, зокрема, виділення тих засад, які розкривають суть виконавчої влади. До таких засад вчений насамперед відносив положення конституційного проекту про те, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». За будь-яких умов, принцип «розподілу влад» (поділу влади) є важливим елементом теорії і практики конституціоналізму в Україні [52, с. 15].

До викладеного треба додати, що у вітчизняній літературі принцип «розподілу влад», зафіксований у ст. 6 Конституції України, іноді помилково трактується як такий, що засвідчує наявність у державі трьох «влад» з особливими повноваженнями. Побіжно зазначимо, що за усталеною юридичною теорією повноваженнями наділені державні органи та посадові особи, а не якісь умовні «гілки». Фактично ж в цій статті Основного Закону йдеться, зокрема, про те, що три головні функції державної влади – законодавча, виконавча і судова – реалізуються по суті спеціалізованими державними органами, які мають для цього відповідні повноваження. При цьому, жоден з цих органів не може зосередити і здійснювати усю державну владу, що забезпечує демократичний і правовий характер самої держави. Не влада поділяється на умовні «гілки», а органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України і законами межах [52, с. 17].

Слід зазначити, що регульовані адміністративним правом суспільні відносини у сфері будівництва реалізуються за допомогою участі в них громадян та установ, а також органів державної влади та органів місцевого

самоврядування.

У сфері будівельної діяльності, як систему органів адміністративно-правового регулювання, нами будуть розглядатися органи виконавчої влади, наділені відповідними повноваженнями щодо управління будівельною діяльністю, органи місцевого самоврядування, а також саморегулівні організації, яким функції з регулювання будівельної діяльності делеговані державними органами.

Вивченню стану будівництва України та перспектив його розвитку присвячено велику кількість публікацій, програм державного та регіонального рівнів, статистичних оглядів тощо. Наприклад, Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002-2012 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2002 р. № 1089; Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 р. № 1249; Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 р. № 1090.

Вирішення проблем, які виникають у сфері будівництва значною мірою пов'язане з вирішенням проблем вдосконалення механізму правового забезпечення цього процесу та із вдосконаленням побудови і функціонування механізму (системи органів) управління регіонами.

Організаційна структура управління – це найстабільніший елемент механізму управління і, як такий, найменшою мірою підпадає під зовнішній вплив, протистоїть йому, має значний запас міцності, забезпечує необхідну стабільність та стійкість управлінських зв'язків [44, с. 89]. Функції управління розвитком соціально-економічної сфери регіонів здійснюються складним комплексом органів держави [20, с. 81].

Очевидно, що сфера будівництва, враховуючи її комплексний вплив на навколишнє середовище, зв'язок із землекористуванням, природоохоронними та іншими правовідносинами, повинна бути віднесена до об'єктів спільного



ведення держави і суб'єктів у її складі. Однак, при встановленні розмежування предметів спільного ведення між органами державної влади і її суб'єктів Конституція України не визначає сферу будівництва в якості об'єкта спільного ведення [60], що є передумовою виникнення деяких негативних правових наслідків: порушення принципу верховенства законодавства, відсутність єдиної системи органів виконавчої влади України і суб'єктів у сфері будівництва та інших.

Згідно ст. 7 Закону України «Про основи містобудування» державне регулювання у сфері містобудування здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами в порядку, встановленому законодавством.

На сучасному етапі розвитку ринкових відносин, в державі істотно змінились характеристики конкурентного середовища, в тому числі у сфері будівництва, що актуалізує потребу в розробці належного організаційно-економічного забезпечення розвитку та конкурентоспроможності будівельного комплексу регіонів. Слід зазначити, що на сьогодні головними завданнями у сфері будівництва є перш за все, зменшення обсягів незавершеного будівництва, контроль за якістю зведення нових будівель, зміна інвестиційної політики, розвиток малих і середніх населених пунктів за рахунок будівництва доступного житла, покращення інфраструктури міст тощо. Вирішення цих завдань, на нашу думку, без належного впливу державного регулювання та застосування фіскальних важелів неможливо [16].

Варто зазначити, що врегульовані адміністративним правом суспільні відносини в сфері будівництва реалізуються за допомогою участі в них громадян

та організацій, а також органів державної влади і місцевого самоврядування [130, с. 72].

Здійснюючи адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності, держава встановлює права і обов'язки суб'єктів та визначає наглядові органи і їх компетенцію. 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 управління, яка складається з державних органів, саморегулювальних організацій та об'єднань, яким управлінські функції делеговані державними органами або самі суб'єкти ринку добровільно наділили їх подібною владою. При цьому успіх управління напряму залежить від ступеня відповідності апарату управління вимогам, що пред'являються до нього з боку керованого об'єкта: підприємства, об'єднання, галузі. Тому виділяють діалектичний зв'язок між об'єктом і суб'єктом управління, їх взаємозалежність [74, с. 65].

Для більш ґрунтовного дослідження потрібно визначити зміст такого поняття, як «державний орган» та «орган виконавчої влади».

Державним органом називають організований колектив, що утворює самостійну частину державного апарату (або апарату місцевого самоврядування), яка наділена власною компетенцією та виконує публічні функції. В цілях даного дослідження при визначенні органів державної влади використовується концепція компетенції державних органів Г. Еллінека, за якою орган представляє державу, але не як окрема особа у праві, а тільки в межах своєї компетенції. Компетенція є основною якісною характеристикою державного органу [16]. Органи виконавчої влади здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, наділені оперативною самостійністю, як правило мають постійні штати, утворюються вищестоящими органами, їм підзвітні та підконтрольні, їх діяльність регламентується в основному нормами адміністративного права [18, с. 76]. Орган виконавчої влади визначають як організацію людей, яка являє собою організаційно, функціонально та юридично відокремлену частину державного апарату, від імені держави здійснює

адміністрування сферою публічних відносин, у межах своєї компетенції приймає обов'язкові для виконання правові акти, має закріплений в законодавстві статус органу виконавчої влади [39].

Слід зауважити, що управління у сфері будівництва в Україні на різних рівнях є незбалансованим. Є доречним, звернути увагу на зауваження О. М. Стець [152], що нечітке визначення кола повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, що відповідають за прийняття відповідних актів, здійснюють контроль та мають інші повноваження в цій галузі, у тому числі надають адміністративні послуги під час отримання дозвільної документації, вказує на неефективність системи адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності. Такий стан речей вимагає запровадження ефективних заходів удосконалення адміністративно-правових відносин у будівельній галузі. По-перше, потрібно розробити дієвий механізм надання земельних ділянок для будівництва, що здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади (щодо ділянок державної власності) або органів місцевого самоврядування (щодо ділянок комунальної власності).

Процедури отримання земельної ділянки залежать від її стану та правового статусу. Якщо межі ділянки встановлені в натурі (на місцевості) та її цільове призначення не вимагає зміни, не потребується й проект землеустрою щодо відведення ділянки, то в такому випадку вона (ділянка) надається на підставі технічної документації із землеустрою щодо складання акта про право на землю чи договору оренди. Якщо не визначено межі або цільове призначення (землі запасу) або призначення не відповідає запланованій меті використання, то складається проект відводу. У випадку, коли ділянка перебуває в державній або комунальній власності та непередана в користування, її надання здійснюється без додаткового обґрунтування, якщо ж ділянка надана в постійне користування або перебуває в приватній власності, то вона може бути надана іншій особі тільки для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності [152, с. 299]. По-друге, комплексну забудову територій організовують виконавчі органи сільських, селищних, міських рад згідно з умовами містобудівної документації,

яку повинні заздалегідь затвердити відповідні ради на своїх чергових засіданнях. Надалі для забезпечення реалізації планів забудови та використання земель залучаються інвестори на умовах пайової участі в проведенні забудови. Для виявлення кращих архітектурно-планувальних, інженерно-технічних та економічних проектних пропозицій щодо об'єктів містобудування та архітектури можуть проводитись архітектурні та містобудівні конкурси, у тому числі для виявлення кращої проектною пропозиції щодо забудови конкретної земельної ділянки. Забудова територій здійснюється шляхом розміщення об'єктів будівництва, право на забудову земельної ділянки реалізується її власником або користувачем відповідно до вимог містобудівної документації [152, с. 299].

Органи державного управління за діяльністю в сфері житлової та громадської забудови мають різноманітний вплив на всю систему управлінських відносин. Тут вірним є твердження А. В. Романенко, що часті зміни в системі органів виконавчої влади негативно впливають на виконання посадовими особами своїх функціональних повноважень, що неминуче позначається в правозастосовній діяльності [137, с. 6].

Виходячи зі змісту повноважень, систему органів управління охоплюють інституції загального та спеціального державного управління, які утворюють органи загальної та спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції належать Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації).

У підрозділі 1.1. нами зазначалося, що відповідно до обсягу компетенції та місця в ієрархії виконавчої влади серед органів виконавчої влади виділяють органи трьох рівнів: вищий; центральний; місцевий. Тому, у даному контексті і розглянемо систему та повноваження органів виконавчої влади у сфері будівництва.

Розпочнемо дослідження керуючої системи з розгляду органів загальної компетенції, які поряд із реалізацією функцій в сфері будівельної діяльності здійснюють управлінський вплив і на інші галузі.

Кабінет Міністрів України серед інших своїх функцій, визначених Конституцією України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [60], спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, забезпечує реалізацію державної політики в різних сферах, розробляє та організує виконання загальнодержавних програм. На Кабінет Міністрів покладається практичне здійснення всіх основних повноважень виконавчої влади, у тому числі у сфері будівництва. Більш ґрунтовно компетенцію Кабінету Міністрів України, інших органів вищої інстанції у даному напрямі нами буде розглянуто у підрозділі 3.1 «Забезпечення державного контролю у сфері будівництва».

Лише зазначимо, що роль Кабінету Міністрів України в адміністративно-правовому регулюванні будівельної діяльності здебільшого зводиться до загальнокерівної, до визначення головних орієнтирів розвитку та координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, що здійснюють свої повноваження у сфері будівельної діяльності.

Повноваження Кабінету Міністрів, більш детально, закріплені у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI [107]. Кабінет Міністрів України затверджує проекти будівництва щодо об'єктів загальною кошторисною вартістю 100 млн гривень і більше, надкатегорійних за метаном та небезпечних за раптовими викидами шахт, в яких проводяться роботи на глибині понад 800 метрів, незалежно від їх кошторисної вартості, а також щодо об'єктів, проекти будівництва яких реалізуються із залученням іноземних кредитів, що надані під державні гарантії [92]. Право затвердження проектів будівництва Кабінет Міністрів може передавати іншим органам. Повноваження Кабінету Міністрів України на цьому не вичерпуються, він також надає дозволи на демонтаж пам'яток історії та архітектури, надає дозвіл на набуття земельних ділянок іноземним компаніям та має інші повноваження, які опосередковано стосуються будівельної діяльності. Отже, роль Кабінету

Міністрів України в адміністративно-правовому регулюванні будівельної діяльності здебільшого зводиться до загальнокерівної, до визначення головних орієнтирів розвитку та координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, що здійснюють свої повноваження у сфері будівельної діяльності [74, с. 67].

Так, зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2009 № 1249 затверджено Державну цільову соціально-економічну програму будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки, якою передбачено формування єдиних принципів забезпечення житлом громадян.

Зазначена програма включає нові механізми забезпечення житлом населення, в тому числі молодих сімей та одиноких молодих громадян, шляхом спільної участі держави у фінансуванні будівництва житла і громадян, що потребують поліпшення житлових умов.

Державна підтримка будівництва доступного житла полягає у сплаті державою 30 % вартості будівництва (придбання) доступного житла (70 % сплачує громадянин) та/або надання пільгового іпотечного житлового кредиту.

Порядок забезпечення громадян доступним житлом затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2009 № 140 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 568.

У 2010 році вперше було передбачено кошти на надання державної підтримки в рамках реалізації Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки. Як результат, за минулий рік за цією програмою придбали квартири 590 сімей у більшості регіонів України.

Міжвідомчою комісією для відбору об'єктів незавершеного житлового будівництва з високим ступенем будівельної готовності, на які можуть спрямовуватися кошти державного бюджету, затвердженою наказом Мінрегіонбуду від 03.06.2010 № 200, розглядалися пропозиції щодо формування переліку житлових будинків, які можуть брати участь у програмі.

За результатами розгляду до переліку було включено 133 об'єкти, у яких для участі у програмі будівництва (придбання) доступного житла запропоновано 6131 квартиру. Громадяни, які перебувають на квартирному обліку, самостійно серед зазначених будинків обирали той, в якому буде придбане житло. Необхідно відмітити, що зазначена вище Програма на сьогодні є найбільш комплексною та перспективною у реалізації державної житлової політики. Щодо Пільгового кредитування індивідуальних сільських забудовників, то згідно із Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 1158, для збільшення обсягів будівництва житла в сільській місцевості передбачено надання цільових довгострокових кредитів сільським забудовникам, передусім молоді, за регіональними програмами «Власний дім». Програма передбачає спорудження індивідуальних житлових будинків за економічними проектами, з використанням енергозберігаючих технологій, сучасних матеріалів та інженерного обладнання.

Досвід роботи областей щодо впровадження регіональних програм «Власний дім» свідчить про необхідність посилення уваги до спорудження індивідуальних житлових будинків з урахуванням енергозбереження, сучасних архітектурно-планувальних рішень, стійкості при великих паводках і зсувах, застосування малоповерхового будівництва в рамках програми доступного житла шляхом надання державної підтримки у вигляді земельної ділянки під індивідуальну забудову, яка забезпечена інженерно-транспортною інфраструктурою.

Крім цього, 27 травня 2015 р. на засіданні уряду Прем'єр-міністр Арсеній Яценюк підписав постанову про використання бюджетних коштів на закупівлю житла для учасників антитерористичної операції та членів сімей загиблих воїнів АТО. При цьому Прем'єр підкреслив, що документ оприлюднюється з моменту підписання. Тобто вже кілька днів як силові відомства мають право на отримання 1 млрд. грн., який передбачено цього річним державним бюджетом за загальним фондом, на поліпшення житлових умов учасників АТО та сімей

загиблих на сході країни бійців. Тож, спеціальним Міністерством було доручено невідкладно оформити відповідні бюджетні програми, а Мінфіну – забезпечити належне фінансування. Примітно, що поряд із зазначеною сумою, у 2015 році із державної казни на забезпечення житлом військовослужбовців також додатково пропонується спрямувати 140,5 млн грн за спеціальним фондом. Наразі, за інформацією Міноборони, відповідно до цих видатків затверджено Перелік житлових об'єктів, які передбачається фінансувати [54].

Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) затверджують місцеві містобудівні програми, генеральні плани забудови, іншу містобудівну документацію, сприяють розширенню житлового будівництва, а також сприяють створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Повноваження органів місцевого самоврядування встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [109]. Детальніше, повноваження органів місцевого самоврядування, нами буде розглянуто у наступному підрозділі, а коротко зупинимося лише на деяких з них. У даному підрозділі, вважаємо за доцільним, ширше розкрити систему органів спеціальної компетенції, оскільки вони відіграють провідну роль.

Органи пожежної безпеки здійснюють адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності як органи загальної компетенції. Відповідальним за здійснення пожежного нагляду державним органом є Міністерство надзвичайних ситуацій України (далі – МНС), повноваження якого врегульовані Положенням про Міністерство надзвичайних ситуацій України, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 402/2011 [110]. Діяльність даного державного органу в будівельній діяльності зводиться до: видачі технічних умов; погодження будівельних норм, стандартів, нормативно-технічних документів; здійсненні контролю за дотриманням вимог пожежної безпеки під час проектування та будівництва; вибірковій перевірці проектних організацій; вжиття запобіжних заходів; притягнення до адміністративної відповідальності.



Проводячи дослідження вищевказаного напрямку слід зазначити, що Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI [106] змінено повноваження органів місцевого самоврядування в частині покладення на них обов'язку по проведенню громадських слухань при затвердженні містобудівної документації, а також обмежено повноваження щодо участі у прийнятті збудованих об'єктів в експлуатацію лише випадками, прямо передбаченими законом. Серед органів загальної компетенції адміністративно-правове регулювання в сфері будівельної діяльності здійснюють органи санітарно-епідеміологічного контролю. Державна санітарно-епідеміологічна служба України (далі – Держсанепідслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – міністра охорони здоров'я України. Держсанепідслужба забезпечує реалізацію державної політики в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Держсанепідслужба діє на підставі Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 400/2011 [74, 68-69].

Органи спеціальної компетенції, як зазначалося нами, відіграють провідну роль в адміністративно-правовому регулюванні будівельної діяльності.

Органами спеціальної компетенції є: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру і їх територіальні органи. До органів, які виконують лише окремі управлінські повноваження відносимо: Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство здоров'я України, Державну екологічну інспекцію України, Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України [137, с. 6-7].

Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну житлову політику і політику у сфері будівництва, архітектури,

містобудування, житлово-комунального господарства, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства.

Мінрегіон у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 визначає, що основними завданнями Мінрегіону є:

забезпечення формування та реалізація 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; забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель (крім використання та охорони земель сільськогосподарського призначення), а також з питань Державного земельного кадастру і з питань

відновлення Донецької та Луганської областей (Донбасу); забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства [108].

Верховна Рада 09.04.2015 ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» (№1546), який вступив у дію з 01.09.2015. Закон спрямований на вдосконалення правового регулювання містобудівної діяльності, спрощення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, реформування системи державного архітектурно-будівельного контролю. У ньому, зокрема, передбачено, що надання документації, яка дає право на виконання підготовчих та будівельних робіт, проведення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів може здійснюватись виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів; структурними підрозділами районних державних адміністрацій з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих за межами населених пунктів; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю через Головних інспекторів будівельного нагляду – щодо об'єктів, розташованих на території кількох адміністративно-територіальних одиниць [75].

Центральними органами державного управління будівництвом і житлово-комунальним господарством є Державний комітет комунального господарства та Державний комітет України з будівництва та архітектури (далі - Держбуд України). Вони діють на підставі положень про них, затверджених Указами Президента України відповідно від 19 серпня 2002 р. та 20 серпня 2002 р. Повноваження названих органів доцільно розкрити на прикладі Держбуду України. Держбуд України бере участь у формуванні державної житлової політики, державної науково-технічної та економічної політики в сфері

містобудування, будівництва й комунального господарства та забезпечує проведення її в життя.

Основними завданнями Держбуду України є: забезпечення проведення реформ у підвідомчих йому галузях господарства; забезпечення в них розроблення та реалізації заходів щодо енерго- та ресурсозбереження; впровадження екологічно безпечних технологій; здійснення заходів щодо комплексного планування територій, поліпшення архітектурно-планувального та інженерно-технічного рівня забудови населених пунктів, будинків і споруд; здійснення заходів щодо підвищення техніко-економічного рівня галузі будівництва та промисловості будівельних матеріалів; організація роботи по стандартизації тощо.

Відповідно до покладених на нього завдань Держбуд України: забезпечує розроблення, затвердження, видання й контроль за додержанням державних стандартів, норм і правил; бере участь у розробленні, затвердженні та реалізації містобудівної документації; у реалізації заходів, спрямованих на проведення економічних реформ і демонополізацію; здійснює координацію та нормативно-методичне забезпечення діяльності місцевих органів містобудування й архітектури, капітального будівництва, інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю, бюро технічної інвентаризації та ін.

Держбуд України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує та систематично контролює їх виконання; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його відання; розробляє пропозиції про його вдосконалення та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України [19].

Структуру Держбуду України складають Голова Держбуду України, його заступники, управління (зокрема, науково-технічного забезпечення, житлової політики, економіки житлово-комунального господарства, підвідомчих організацій) та відділи (житлового господарства, міського електротранспорту,

комунальної енергетики, благоустрою та комунального обслуговування та ін.) [19].

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держбуду України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в ньому діє колегія в складі Голови Держбуду України (голова колегії), заступників Голови за посадою, а також інших керівних працівників Держбуду України.

Отже, підсумовуючи дослідження статусу Мінрегіону та Держархбудінспекції, як органів спеціальної компетенції у регулюванні будівельної діяльності, можемо відмітити, що основними повноваженнями по здійсненню державного регулювання в даній сфері наділені саме ці органи. Якщо Мінрегіон можна розглядати як орган, на який покладено завдання із загальної координації регулювання будівельної діяльності, загального керівництва галуззю в межах держави, то Держархбудінспекція, що діє в структурі Мінрегіону, здійснює практичні кроки по реалізації державної політики у будівництві [ 74, с. 79].

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством на місцях покладено на відповідні управління та відділи місцевих державних адміністрацій. Так, при обласних державних адміністраціях діють управління містобудування й архітектури, управління житлово-комунального господарства та управління капітального будівництва, а в районних державних адміністраціях функцію управління забезпечують відділи містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства. Ці органи утворюються і діють відповідно до положень, затверджених Кабінетом Міністрів України. Вони здійснюють керівництво дорученими їм сферами будівництва й житлово-комунального господарства, несуть відповідальність за їх розвиток на підвідомчій їм території, координують діяльність підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації.

Державне управління будівництвом і житлово-комунальним господарством здійснюють із урахуванням загальнодержавних інтересів, інтересів регіонів та

місцевого самоврядування, що пов'язано з розмежуванням державної власності (на загальнодержавну й місцеву) та закріпленням за органами місцевого самоврядування об'єктів будівельного комплексу й житлово-комунального господарства. В діяльності по здійсненню управління сферами, що аналізуються, в нинішніх умовах господарювання відповідні органи реалізують свої функції переважно шляхом координаційних, дозвільних, контрольних-наглядових повноважень. Слід ураховувати також те, що в управлінні будівництвом і житлово-комунальним господарством переплітаються інтереси не тільки органів, які безпосередньо вирішують ці питання, а й інших, оскільки всі органи державного управління, органи місцевого самоврядування, господарюючі та інші суб'єкти ведуть будівельні роботи, а житлово-комунальне господарство здебільшого передано в підпорядкування місцевим ланкам виконавчої системи та системи самоуправління.

Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством охоплює дві важливі складові частини економіки України: будівництво й житлову сферу. Будівництво є галуззю матеріального виробництва, яка забезпечує створення та реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного й житлового призначення.

Управління будівництвом охоплює проведення єдиної технічної політики в галузі, планування та розробку організаційно-правових засад проектування й будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, нормування, роботу з кадрами, організацію техніки безпеки й охорону праці, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних правил, норм і стандартів тощо.

Житлова сфера включає управління житловим фондом і об'єктами комунального господарства, їх утримання, будівництво й ремонт. Житловий фонд - це сукупність жилих будинків, а також жилих приміщень незалежно від форм власності. Він складається з державного житлового фонду, громадського житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів і приватного житлового фонду.

Комунальне господарство поділяють на такі групи об'єктів: а) санітарно-технічні (водоводи, каналізація, підприємства по очищенню міст); б) енергетичні (електростанції, котельні, теплові, електричні й газові мережі); в) транспортні (тролейбуси, трамваї); г) об'єкти зовнішнього благоустрою (шляховоди, зелені насадження, мостові, набережні та ін.) [19].

Слід зазначити, що загальна ситуація у житловому будівництві демонструє в цілому позитивну динаміку, проте для повного відновлення будівельної галузі необхідно забезпечити надходження інвестицій, поновити попит на ринку житла, сформувати будівельний заділ. Вирішення поставленої задачі можливе за рахунок комплексного державного регулювання чотирьох базових сфер забезпечення розвитку будівельної галузі: інвестиційної, нормативно-правової, соціальної, стратегічного планування [81].

На відміну від радянського періоду, левову частку житла, збудованого в роки незалежності, розподіляли за ринковими механізмами – шляхом купівлі-продажу на ринку нерухомості. До початку будівельного буму 2000-х років ринок житлового будівництва майже повністю перебував під контролем приватних компаній [142]. Номінально деякі з них лишалися у державній та комунальній власності, однак практично/фактично вони діяли в інтересах топ-менеджменту, державних чиновників і пов'язаних з ними бізнес-структур. Це зумовило орієнтацію на ринкові механізми отримання прибутку. Рентабельність будівельного бізнесу в 2006-2008 роках оцінювали в 40-300% [32].

Світова криза внесла негативний вплив на інвестиційну діяльність взагалі. І як наслідок, в будівництві відбувається скорочення обсягів виконання будівельних робіт і рентабельність будівельних підприємств набула від'ємного значення: 2010 р. – (-1,5%), 2011 р. – 0,2%, 2012 р. – (-0,1%), 2013 р. – (-0,4%). Незадовільні показники кількості незавершених житлових будівель: станом на 1 січня 2008 р. – 4954 од., 2009 р. – 4645 од., 2010 р. – 4356 од., 2011 р. – 4089 од., 2012 р. – 3785 од., 2013 р. – 3731 од., 2014 р. – 4225 од.

Середній показник рентабельності у 2015 році не перевищує 6,5%. А для нормальної роботи рентабельність будівельних організацій повинна бути не

менше 10 – 15%. З них 3 – 6% йде тільки на оплату податків і на утримання соціальної сфери. Низька рентабельність, збитковість будівельних організацій могла виникнути з різних причин. У більшості будівельних організацій витрати за накладними розрахунками на 30 – 40% перевищують ті суми, які вони отримують на ці цілі від замовників. Тому, цей бізнес і став збитковим [32].

У країнах Євросоюзу прийнятною вважається значно нижча рентабельність [30].

Як свідчить міжнародний досвід, успішність житлового будівництва безпосередньо залежить від обсягів інвестицій, а стабільність останніх - від їх структури. В структурному плані ситуація в Україні є значно гіршою від провідних європейських країн, адже основним джерелом фінансування будівництва житла в нашій країні залишаються кошти населення. В середньому щороку населення фінансувало 55-65 % новозбудованого житла.

Доречно звернути увагу на те, що значне превалювання коштів населення серед джерел інвестування є характерною ознакою для України, де радянська житлова політика сформувала відмінний від інших країн ринок житла. Через відсутність цивілізованого фондового ринку та нерозвиненість фінансових інститутів єдиним напрямком інвестування та збереження коштів для громадян стали банківські депозити і придбання нерухомості. Стрімке зростання цін на житло зробили інвестиції в цей сектор надзвичайно прибутковими.

Проте, виходячи з аналізу динаміки ціноутворення у будівництві за 2008-2012 роки у 2015-2016 роках, повторення цієї ситуації не очікується.

Крім того, діючи в Україні механізми залучення коштів населення у житлове будівництво (фонди фінансування будівництва, фонди операцій з нерухомістю, випуск безпроцентних цільових облігацій), не дивлячись на постійне вдосконалення, не в повній мірі забезпечують захист прав інвесторів.

Отже, інвестиції фізичних осіб в нерухомість як засіб отримання прибутку відходять у минуле. Акценти зміщуються на інвестування як спосіб вирішення житлової проблеми громадян. Однак суттєва різниця в доходах окремих



прошарків населення призводить до неспроможності громадян із середнім рівнем доходу придбати житло за власні кошти.

Сьогодні житлова проблема в Україні не втрачає своєї гостроти. Середня забезпеченість житлом становить 23 м<sup>2</sup> загальної площі на одну особу, що значно менше, ніж у багатьох європейських країнах. Так, зокрема, найбільшу кількість черговиків в 2014 році становили мешканці гуртожитків (107,4 тис., або 16,3%) і молоді сім'ї (68,1 тис., або 10,4%). У 2015 році кількість черговиків отримання житла в Україні скоротилася на 18,6%. При цьому із загальної кількості черговиків в минулому році 28,8% становили громадяни, які користуються правом першочергового отримання житла, 11,6% – громадяни з правом позачергового одержання житла, 59,6% – громадяни, які перебувають у загальній черзі [47].

Як правило, житлові права громадян в Україні реалізуються державою шляхом безоплатного надання квартир, які надалі можуть бути приватизовані. Але масштаби задоволення потреб громадян у власному житлі надзвичайно малі. Так, протягом 2000-2015 років щорічно поліпшували житлові умови лише близько 1-1,5% черговиків від загальної їх кількості станом на початок року.

Урядом у різний час затверджені спеціальні програми забезпечення житлом окремих категорій населення. Зростання кількості таких програм за відсутності чітких пріоритетів житлової політики увійшло в суперечність з можливостями держави [77, с. 184]. Ми цілком згодні з О. Непомнящим, що вирішити житлову проблему старими методами вже неможливо. Правильним є твердження автора, що стабілізація ситуації здійснюється шляхом застосування заходів державного регулювання у таких напрямках:

забезпечення житлом соціально незахищених верств населення (соціальне житло, безоплатне надання житла); надання державної підтримки тим, хто не в змозі самостійно вирішити житлове питання (будівництво доступного житла); формування необхідних передумов для реалізації власних можливостей громадян по створенню комфортного середовища проживання.

Маємо чітко визначити обсяги житлових зобов'язань держави, ресурсні, матеріальні, технологічні, фінансові, правові можливості суспільства та привести у відповідність усі ці фактори. Кроком до цього є передбачене законодавством запровадження автоматизованої інформаційної системи - Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов [81].

Відповідно до Концепції державної житлової політики, схваленої постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р., спорудження, реконструкція та утримання житла є одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни, важливим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві.

Органи управління житлово-комунальним господарством організують виконання програм розвитку галузі, забезпечують діяльність житлово-комунальних об'єктів, підбір і розстановку кадрів, проводять єдину технічну політику, здійснюють заходи щодо вдосконалення комунального обслуговування населення, промислових і соціально-культурних об'єктів, розробку й організаційне забезпечення управлінських рішень.

Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження по управлінню цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які, в свою чергу, приймають регіональні програми розвитку підприємств галузі та організують їх виконання. Слід відзначити, що поступово, в міру продовження економічних реформ, здійснюватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями в сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.

Правові та організаційні засади управління будівництвом і житлово-комунальним господарством закріплено в низці актів, серед яких головними є Закони України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. та «Про

архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р., а також Указ Президента України «Про пріоритетні завдання в сфері містобудування» від 13 травня 1997 р. [19].

Органи з нагляду за безпекою праці виступають як органи загальної компетенції в регулюванні будівельної діяльності. Будівельний майданчик є одним з найбільш яскравих прикладів джерел підвищеної небезпеки, тому охороні праці при будівництві має приділятися посилена увага. Спеціально уповноваженим державним органом у сфері охорони праці є Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (далі – Держгірпромнагляд), яка діє на підставі положення про неї, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011 [112]. В сфері будівельної діяльності цей орган та його підрозділи мають повноваження видавати дозволи на початок роботи (для робіт, що становлять підвищену небезпеку), а також розробляти та затверджувати інструкції, правила та інші обов'язкові акти з охорони праці.

На види робіт, пов'язані з експлуатацією об'єктів, машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки потрібно одержати дозвіл на початок роботи. Перелік видів робіт, об'єктів, машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки визначається Кабінетом Міністрів України. Дозволи видаються на підставі поданих висновків експертизи у відповідності до Порядку видачі дозволів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України, від 15 жовтня 2003 р. № 1631 [114]. Із введенням нового порядку проведення експертизи проектної документації скасовано вимоги щодо необхідності окремої експертизи щодо дотримання вимог з охорони праці. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI виключено дещо застарілу норму ч. 12 ст. 21 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII, в якій йшлося про те, що «прийняття в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих об'єктів проводиться за участю представників професійних спілок» [106]. Якщо при реконструкції, скажімо, цехів великого підприємства, на якому діє потужна профспілка, таку норму ще можна назвати обґрунтованою, то яким чином представники профспілки мають брати участь у прийнятті в експлуатацію будівлі малого

підприємства, де працівники не об'єднані у профспілку, або яке ще взагалі не має найманих працівників. Тому вважаємо позитивним кроком на шляху реформування адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності відміну обов'язкової участі профспілок у прийнятті в експлуатацію виробничих об'єктів.

На види робіт, пов'язані з експлуатацією об'єктів, машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки потрібно одержати дозвіл на початок роботи. Перелік видів робіт, об'єктів, машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки визначається Кабінетом Міністрів України. Дозволи видаються на підставі поданих висновків експертизи у відповідності до Порядку видачі дозволів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України, від 15 жовтня 2003 р. № 1631 [114.]. Із введенням нового порядку проведення експертизи проектної документації скасовано вимоги щодо необхідності окремої експертизи щодо дотримання вимог з охорони праці. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI виключено дещо застарілу норму ч. 12 ст. 21 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII, в якій йшлося про те, що «прийняття в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих об'єктів проводиться за участю представників професійних спілок». Якщо при реконструкції, скажімо, цехів великого підприємства, на якому діє потужна профспілка, таку норму ще можна назвати обґрунтованою, то яким чином представники профспілки мають брати участь у прийнятті в експлуатацію будівлі малого підприємства, де працівники не об'єднані у профспілку, або яке ще взагалі не має найманих працівників. Тому вважаємо позитивним кроком на шляху реформування адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності відміну обов'язкової участі профспілок у прийнятті в експлуатацію виробничих об'єктів. Затвердження норм проектування, розроблення, виготовлення і використання нових машин, механізмів, устаткування, інших засобів виробництва, впровадження нових технологій здійснюються за погодженням з органами державної санітарно-епідеміологічної служби відповідно до положень ч. 3 ст. 15

Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII. Одним з напрямків діяльності Держсанепідслужби є державна санітарно-епідеміологічна експертиза. Це вид професійної діяльності органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, що полягає у комплексному вивченні об'єктів експертизи з метою виявлення можливих небезпечних факторів у цих об'єктах, встановленні відповідності об'єктів експертизи вимогам санітарного законодавства, а у разі відсутності відповідних санітарних норм – в обґрунтуванні медичних вимог щодо безпеки об'єкта для здоров'я та життя людини.

Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція) діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011. Серед інших завдань вона контролює дотримання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію підприємств, споруд, інших об'єктів [74, с. 69-70].

Державна інспекція сільського господарства України (далі – Держсільгоспінспекція) діє на підставі Положення про неї, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011. Держсільгоспінспекція в будівельній діяльності має повноваження органа загальної компетенції та здійснює адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності у зв'язку з виконанням основних покладених на неї функцій. До її повноважень належить здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у тому числі щодо розміщення, проектування, будівництва та введення в дію об'єктів, що негативно впливають або можуть вплинути на стан земель. Також Держсільгоспінспекція контролює дотримання умов зняття, збереження та використання родючого шару ґрунту під час проведення будівельних робіт. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель» від 23 лютого 2012 р. № 4444-VI

урегульовано повноваження Держсільгоспінспекції щодо здійснення державного контролю за використанням земель. Оскільки повноваження по здійсненню державного контролю за використанням земель передано Держсільгоспінспекції від Держземінспекції, то вищеназваним законом внесено відповідні зміни до КУпАП, Земельного кодексу України, Законом України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV та «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. № 963-IV. Державна служба з питань національної культурної спадщини наділена серед іншого повноваженнями щодо адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності в межах, які стосуються основної сфери її діяльності. Повноваження цього державного органу закріплені Постановою Кабінету Міністрів України «Про Державну службу з питань національної культурної спадщини» від 15 березня 2006 р. № 336 [74, с. 70-71].

Враховуючи зазначене, на нашу думку, доцільно визначити систему органів виконавчої влади у сфері будівництва і житлово-комунального господарства як сукупність органів державної влади із законодавчо регламентованою схемою організації та взаємодії, з Кабінетом Міністрів на чолі, які реалізують повноваження з організації виконання законів і вчинення управлінської діяльності по реалізації державної політики у сфері будівництва і житлово-комунального господарства, запроваджені з урахуванням адміністративно-територіального розподілу країни, з метою забезпечення потреб громадян з усіх питань будівельної галузі й житлово-комунального господарства, а також захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів.

## **2.2. Правове положення органів місцевої влади у сфері будівництва**

Відповідно до Конституції України [60] публічну владу в Україні на місцевому (регіональному) рівні здійснюють органи місцевого самоврядування (від імені територіальних громад), та місцеві державні адміністрації, у тому

числі територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, як органи які здійснюють виконавчу владу на місцях.

Слід зауважити, що повноваження органів місцевої влади у сфері будівництва дотепер ґрунтовно не досліджувались, а у наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики. Частково до них зверталися Л. К. Воронова, В. М. Гаращук, О. Ю. Грачева, А. В. Дмитренко, М. В. Задорожний, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Т. Я. Коцкулич, Н. П. Матюхіна, А. А. Нечай, Н. Р. Нижник, С. О. Ніщимна, О. В. Лиско, Н. Б. Паліга, Н. В. Савченко, О. В. Сударенко та інші вчені.

Необхідно звернути увагу на те, що реформування будівельного комплексу та житлово-комунального господарства потребує не тільки координації зусиль багатьох міністерств і відомств, а й перенесення центра ваги реалізації проблем на місця. У зв'язку з цим, великого значення набуває діяльність органів місцевого самоврядування, як основного суб'єкта публічної влади на територіальному (регіональному) рівні, які мають значні повноваження в галузі житлово-комунального господарства й будівництва.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування мають такі власні (самоврядні) повноваження в галузі житлово-комунального господарства: управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації; облік громадян, які відповідно до законодавства мають потребу в житлі, організація благоустрою населених пунктів тощо [19, с. 69-71].

У галузі будівництва органи місцевого самоврядування мають як власні, так і делеговані повноваження. Серед їх власних повноважень основними є: організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів комунального господарства й соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; підготовка й затвердження відповідних місцевих містобудівних програм,

генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів; надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності.

До делегованих повноважень органів місцевого самоврядування законодавство відносить організацію роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів: прийняття в експлуатацію закінчених об'єктів будівництва; здійснення в установленому порядку державного контролю за додержанням законодавства, положень затвердженої містобудівної документації [131, с. 79].

В порядку делегованих повноважень виконавчі органи відповідних рад контролюють дотримання будівельного законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупиняють будівництва, які проводяться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів. Також вони беруть участь у прийнятті в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, у випадках, передбачених законодавством, організують охорону, реставрацію та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, вирішення згідно із законодавством спорів з питань містобудування тощо [161].

У підрозділі 1.1. нами вже зазначалося, що органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) затверджують місцеві містобудівні програми, генеральні плани забудови, іншу містобудівну документацію, сприяють розширенню житлового будівництва, а також сприяють створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в будівельній діяльності належить: організація реконструкції об'єктів комунального господарства, жилих будинків, шляхів місцевого значення; визначення території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією. Також виконавчі органи готують і подають на затвердження



ради відповідні місцеві містобудівні програми, генеральні плани забудови населених пунктів, іншу містобудівну документацію. Серед повноважень виконавчих органів місцевих рад є встановлення режиму використання та забудови земель, на яких передбачена містобудівна діяльність, надання містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок, а також проведення громадського обговорення містобудівної документації.

До компетенції обласних і районних рад у сфері будівельної діяльності належить визначення територій, викупу (викуп) і надання земель для містобудівних потреб відповідно до законодавства, розроблення та затвердження схем планування територій та містобудівних програм. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР передбачено, що обласні ради затверджують місцеві правила забудови, встановлюють і змінюють межі населених пунктів. Міські ради, крім міст Києва та Севастополя, також утворюють спеціально уповноважені органи (управління) з питань містобудування та архітектури [74, с. 67-68].

Для досягнення мети дисертаційного дослідження вважаємо за доцільне розглянути положення суб'єктів господарської діяльності на прикладі інших держав, особливо, у контексті децентралізації влади.

Про необхідність децентралізації влади в Україні говорять і пишуть вже давно. Але процес насправді рухається у зворотному напрямку – зростає централізація повноважень і ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Проте така централізація не вирішує проблем «розв'язання» вузлів на елементах руху суб'єктів господарської діяльності, заважає бізнесу вільно функціонувати в умовах ринкової економіки. Така диспозиція була характерною і для розвитку будівельної галузі як України, так багатьох держав за кордоном. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що провідні країни світу вже давно почали процес децентралізації управління господарством і активно запроваджують практику професійного саморегулювання будівельної діяльності. Розглянемо приклади різних підходів і форм децентралізації, що характеризують будівельну діяльність країн Європи та Америки. Вони характеризують використання

сформованих вже моделей, наприклад, житлової політики, проаналізованих нами у попередніх дослідженнях [88, с. 24-39].

На Заході Європи діють організації професійного самоврядування інженерів-будівельників, архітекторів, дизайнерів, урбаністів, які у багатьох випадках мають назву палат. Наприклад, Баварська палата інженерів-будівельників і Баварська палата архітекторів, Берлінська палата архітекторів і будівельників, Польська палата інженерів будівництва, Палата архітекторів Польщі, Палата урбаністів Польщі тощо. Держава свідомо передає частину своїх функцій недержавному сектору. В таких країнах, як Німеччина, Великобританія, Російська Федерація та США саме на організації професійного самоврядування покладено функції ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів будівництва, проведення професійної атестації архітекторів, інженерів – проектувальників, інженерів технічного нагляду та експертів, регулювання допуску на ринок цих категорій осіб тощо. Тобто організації професійного самоврядування наділені певним обсягом владних повноважень, які, зазвичай, входять до сфери монопольних повноважень держави. Повчальна практика децентралізації управлінням будівництвом існує у США. Держава традиційно з 1905 р. делегує функції з нормування у проектуванні недержавним організаціям. Тут Національною радою товариств зі страхування від пожежі були випущені Типові будівельні норми і правила, які стали першим будівельним нормативним документом у Сполучених Штатах. У даний час в США функціонують такі недержавні організації, що займаються розробкою і розповсюдженням будівельних правил і стандартів: Асоціація фахівців з будівельного нормування, Міжнародна конфедерація фахівців будівельних організацій, Асоціація південних штатів по нормуванню. З метою узгодження та розвитку єдиної комплексної моделі національних стандартів, що стосуються будівництва, в США у 1994 р. була заснована Міжнародна рада з норм і правил як некомерційна організація, яка є офіційною міжнародною організацією зі стандартизації [79].

В більшості постсоціалістичних країн разом із проведенням економічних реформ були створені нові демократичні системи місцевого самоврядування. Всі ці зміни відбулися в умовах економічної кризи і перетворень системи державного управління. До того ж існували необхідні елементи реформ у сфері управління, яким раніше не приділялася увага. Однак ці системи знаходяться в стані постійних змін, які особливо наочно відображають спроби реформування територіального управління та впорядкування надання комунальних послуг.

У таких умовах для України виключно важливого значення набуває ознайомлення з досвідом проведення реформ, в першу чергу, адміністративної та адміністративно-територіальної, які проводяться сьогодні в європейських країнах. Це дозволить уникнути типових помилок, передбачити можливі ризики і забезпечити пошук суспільного консенсусу з принципових питань організації та функціонування майбутньої системи територіальної організації влади.

Особливо корисним для України може стати досвід Чеської Республіки з огляду на те, що в цій країні проблеми організації і функціонування територіальної системи влади певною мірою подібні до українських проблем. Вивчивши досвід державного управління в сфері проведення адміністративної реформи в Чеській Республіці можемо виділити найголовніший позитивний момент – дворівневу структуру місцевого самоврядування, до якої Чехія прийшла з 2000 року [1].

Повноваження місцевих рад в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України визначені ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року, ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року в редакції від 13 січня 2006 року, ст. ст. 11 і 12 Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року.

Зокрема, до компетенції обласних та районних рад в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст належать наступні повноваження: затвердження програм соціально-економічного розвитку, до складу яких входить розділ щодо забезпечення екологічної безпеки,

відповідного району, області, заслуховування звітів про їх виконання; забезпечення розроблення та затвердження схем планування територій, містобудівних програм відповідно області чи району; затвердження регіональних, місцевих правил забудови населених пунктів та територій області (крім міст обласного значення).

У відповідності до положень вищеназваних Законів України, центральна роль у забезпеченні екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України належить міським радам. На них покладається відповідальність за стан навколишнього природного середовища на території відповідних міст, що зумовлює покладення на міські ради широкого кола повноважень в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України.

Проведений аналіз положень вищеназваних законів України, дає нам підстави виділити координаційно-погоджувальні повноваження міських рад, які полягають у забезпеченні реалізації екологічної політики України, екологічних прав громадян; наданні згоди на розміщення на території відповідних міст об'єктів сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає територію міста; координації діяльності спеціально уповноважених державних органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів на території місцевої Ради. Координаційні повноваження міських рад знаходять свою реалізацію при здійсненні ними координації діяльності органів Мінприроди України на території міської Ради.

Важливе значення в досліджуваній сфері мають повноваження міських рад, що носять нормативно-правовий характер. Зокрема, це стосується затвердження міськими радами з урахуванням вимог екологічної безпеки проектів планування і забудови населених пунктів, їх генеральних планів та схем промислових вузлів, а також, затвердження місцевих правил забудови окремих частин населених пунктів або окремих розділів місцевих правил забудови, внесення змін у зазначені документи. затвердження місцевих екологічних програм. Крім того, до повноважень міських рад відноситься

затвердження місцевих екологічних програм та правил з питань благоустрою територій відповідних міст.

Міські ради виконують низку організаційних повноважень в галузі забезпечення екологічної безпеки при плануванні та забудові міст України, а саме, мова йде про організацію вивчення навколишнього природного середовища, організацію в разі необхідності проведення екологічної експертизи містобудівної документації.

У відповідності до чинного законодавства України міські ради наділені інформаційними повноваженнями в досліджуваній дисертанткою галузі, які полягають у інформуванні населення про стан навколишнього природного середовища, екологічної безпеки у містах, а також, про стан функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем.

На нашу думку, неабияку роль у галузі забезпечення екологічної безпеки відіграють контрольні повноваження міських рад, а саме, здійснення ними контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України.

До системи органів місцевого самоврядування, окрім міських рад, входять і створювані ними виконавчі органи. Як відомо, у відповідності із положеннями ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчими органами міських рад є їх виконавчі комітети, які наділяються законом власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями у сфері забезпечення екологічної безпеки, серед яких доцільно виділити, зокрема, повноваження щодо забезпечення в установленому законодавством порядку розробки та подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній, місцевих правил забудови населених пунктів; забезпечення в установленому законом порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації під час планування та забудови територій, зупинення у випадках,

передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації та проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності експлуатації будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ і процесів; підготовки і подання на затвердження відповідної ради проектів місцевих екологічних програм, участі у підготовці загальнодержавних і регіональних екологічних програм.

На виконавчі органи міських рад покладається також координація діяльності спеціально уповноважених органів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки. До того ж, міські ради також утворюють спеціально уповноважені органи з питань містобудування та архітектури, які згідно покладених на них повноважень вирішують окремі питання у сфері забезпечення екологічної безпеки при плануванні та забудові міст України.

Результати дослідження дають підстави стверджувати, що управління в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні і забудові міст України носить комплексний багатоаспектний характер, передбачає діяльність численних органів державного та самоврядного управління, які становлять відповідну систему.

Слід погодитися з Ю. С. Шемшученко, що ключовою вимогою функціонування будь-якої системи органів державного управління є наявність між її елементами прямих і зворотних зв'язків. В цьому концентрується прояв всіх інших ознак системи, проявляється розуміння нами управління як відповідних відносин, а саме правовідносин.

Аналізуючи взаємодію органів управління в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України загальної та спеціальної компетенції, на нашу думку, неважко помітити, що між відповідними органами немає впорядкованих зв'язків. Іншими словами, система організаційно-структурного забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України характеризується централізацією в межах ієрархії органів

державної влади та органів місцевого самоврядування на рівні органів як загальної так і спеціальної компетенції.

Разом із тим, забезпечення екологічної безпеки найменшою мірою пов'язується з певними межами адміністративно-територіального поділу держави. А більш ефективною та здатною досягти мети екологічної безпеки є побудова та запровадження такого організаційно-структурного механізму, який би будувався за регіональним, екосистемним принципом з обмеженням підпорядкованості адміністративно-територіальним органам виконавчої влади відповідно до національних та регіональних програм забезпечення екологічної безпеки.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України не відповідає вимогам децентралізації управлінської системи і створенню відносно рівноцінних умов життєдіяльності. Суттєвими ознаками регіоналізації України є формування міст-центрів та функціонально і територіально пов'язаних з ними поселень [143].

На місцевому рівні планування територій здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації організують розроблення, внесення змін та подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради, які на чергових сесіях затверджують генеральні плани протягом трьох місяців з дня їх подання. Виконавчі органи також повідомляють через місцеві засоби масової інформації про початок розроблення генерального плану. Таким чином законодавством передбачена можливість врахування інтересів громадськості.

Реалізації державної політики у сфері містобудування на відповідній території є компетенцією місцевих державних адміністрацій [113]. Виконання зазначених функцій покладено на відповідні відділи. У зв'язку з цим,

проявляється нагальна потреба зосередити увагу на повноваженнях відділів містобудування та архітектури.

Відділ містобудування та архітектури [29] відповідно до визначених галузевих повноважень виконує такі завдання:

організовує виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у сферах містобудування і архітектури та здійснює контроль за їх реалізацією; бере участь у формуванні та забезпеченні державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування на території району; веде аналіз стану містобудування та здійснює моніторинг за реалізацією схеми планування території району, розробленням та оновленням містобудівної документації на районному та місцевих рівнях (схема планування території району, генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій) забудовою та використанням територій; координує діяльність суб'єктів містобудування щодо комплексного розвитку територій, забудови населених пунктів на території району, поліпшенню їх архітектурного вигляду; забезпечує в межах своїх повноважень контроль за використанням пам'яток архітектури і містобудування, паркових та історико-культурних ландшафтів; готує пропозиції до програм соціально-економічного розвитку району та проектів місцевого бюджету з питань будівництва та архітектури і подає їх на розгляд до районної державної адміністрації; сприяє органам місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку відповідної території у сферах містобудування, будівництва та архітектури, вносить пропозиції місцевим радам щодо необхідності розроблення та коригування генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації; розглядає у випадках, встановлених законодавством, пропозиції суб'єктів містобудування щодо визначення територій, вибору, вилучення (викупу) та надання земель для містобудівних потреб згідно з містобудівною документацією, розробляє та подає до районної державної адміністрації висновки з цих питань, забезпечує контроль



за використанням і забудовою зазначених територій, а також можливість провадження на них запланованої містобудівної діяльності; розробляє і подає виконавчим органам селищної та сільських рад пропозиції щодо розміщення, будівництва житлово-цивільних, комунальних, промислових та інших об'єктів, створення інженерно-транспортної інфраструктури, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, розглядає і погоджує проекти конкретних об'єктів архітектури та надає висновки щодо їх затвердження; готує пропозиції щодо встановлення режиму забудови територій за межами населених пунктів, бере участь у здійсненні державного контролю за використанням земель, визначених для містобудівних потреб, видає містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки; надає будівельні паспорти та іншу необхідну документацію на забудову територій, погоджує проекти забудови; надає пропозиції селищній та сільським радам щодо розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території населених пунктів району; погоджує проекти розміщення та архітектурні рішення об'єктів благоустрою, монументального і монументально-декоративного мистецтва, зовнішньої реклами; надає пропозиції щодо присвоєння селищною та сільськими радами поштових адрес об'єктам містобудування; організовує ведення містобудівного кадастру населених пунктів на території району, створює і веде архів містобудівної документації, матеріалів містобудівного кадастру; контролює діяльність виконавчих органів селищної та сільських рад з питань містобудування та архітектури в межах повноважень, передбачених підпунктом «б» частини першої статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, шляхом отримання інформації; координує в межах своєї компетенції діяльність підприємств, установ та організацій, які виконують роботи з підготовки і комплектування вихідних даних на проектування, надають інші послуги у сфері містобудування та архітектури; розглядає в установленому законодавством порядку звернення громадян з питань, що належать до його компетенції; готує самостійно або разом з іншими структурними підрозділами

інформаційні та аналітичні матеріали для подання голові районної державної адміністрації;

Відділ містобудування та архітектури [29] для здійснення повноважень та виконання завдань, має право:

одержувати в установленому законодавством порядку від інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

залучати спеціалістів інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян (за погодженням з їхніми керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції; скликати в установленому порядку наради, проводити семінари з питань, що належать до компетенції відділу;

Відділ містобудування та архітектури в установленому законодавством порядку та у межах повноважень взаємодіє з іншими структурними підрозділами, апаратом районної державної адміністрації, органами місцевого самоврядування, територіальними представниками центральних органів виконавчої влади, а також підприємствами, установами та організаціями з метою створення умов для провадження послідовної та узгодженої діяльності щодо строків, періодичності одержання і передачі інформації, необхідної для належного виконання покладених на нього завдань та здійснення запланованих заходів.

Відділ містобудування та архітектури очолює начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади головою районної державної адміністрації згідно із законодавством про державну службу за погодженням із директором департаменту містобудування та архітектури Київської обласної державної адміністрації. Начальник відділу за посадою є головним архітектором району та головою архітектурно-містобудівної ради [29].

Вважаємо за необхідне, серед органів спеціальної компетенції, розглянути також адміністративно-правовий статус саморегулюючих організацій.

Треба зазначити, що передача частини повноважень від державних органів саме до таких організацій відповідає світовій практиці. Таким чином держава може уникнути додаткових витрат на адміністративні процедури з одного боку і забезпечити відповідний контроль та порядок на ринку з іншого боку. Адже об'єднання будівельних підприємств зацікавлені у підтриманні високих стандартів роботи, що посилить позиції компаній в ринкових умовах. Звісно, делегувати держава може лише частину функцій, наприклад, ліцензування. Саморегулюючі організації діють в багатьох галузях економіки. Питання місця саморегулюючих організацій на ринку цінних паперів досліджувала Г. М. Остапович [84]. Великої ваги набувають саморегулюючі організації і на ринку фінансових послуг.

На думку В. Суислової, «необхідною передумовою створення і ефективного функціонування саморегулюючих організацій, особливо у разі наділення їх повноваженнями державного регулювання економічних відносин, є наявність на відповідному ринку відносно напруженої конкуренції» [153]. Ми можемо погодитись з автором, але необхідно зробити застереження, що наявність конкуренції не є єдиною достатньою передумовою, а лише однією з багатьох. В будівельній діяльності конкуренція існує, але на даний момент створені декілька об'єднань, що претендують на право представлення інтересів усього будівельного ринку. Певні кроки у напрямку створення та розвитку саморегулюючих організацій у сфері архітектурної діяльності зроблено Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». Такі організації повинні реєструватись центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури, а саме Мінрегіоном. Передбачено, що саморегулюючі 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

саморегулювальної організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості. Цікавим моментом є можливість на підставі делегованих повноважень проводити професійну атестацію виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури. Діяльність творчих спілок архітекторів та саморегулювальних організацій у сфері архітектурної діяльності регулюється ст. 16 та 16<sup>1</sup> Закону України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV [74, с. 79-80].

Житлове будівництво, як і інші види будівельного виробництва, достатньою мірою матеріаломістке й ґрунтується на потужній машинобудівній та індустріальній базі. Тому чим вища інтенсивність цього виду діяльності, тим більший попит на будівельно-шляхове машинобудування, виробництво будівельних матеріалів (будівельна індустрія), будівельного інструменту тощо. У свою чергу, ці сектори пред'являють попит на продукцію металургійних галузей, верстатобудування, хімічної промисловості, транспорту тощо. Адже саме ці галузі складають величезну питому вагу в промисловості, потужності якої мають настільки низький рівень завантаження. Це дає підстави говорити, що чим вища інтенсивність будівництва, тим ефективніше використовуються наявні виробничі потужності індустріального сектора, тобто про ефект масштабу. Об'єктивна цінність одержуваного ефекту масштабу полягає в тому, що в ньому закладена основа зниження цін на продукцію індустріального сектора, а отже, і на продукцію, названу нами житловим товаром. У свою чергу, зниження цін забезпечує передумови для підвищення попиту на житло.

Ми цілком згодні з П. С. Покатаєвим [99], що для подальшого розвитку індивідуального житлового будівництва необхідно вжити таких заходів:

використання в житловому будівництві прогресивних технологій, сучасних архітектурно-будівельних і містобудівних рішень, екологічно чистих, сучасних за дизайном видів продукції та матеріалів, що відповідають за асортиментом і номенклатурою платоспроможному попиту різних верств населення як на елітне житло, так і на житлові будинки для громадян з невисокими доходами; відведення земельних ділянок під будівництво будинків

поблизу магістральних інженерних мереж, а також на територіях, не зайнятих будовами і комунікаціями.

Для більш ґрунтовного дослідження слід зосередити увагу на досвіді інших країн.

Проводячи дослідження ми прийшли до висновку, що зарубіжний досвід свідчить про те, що управління багатоквартирними будинками є інтернаціональною темою, що об'єднує більшість цивілізованих країн і оперує досить близькими поняттями, одним з яких є об'єднання власників житла. Об'єднання власників житла (ОВЖ) є некомерційною споживчою організацією, що об'єднує власників об'єктів нерухомого майна або пайовиків і створена з метою управління комплексом нерухомого майна, забезпечення експлуатації цього комплексу, володіння, користування й розпорядження майном. ОВЖ стало узагальнюючим поняттям різних юридичних форм житлової кооперації, наприклад таких, як територіальні співтовариства жителів (Planning Unit Developments – PUD), кондомініуми (Condominium Association), житлові кооперативи (Houses building Cooperatives) в США і Канаді; синдикати у Франції; квартирні акціонерні товариства у Фінляндії; об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) в Україні; товариства власників житла (ТВЖ) і житлово-будівельні кооперативи (ЖСК) в Росії.

У країнах Східної Європи з перехідною економікою найбільш висока частка витрат на ЖКП у домашніх господарств Естонії (10,2%), Угорщини (10,8%), Польщі (9,9%). У Австрії ця частка становить близько 9,2%, у Фінляндії й Швеції – 3,4–3,7%.

Практика показує, що на побутовому рівні найбільш гострі проблеми українські домашні господарства зазнають не стільки у сфері комунальних послуг, скільки у сфері обслуговування багатоквартирного будинку, а саме: заміна й ремонт сантехнічного устаткування, електропроводки. За рівнем розвитку державного регулювання економіки зазвичай виділяють дві групи країн:

країни з розвинутим механізмом державного регулювання економіки –

держави Західної Європи (Німеччина, Франція, Нідерланди, Скандинавські країни, Австрія), а також країни Азії (Японія, Південна Корея, Китай), що швидко розвиваються, використовують механізм макроекономічного планування на середньострокову перспективу. Причому в державах Західної Європи використовується комплексний підхід у державному регулюванні, включаючи державне програмування, що пов'язано з їх орієнтацією на так званий нормальний соціалізм (шведський, австрійський), зважаючи на сильні позиції й великий вплив соціал-демократичних партій цих держав; країни з менш розвинутим механізмом державного втручання в економіку (Канада, Австралія, США), із розвинутим корпоративним капіталом, розміри і можливості якого нерідко перевищують державні. Проте і в цих країнах роль держави дуже важлива, особливо в періоди погіршення економічної кон'юнктури, зростання інфляції й безробіття [99, с. 5-6].

Зіставлення різних точок зору дозволяє зробити певний висновок, а саме: природа місцевого управління, як елемента механізму державного управління, є дуалістичною. І тут, на наш погляд, слід визначити дві основні ознаки. По-перше, місцеве самоврядування - це частина публічної адміністрації, децентралізований і організаційно відокремлений елемент державного механізму. Органи місцевого самоврядування з цієї точки зору не можуть і не мають права встановлювати самостійно свою компетенцію, самостійно визначати коло своїх повноважень, так як останні встановлюються загальнодержавним законодавством. По-друге, органи місцевого самоврядування мають свою власну легітимність, так як формуються безпосередньо громадою регіону. Крім цього, вони мають певну автономію, так як у них є власні фінансові, матеріальні і людські ресурси.

### **2.3. Адміністративно-правовий статус господарських об'єднань у сфері будівництва.**

З огляду на кількість будівельних майданчиків в Україні, а також конфліктів і судових позовів у цій сфері актуальність правового регулювання будівельної діяльності цілком очевидна. Проте у правовому полі аж ніяк не всі питання вирішено належно, що, власне, і є однією з причин численних конфліктів і проблем у цій сфері.

Така ситуація зумовлена підвищеним інтересом до житлових і промислових споруд з боку господарських (підприємницьких) структур, адже такий бізнес нині є одним із найприбутковіших, а попит на новозбудоване житло та комерційну нерухомість спонукає до збільшення обсягу будівельних робіт. Водночас управління у сфері будівництва, здійснюване органами державної влади та місцевого самоврядування, не завжди є ефективним. На різних рівнях приймаються суперечливі акти, зі зміною керівництва того чи іншого органу нерідко скасовуються рішення попередників, отримання дозвільної документації потребує чималих витрат часу, відсутній дієвий механізм відповідальності за неправомірні дії.

Причинами такого стану речей є незбалансована система адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності, нечітке визначення компетенції органів і посадових осіб, відповідальних за надання дозволів, контроль і здійснення інших повноважень у цій сфері. Тож розробка та запровадження ефективних заходів удосконалення й оновлення адміністративно-правових відносин у галузі є нагальною потребою.

Брак уваги до будівельних відносин зумовлений, зокрема, відсутністю ґрунтовних сучасних наукових досліджень з цього питання. Як наслідок – неузгоджене використання понятійного апарату в законодавстві, нечітке розмежування повноважень державних органів у сфері будівництва. Звідси постає відома всім причетним до цієї галузі особам проблема. З одного боку, це надмірна кількість і складність отримання необхідних дозволів, а з другого –

недостатність наданих державним органам повноважень для запобігання та усунення правопорушень у будівництві.

Предметом досліджень науковців здебільшого були й залишаються цивільно-правові аспекти будівельної діяльності. У правовій літературі розглядаються питання укладення та виконання договорів підряду й субпідряду, постачання та перевезення будматеріалів. Звісно, вони важливі, але не є вичерпними. Адже така діяльність регулюється також нормами адміністративного права – починаючи від ліцензії на будівельні роботи та дозволу на їх ведення й до приймання завершеного об'єкта в експлуатацію. І саме від цих норм залежить злагоджена співпраця державних органів, забудовників, підрядників і майбутніх мешканців новозбудованих об'єктів.

Серед правників радянського періоду тема правового регулювання капітального будівництва була однією з найактуальніших, бо плани із забезпечення населення СРСР житлом та спорудження промислових об'єктів посідали чільне місце в директивах з'їздів КПРС. Серед учених-дослідників згаданої тематики можна відзначити, зокрема, І. Брауде, А. Ткача, Л. Джомарджидзе, С. Акманова, І. Хламова, Є. Кубка та інших. Проте якщо ними й розглядалися питання не цивілістичного, а адміністративно-правового підходу до будівництва, то, звісно, з позицій планової економіки, коли найбільшу увагу приділяли планам, титульним спискам, правовому становищу будівельних трестів і бригад, повноваженням Держбуду, Держплану, Будбанку СРСР, Держбанку, Міністерства фінансів та інших органів загальносоюзної і республіканської компетенції. Нині під час переходу на ринкову економіку спостерігаються геть інші – ринкові реалії та технічні можливості в галузі [109].

Перш ніж перейти до розгляду та конкретизації саме адміністративно-правового статусу господарських об'єднань у сфері будівництва, на наш погляд, доречним буде звернути увагу на об'єднання суб'єктів господарювання.

Існування об'єднань суб'єктів господарювання в нашій державі має багатолітню історію. Вони створювалися в промисловості, сільському господарстві, в інших галузях економіки, а також в будівництві.



Ми цілком згодні з О. С. Ясиновською, що сьогодні в юридичній літературі та в законодавстві активно використовуються два поняття для позначення об'єднань суб'єктів господарювання – «об'єднання підприємств» та «господарське об'єднання». Вони ототожнюються та визнаються синонімами, але відповідно до норм Господарського кодексу України (далі – ГК України) мають різне значення. Відповідно, постає питання дослідження правової природи цих понять та їх співвідношення.

Досліджувана тема розглядалася такими вченими, як В. О. Джуринський, В. С. Щербина, І. М. Кравець [48; 62; 169] та ін.

У законодавстві СРСР для позначення вказаних суб'єктів господарювання використовувались такі терміни, як «промислове об'єднання», «виробниче об'єднання». У радянській юридичній літературі також застосовувались різні терміни: «промислові об'єднання» (В. В. Лаптев), «групові об'єднання» (А. В. Венедиктов), «господарські об'єднання» (М. І. Коняєв).

Слід зазначити, що радянські вчені з обережністю використовували поняття «об'єднання підприємств». З одного боку, це можна пояснити тим, що склад об'єднань був неоднорідний: до його складу могли входити не тільки підприємства, а й виробничі одиниці. Як вказує В.В.Лаптев, в даному випадку йде мова про об'єднання змішаного типу, які включають як самостійні підприємства, так і виробничі одиниці, які не мають прав підприємств [163, с. 64]. На нашу думку, саме з вказаних причин позначення цих суб'єктів господарювання, як «об'єднання підприємств» було некоректним. Із прийняттям Закону СРСР «Про підприємства в СРСР» об'єднання могли створювати лише підприємства [86, с. 3], отже позначення багатосуб'єктних організацій як «об'єднання підприємств» стало цілком логічним.

Вище було зазначено, що поняття «об'єднання підприємств» та «господарське об'єднання» в ГК України трактуються по-різному. Так, згідно ч. 1 ст. 118 ГК України об'єднанням підприємств є господарська організація, утворена у складі двох або більше підприємств з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних і

соціальних завдань. Згідно ч. 2 ст. 119 ГК України господарське об'єднання – об'єднання підприємств, утворене за ініціативою підприємств, незалежно від їх виду, які на добровільних засадах об'єднали свою господарську діяльність. Отже, зі змісту глави 12 ГК України вбачається, що господарське об'єднання є різновидом об'єднань підприємств.

Як зазначає І. М. Кравець, назва глави 12 ГК України не відповідає її змісту, тобто не відображає правовідносини, які врегульовує вказана глава.

Відповідно до ч. 2 ст. 55 ГК України суб'єктами господарювання є господарські організації, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці. Проте право на створення об'єднань відповідно до чинного законодавства мають не лише підприємства, а й інші суб'єкти господарювання, перераховані у п.1 ч.2 ст. 55 ГК України, тобто, назва глави «об'єднання підприємств» є не повною, слід вище зазначену главу ГК України, вказує І. М. Кравець, назвати «Господарські об'єднання» [62, с. 213].

В. С. Щербина також зазначає, що відповідно до назви глави 12 ГК України, норми статей цієї глави регулюють переважно відносини щодо утворення і діяльності об'єднань підприємств. Виняток становлять дві статті ГК України: ст. 125 «Промислово-фінансові групи» і ст. 126 «Асоційовані підприємства. Холдингові компанії», дія яких поширюється на об'єднання, учасниками яких є (або можуть бути) не лише підприємства, але й інші суб'єкти господарювання [169, с. 108].

На думку В. О. Джуринського [48], господарське об'єднання – узагальнюючий термін, яким у науці господарського права і в законодавчих актах позначаються об'єднання суб'єктів господарювання. У ГК (ч. 1 ст. 119) термін «господарські об'єднання» певною мірою ототожнюються з терміном «об'єднання підприємств». У тих випадках, коли законодавець виділяє особливості правового статусу того або іншого виду об'єднань, обумовлені порядком їх заснування, він вживає терміни «господарські об'єднання» або

«державні (комунальні) господарські об'єднання» (щодо об'єднань, утворених державними (комунальними) підприємствами).

Терміном «господарське об'єднання» доцільно позначати будь-яке об'єднання суб'єктів господарювання, а не лише об'єднання підприємств, оскільки останнє є лише одним із видів об'єднань суб'єктів господарювання. У зв'язку з цим, вказує В. О. Джуринський, треба внести зміни і доповнення до глави 12 ГК, в яких би йшлося про правове становище господарських об'єднань (об'єднань суб'єктів господарювання), а не про правове становище об'єднань підприємств. Відповідно до цього глава 12 ГК могла б називатися «Об'єднання суб'єктів господарювання» або «Господарські об'єднання». Підставою для внесення такої пропозиції є ч. 6 ст. 199 ГК, згідно з якою положення глави 12 ГК застосовуються також до об'єднань інших суб'єктів господарювання – юридичних осіб або об'єднань підприємств за участі таких осіб, якщо інше не передбачено цим Кодексом та іншими законами.

В. О. Джуринський також зазначає, що господарські об'єднання, втім, як і об'єднання підприємств, не виділені як окремий вид учасників відносин у сфері господарювання, перелік яких наведено у ст. 2 ГК, але з урахуванням місця розташування глави 12 ГК «Об'єднання підприємств» у розділі II, що називається «Суб'єкти господарювання», є всі підстави для віднесення об'єднань підприємств до суб'єктів господарювання. Такий висновок підтверджується і визначенням поняття об'єднання підприємств як господарської організації, що його містить ч. 1 ст. 118 ГК України [48, с. 139]. Отже, можна зробити висновок, що глава 12 ГК України могла б називатися «Об'єднання суб'єктів господарювання». Це дасть можливість усунути розбіжності між назвою глави 12 ГК України та її змістом.

Підсумовуючи вищевказане, можемо констатувати, що ГК України невиправдано визначає господарське об'єднання як різновид об'єднання підприємств. На нашу думку, «об'єднання підприємств» слід розуміти, як трактування поняття «господарське об'єднання», про що і зазначено в ч. 2 ст. 119 ГК України. Також вважаємо, що слід погодитися з думкою

В. О. Джуринського, який вказує, що глава 12 ГК України могла б називатися «Об'єднання суб'єктів господарювання». Натомість запропонована назва вказаної глави «Господарське об'єднання» позбавить можливості ідентифікувати господарські об'єднання в значенні, в якому вони використовуються в ст. 119 ГК України [151].

Проводячи дослідження та аналізуючи погляди зазначених вчених, можна стверджувати, що сучасні умови провадження господарської діяльності свідчать про те, що підприємство наодинці може мати певні здобутки у визначеній сфері, однак досягнення справжнього успіху та отримання прибутків, які і є свідченням вдалого провадження бізнесу, залежить від співпраці з іншими суб'єктами господарювання, які здійснюють пов'язану діяльність у відповідній сфері. І самі підприємці усвідомили, що задля того, щоб успішно працювати в умовах ринкової конкуренції та реалізовувати значні фінансово-промислові проекти, підприємствам уже недостатньо функціонування в рамках окремих розрізнених суб'єктів, і тому вони прагнуть об'єднуватись у групи підприємств за галузевим, територіальним чи іншим принципом.

Слід зазначити, що такі групи підприємств у теорії господарського права визначаються як господарські об'єднання, які мають ряд суттєвих особливостей та відмінностей від господарських товариств, серед яких слід зупинитись на наступних. По-перше, об'єднання утворюється на основі певних спільних економічних інтересів з метою поєднання виробничої, науково-технічної, комерційної діяльності членів об'єднання, централізації управлінських, координаційних функцій тощо. По-друге, об'єднання має майно, юридично відокремлене від майна членів об'єднання, і до цього майна належать основні фонди і оборотні кошти, передані членами об'єднання на його баланс згідно з договором чи статутом, та майно, набуте об'єднанням у результаті господарської діяльності. Майно членів об'єднання не входить до складу майна об'єднання. З урахуванням цього розмежовується відповідальність об'єднання і його членів як суб'єктів права: об'єднання не відповідає за зобов'язаннями своїх членів, а останні не відповідають за зобов'язаннями об'єднання і один одного.

По-третє, з метою централізованого керівництва з боку органів об'єднання діяльністю учасників ними здійснюється делегування об'єднанню як суб'єкту права деяких функцій і повноважень. Склад функцій, які централізує об'єднання, визначають його засновники у договорі або статуті. Це можуть бути виробничо-господарські, науково-технічні, комерційні та інші функції. Четвертою ознакою об'єднання є особлива (складна) правосуб'єктність. Її особливість обумовлена організаційною структурою об'єднання. Членами об'єднання можуть бути лише підприємства (організації) - юридичні особи, кожне з яких при входженні до об'єднання зберігає права юридичної особи. Цим об'єднання відрізняється від підприємства, яке не має у своєму складі інших юридичних осіб. Тобто підприємства як члени об'єднання залишаються самостійними суб'єктами господарського права, разом з тим і об'єднання підприємств також є самостійним суб'єктом права. Отже, з точки зору правосуб'єктності об'єднання являє собою сукупність самостійних суб'єктів права, спільні майнові права та інтереси яких реалізує об'єднання [151].

Отже, господарське об'єднання є складною господарською організацією, яка створена на основі поєднання матеріальних інтересів підприємств-учасників, діє на підставі установчого договору або статуту як юридична особа.

Законодавство України передбачає розмаїття форм об'єднання суб'єктами господарювання своєї діяльності. Однією із найбільш цікавих є господарські об'єднання, що забезпечує поєднання господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою досягнення єдиної мети, - господарські об'єднання.

Створення господарського об'єднання забезпечує його учасників стратегічними перевагами над конкурентами, зокрема в сфері технологічного розвитку, забезпечення ресурсами, можливостями впровадження результатів наукових досліджень; дозволяє інтегрувати життєвий цикл виробу від конструкторської розробки до його обслуговування у покупця, оскільки до їх складу можуть входити науково-дослідні організації, конструкторські бюро, дослідні та серійні заводи, координувати діяльність усіх ланок технологічного ланцюга та залучати великі фінансові ресурси.

На підставі критичного аналізу поняття та змісту господарських об'єднань у контексті тематики дисертаційного дослідження, є підстави стверджувати, що особливості будівельного процесу обумовлені участю великої кількості господарських (підприємницьких) суб'єктів:

інвестор, фізична або юридична особа, яка здійснює фінансування будівництва; замовник, фізична або юридична особа, яка має право на земельну ділянку і реалізує інвестиційний проект; забудовник, що володіє правами на земельну ділянку; підрядник - будівельна фірма, що здійснює за договором підряду або контракту будівництво об'єкта; користувач, фізична або юридична особа, для якої створюється об'єкт; проектувальник - організація, що здійснює за контрактом із замовником (збудовником) розробку проекту.

Учасники будівельного процесу можуть поєднувати функції кількох суб'єктів: інвестор може виступати в ролі замовника, кредитора, виконувати функції забудовника і т. д. Кожен із суб'єктів будівельного процесу може мати різні цільові установки на різних стадіях будівництва:

інвестор, замовник (збудовник) зацікавлені в мінімізації капітальних вкладень і в скороченні строків будівництва; підрядник зацікавлений у максимізації прибутку не тільки за рахунок скорочення виробничих витрат, а й за рахунок подорожчання будівництва, що суперечить інтересам інвестора, замовника [151].

Одним із видів учасників інвестиційної діяльності в будівництві є будівельні господарські підприємства та організації. Вони є учасниками інвестиційної діяльності, що забезпечують реалізацію інвестицій у якості виконавців замовлень на будівництво об'єктів. Інвестори або уповноважені ними особи залучають будівельні підприємства та організації до реалізації інвестиційних проектів будівництва на договірних засадах, в тому числі шляхом проведення торгів (тендерів).

Будівельні підприємства та організації – це самостійні суб'єкти господарювання у будівництві, що мають права юридичної особи та виконують

на підставі договорів підряду замовлення на будівництво підприємств, будівель, споруд або їхніх комплексів з метою одержання прибутку.

Будівельні підприємства та організації в сучасний період функціонують на будь-яких формах власності (приватній, комунальній, державній, колективній, хоча остання переважає у зв'язку з досить активними процесами приватизації в цій сфері) та мають переважно такі організаційно-правові форми:

господарського товариства, частіше акціонерного відкритого (переважно) чи закритого типу та товариства з обмеженою відповідальністю; виробничого кооперативу; унітарного підприємства (тобто підприємства, створеного одним власником, якщо майно такого Підприємства не поділене на частки); господарського об'єднання типу корпорацій чи концернів; холдингових компаній з мережею дочірніх підприємств.

Однією із характерних ознак підприємств та організацій будівельного комплексу є їхня спеціалізація на проектних, будівельних і пов'язаних з ними роботами, окремі види яких вимагають спеціальної атестації виконавців [100].

Слід зауважити, що поліпшення роботи будівельного комплексу насамперед нерозривно пов'язане з активізацією інвестиційної діяльності у країні. У межах здійснюваних урядом кроків щодо створення привабливого інвестиційного клімату в Україні Держбуд послідовно вживає заходів щодо нормативного врегулювання будівельної діяльності, спрощення й забезпечення прозорості ряду процедур на передпроектній стадії, усунення штучних перепон під час проектування та будівництва.

Так, істотним гальмом для інвестора донедавна була процедура затвердження інвестиційних програм і проектів, коли треба було окремо одержати висновки шести обов'язкових державних експертиз. Відсутність чіткої взаємодії експертних органів призводила до того, що процес експертизи тривав іноді півроку, а загальна вартість цих робіт досягала 40 % і більше вартості проектно-кошторисної документації.

Для виправлення такого становища Держбуд ініціював прийняття відповідного Указу Президента України, а на його виконання - внесення

необхідних змін і доповнень до Закону України «Про інвестиційну діяльність». Це дало змогу встановити норму, згідно з якою інвестор зобов'язаний отримати єдиний позитивний комплексний висновок усіх державних експертиз. При цьому він звертається лише до однієї інстанції - служби Укрінвестекспертизи, яка організовує підготовку й видавання комплексного висновку.

Ринкові умови господарювання потребували формування нових взаємовідносин учасників інвестиційного процесу у капітальному будівництві. Прийнятим за поданням Держбуду Верховною Радою України Законом України від 6 квітня 2000 року «Про майнову відповідальність за порушення умов договору підряду (контракту) про виконання робіт на будівництві об'єктів» створено правове поле щодо посилення договірної дисципліни, відповідальності за цільове та ефективне використання коштів Державного бюджету, своєчасних розрахунків за виконані роботи та введення об'єктів в експлуатацію [93].

Іншим урядовим рішенням затверджено нове Положення про проведення торгів (тендерів) у будівництві. Застосування тендерних процедур є обов'язковим, якщо очікувана вартість будівництва або капітального ремонту об'єктів і споруд становить щонайменше 200 тис. грн. З метою підтримки вітчизняних підрядних організацій під час проведення тендерів передбачається застосування 15%-ї поправки до ціни виконання замовлення на користь українських претендентів [93].

Триває робота над вирішенням ще одного гострого питання – узгодженості інтересів інвесторів і місцевих органів влади щодо розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури населених пунктів, зокрема встановлення граничних розмірів пайових внесків інвесторів на зазначені цілі. У деяких регіонах розмір цих внесків досягає вартості самої будови, що аж ніяк не стимулює потенційних замовників до вкладення коштів.

Підготовлені Держбудом і підтримані всіма облдержадміністраціями пропозиції передбачають, що розміри пайових внесків не повинні перевищувати 25 % загальної вартості будівництва. А для інвесторів, які створюватимуть нові робочі місця, будуватимуть житло, вирішуватимуть проблеми незавершеного



будівництва, ремонту й реставрації пам'яток архітектури, надаватимуть відповідні пільги.

Нині підготовлені проекти документів опрацьовуються відповідними міністерствами й відомствами, органами Верховної Ради України з метою їх узгодження та якнайшвидшого прийняття [93].

Як свідчить світовий досвід, розвинені країни велику частину валового національного продукту витрачають на розвиток і оновлення виробництва та капітальне будівництво (наприклад, останніми роками у США – 3 трлн дол.). В усіх країнах визначаються найважливіші напрями державних інвестицій та забезпечується їх державне фінансування. Це насамперед сільське господарство, видобуток золота, розвиток паливно-енергетичного комплексу та ін.

На наш погляд, в Україні треба створити умови для реконструкції таких важливих для економіки народного господарства підприємств, як нафтопереробні та цукрові заводи, підприємства з переробки сільськогосподарської продукції та паливно-енергетичного комплексу. Цю проблему доцільно вирішувати із залученням іноземних інвестицій. За рахунок залучення ресурсів приватного сектора необхідно запроваджувати та розвивати на акціонерній основі виробництво вантажних автомобілів різної вантажопідйомності та високоякісних будівельних матеріалів.

В Україні розроблено Концепцію переходу будівництва до ринкових відносин, в основі якої лежить роздержавлення власності, створення суб'єктів ринкових відносин у формі орендних, кооперативних, акціонерних та малих підприємств, що дасть змогу здійснити демонополізацію й розвивати конкурентні засади, перейти до ефективніших організаційних структур: концернів, кооперацій, асоціацій, холдингових компаній.

У будівництві існує комплекс питань, пов'язаних з корпоратизацією та приватизацією виробничих об'єднань. Заміна державної форми власності на акціонерну не сприятиме якісній зміні в діяльності підприємств, якщо не буде розроблено цілісної стратегії розвитку з чітко сформульованими цілями, структурованими за рівнем та сферами діяльності.

У будівництві державні структури перетворюються на ринкові дуже повільно через велику кількість і специфічну різноманітність господарських структур та їх елементів.

Узагальнюючи вищевказане, можна зробити висновок, що нині структура управління будівельним комплексом України є такою: Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики (далі – Держбуд), державні корпорації, обласні об'єднання, концерни, трести. На наш погляд, реформувати створені на базі галузевих міністерств концерни і асоціації, що є локальними монополістами, недоцільно через заінтересованість підприємств у збереженні тісних технологічних зв'язків і необхідність концентрації фінансових ресурсів. Існуючі концерни та асоціації можна зберегти, але їх діяльність має будуватися за такими принципами:

державні корпорації, концерни та асоціації є господарськими об'єднаннями і не виконують жодних державних функцій; ці структури або мають визначений законодавством статус державних господарських підприємств (об'єднань) (і тоді всі підприємства, що входять до їх складу, обмежуються у правах), або є добровільними об'єднаннями (асоціаціями) підприємств, що користуються всіма правами, але делегують частину своїх повноважень органам управління об'єднання на договірних засадах; згідно з антимонопольним законодавством у разі монополістичних дій з боку цих структур до них застосовуються різні санкції аж до розформування; у процесі приватизації її об'єктом, як правило, має бути підприємство, що входить до складу концерну або асоціації.

Треба наголосити на тому, що ринок нерухомості України останнім часом переживає не найкращі часи. Він першим болісно відреагував як на політичну ситуацію в країні, так і на економічну нестабільність. Всі ці фактори суттєво коригують амбіції забудовників.

За даними Державної служби статистики, в Україні в 2015 році в експлуатацію було введено 6095,5 кв. м загальної площі житла (з урахуванням

легалізації самобуду), що У % виразі до відповідного періоду попереднього року складає 96,9.

Згідно з даними рейтингу «ТОП-100. Найбільші компанії України», найбільшою будівельною компанією України (житлове та комерційне будівництво) за підсумками 2015 залишається «Київміськбуд». Зокрема, за даними видання, чистий дохід Холдингу «Київміськбуд» тільки за 2014 рік склав 2,07 млрд грн У 2015 році планується здати на 20% більше житла, ніж було здано житлового фонду у 2014 році. На другому місці рейтингу «К. А. Н. Строй» з чистим доходом 1,24 млрд грн, що на 18,10% менше показника 2012 року. Замикає трійку лідерів «Концерн АВЕК і Ко», чистий дохід якого впав з 2013 року на 16,59% до 629 млн грн [76].

Також експерти відзначають ще кілька важливих тенденцій, які спостерігаються в сегменті житлової нерухомості, а саме: часткове переміщення попиту з сегменту «бізнес» у сегменти «економ +» і «еліт».

Так, за підсумками 2015 вперше за останні кілька років попит з боку населення на новобудови перевищив попит на вторинне житло. Зокрема, за словами експертів, це пов'язано з використанням в новобудовах енергозберігаючих технологій (що в умовах подорожчання послуг ЖКГ особливо актуально) і нових внутрішньобудинкових інженерних мереж [93].

У промисловому будівництві безперечним лідером є «Моноліттрансстрой». За ним з чистим доходом 1,44 млрд грн слідує НВО «Укргідроенергобуд». Замикає трійку підприємство «Маст-Буд» (1,08 млрд грн чистого доходу) [76].

Що стосується виробників будівельних матеріалів, то лідером цього рейтингу є компанія «Кроно-Україна», яка в 2013 році наростила чистий дохід на 1,15% до 1,61 млрд. грн. На другому рядку рейтингу, як і 2012 року, «Хенкель Баутехнік» (Україна) з 1,27 млрд грн чистого доходу (-1,81% порівняно з минулим роком). Третім в рейтингу значиться підприємство «Слов'янські шпалери – КФТП», чистий дохід якого в 2013 році виріс на 11,83% до 1,20 млрд грн.

Серед виробників цементу лідерство утримує «Хайдельберг Цемент Україна» (чистий дохід 1,53 млрд грн).

Відзначимо, що за даними інформаційно-аналітичного агентства Personal Analytical Unit (PAU), що спеціалізується на вивченні ринку будівельних матеріалів та будівельного ритейлу, місткість ринку будматеріалів України в 2013 році зберігалася на рівні 2012 з незначними коливаннями залежно від сегмента в межах 5%. Зокрема, за даними Держкомстату, максимальний приріст на 78,4% до 3,3 млн куб. м показало виробництво граніту. Також зросли обсяги виробництва скла (на 38,2% до 1,42 млн кв. м) та віконно-дверних виробів (на 25,7% до 3,22 млн кв. м). Найбільший спад показало виробництво будівельних сумішей та сухих бетонів – на 14,5% (1530000 тонн), вапна – на 12,2% (3810000 тонн), гофрованих листів, шиферу та аналогічних виробів з азбестоцементу – на 8,7% (300 100 000 умовних плит).

У 2014 році обсяг виконаних будівельних робіт порівняно з 2013 роком зменшився на 21,7%, або на 13 млрд 920 млн грн, до 50 млрд 229 млн грн. Про це повідомляє Державна служба статистики [93].

Так, за даними Держстату, в 2014 році роботи з будівництва будівель та споруд виконані на 24 млрд 250 млн грн. З них на будівництво житлових будинків витратили 11 млрд 97 млн грн, нежитлові – 13 млрд 153 млн грн.

Крім того, роботи з будівництва інженерних споруд та прокладання інженерних комунікацій виконані на суму 25 млрд 979 млн грн. Нове будівництво, реконструкція і технічне переозброєння в 2014 році склали 82,4% від загального обсягу виконаних робіт, капітальний і поточний ремонт – 10,2% і 7,4% відповідно [76].

Підприємництво в будівництві, як і загалом в економіці колишнього СРСР, почало розвиватися з 1987 р. після виходу відповідних постанов уряду, а також Закону СРСР «Про кооперативи». На першому етапі мале підприємництво інтенсивно розвивалось саме через цю, нову на той час форму власності (1991 р. у галузі налічувалося понад 9 тис. будівельних кооперативів з чисельністю працюючих 244 тис. чол., або в середньому 27 чол. в одному колективі). У

подальшому більшість кооперативів перетворилася на малі підприємства, пік розвитку яких припав на 1993 р., коли діяли податкові пільги щодо їх діяльності. У наступні роки цей процес стабілізувався. Водночас паралельно відбувались роздержавлення й приватизація будівельних організацій колишніх міністерств і відомств місцевих органів влади.

На початок 1998 р. функціонувало понад 20 тис. господарських об'єднань (підприємств і організацій будівельного комплексу), з яких 80 % належали до недержавного сектора, з них 40 % - приватні підприємства, а решта - підприємства з колективною формою власності. Серед організаційно-правових форм найпоширенішим є товариство з обмеженою відповідальністю (майже 60 % загальної кількості), 8 % становлять акціонерні товариства і лише 1 % - спільні підприємства.

На частку недержавних підприємств припадає 77 % загального обсягу підрядних робіт і виробництва продукції промисловості будівельних матеріалів і виробів.

Отже, можна стверджувати, що недержавний сектор у будівельному комплексі з 1998 р. вже посів провідне місце, а результати його діяльності багато в чому є визначальними для формування загальних показників галузі. Очевидно, що стійка тенденція до збільшення капітальних вкладень, обсягів підрядних робіт і виробництва будівельних матеріалів та виробів зумовлена насамперед активністю недержавного сектора будівельного комплексу.

З урахуванням того, що кількість підприємств і організацій недержавної форми власності в економіці країни дедалі збільшуватиметься, колегія Держбуду України прийняла рішення про активізацію діяльності Комітету, пов'язаної з вирішенням проблем сприяння розвитку підприємництва в будівництві. Сподіватимемось, що воно стане відправною точкою тривалого та плідного співробітництва державних органів і підприємницьких структур у подоланні кризового стану в будівельному комплексі, стабілізації й нарощуванні виробництва, підвищенні конкурентоспроможності вітчизняного виробника [93].

Враховуючи вищевказане, ми можемо констатувати наступне: господарське об'єднання є складною господарською організацією, яка створена на основі поєднання матеріальних інтересів підприємств-учасників, діє на підставі установчого договору або статуту як юридична особа.

В нинішніх умовах необхідність існування великих організаційних структур бізнесу – об'єднань, концернів, господарських асоціацій, консорціумів – обумовлена об'єктивними причинами їх формування та функціонування, а саме:

необхідність поєднання усіх стадій будівельного процесу, що дає змогу комплексно використовувати сировину, матеріали, спорудження; кооперування взаємопов'язаних спеціалізованих виробництв, що дає можливість комплексно створювати об'єкти будівництва (виготовляти кінцевий продукт); забезпечення повноти циклу «наука - технічні розробки - інвестиції – забудова (виробництво) - здача в експлуатацію (збут) – використання (споживання)»;

масовість випуску будівельної продукції, стабільний асортимент, що значно скорочує витрати на одиницю продукції, здешевлює її, робить доступною для населення.

Отже, участь суб'єктів будівельного підприємництва базуються на сполученні адміністративних і господарських методів регламентації їхньої діяльності, що обумовлено особливою дуалістичною природою будівництва: можливість містобудівного процесу вплинути на навколишнє середовище й здоров'я населення, поєднується із призначенням об'єктів нерухомості забезпечити необхідні публічні й приватні інтереси.

## Висновки до розділу 2

На підставі аналізу матеріалів, викладених у другому розділі сформульовано наступні висновки:

1. Доведено, що виходячи зі змісту повноважень, систему органів управління у сфері будівництва охоплюють інституції загального та спеціального державного управління, які утворюють органи загальної та спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції належать Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). Органами спеціальної компетенції є: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру і їх територіальні органи. До органів, які виконують лише окремі управлінські повноваження відносимо: Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство здоров'я України, Державну екологічну інспекцію України, Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України.

2. Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження по управлінню цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які, в свою чергу, приймають регіональні програми розвитку підприємств галузі та організовують їх виконання. Слід відзначити, що поступово, в міру продовження економічних реформ, здійснюватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями в сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.

3. Визначено систему органів виконавчої влади у сфері будівництва і житлово-комунального господарства як сукупність органів державної влади із законодавчо регламентованою схемою організації та взаємодії, з Кабінетом Міністрів на чолі, які реалізують повноваження з організації виконання законів і

вчинення управлінської діяльності по реалізації державної політики у сфері будівництва і житлово-комунального господарства, запроваджені з урахуванням адміністративно-територіального розподілу країни, з метою забезпечення потреб громадян з усіх питань будівельної галузі й житлово-комунального господарства, а також захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів. Підкреслено, що врегульовані адміністративним правом суспільні відносини в сфері будівництва реалізуються за допомогою участі в них громадян та організацій, а також органів державної влади і місцевого самоврядування.

4. Проводячи аналіз статусу громадянина, констатовано, що реформування будівельного комплексу й житлово-комунального господарства потребує не тільки координації зусиль багатьох міністерств і відомств, а й перенесення центра ваги реалізації проблем на місця. У зв'язку з цим, великого значення набуває діяльність органів місцевого самоврядування, які мають значні повноваження в галузі житлово-комунального господарства й будівництва.

5. Доведено, що в нинішніх умовах необхідність існування великих організаційних структур бізнесу – об'єднань, концернів, господарських асоціацій, консорціумів – обумовлена об'єктивними причинами їх формування та функціонування, а саме: необхідність поєднання усіх стадій будівельного процесу, що дає змогу комплексно використовувати сировину, матеріали, спорудження; кооперування взаємопов'язаних спеціалізованих виробництв, що дає можливість комплексно створювати об'єкти будівництва (виготовляти кінцевий продукт); забезпечення повноти циклу «наука - технічні розробки - інвестиції – забудова (виробництво) - здача в експлуатацію (збут) – використання (споживання)»; масовість випуску будівельної продукції, стабільний асортимент, що значно скорочує витрати на одиницю продукції, здешевлює її, робить доступною для населення.



### РОЗДІЛ 3

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

### 3.1. Забезпечення державного контролю у сфері будівництва.

Будівельна галузь належить до основних галузей національної економіки України. Вона відображає рівень розвитку країни в цілому. Якщо прослідкувати вплив світової фінансової кризи на народногосподарський комплекс, то можна помітити, що вітчизняна будівельна галузь постраждала від неї майже першою. У результаті впливу кризових процесів відбулися істотні зміни в зазначеній галузі, які, в першу чергу, стосуються скорочення обсягів будівництва житлових та промислових об'єктів по всій території України, зменшення кількості інвестицій в галузь з боку вітчизняних та іноземних компаній [133, с. 32; 139].

Слід зауважити, що адміністративно-правові засади державного контролю у сфері будівництва досліджувалися в роботах таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Л. К. Воронова, В. М. Гаращук, О. Ю. Грачева, А. В. Дмитренко, М. В. Задорожний, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Т. Я. Коцкулич, Н. П. Матюхіна, А. А. Нечай, Н. Р. Нижник, С. О. Ніщимна, О. В. Лиско, Н. Б. Паліга, Н. В. Савченко, К. В. Шоріна, О. В. Сударенко, О. В. Стукаленко, І. М. Мироненко, В. О. Ромасько та інші.

Дослідження проблеми державного контролю у сфері будівництва важливо не тільки в контексті правових реформ, а й головним чином в контексті створення безпечних умов життя для населення, безпечного життєвого простору, охорони навколишнього середовища. Це сприятиме ефективності правозастосування, безперервному вдосконаленню законодавства задля забезпечення його відповідності реаліям сьогодення [2].

Для більш глибокого розуміння змісту цього підрозділу є необхідність проаналізувати такі категорії як «контроль» та «державний контроль».

Слід погодитися з О. В. Стукаленком, що взагалі, поняття контролю багатогранне. Цю категорію можливо розглядати в різних площинах, а саме: як спосіб забезпечення законності і дисципліни; як стадію управління; як функцію державного управління. Контроль являє собою систему спостереження та перевірки процесу функціонування підконтрольного об'єкта з метою оцінки відповідності фактичного стану справ законодавчим приписам та іншим вимогам, виявлення та усунення можливих порушень або інших відхилень від заданих параметрів [85].

Розглядаючи проблему державного контролю, дослідники виділяють контроль як діяльність, що об'єктивно притаманна державі. Умови, за яких здійснюється розвиток та розбудова держави, завдання, які вона вирішує на відповідних етапах, їх послідовність, визначають і характер її діяльності, де контроль займає важливе місце як у діяльності самої держави, так і у виконанні поставлених перед нею завдань.

Проблема контролю досить активно розглядалася в Радянському Союзі. Значна увага їй приділялася у філософських виданнях, роботах історичного спрямування, роботах по загальній теорії держави і права, дослідженнях контрольної функції конкретних органів держави і, зокрема, органів виконавчої влади. Зауважуючи закономірність уваги, яку приділяли питанням контролю, К. В. Шоріна відносить її за рахунок універсальності функції контролю, без якої не може обійтися жоден орган. Відзначаючи самостійний характер функції контролю, працю по його здійсненню виділяють із трудового процесу і ставлять її поряд із працею по управлінню, відмічаючи у цих видах схожість і прирівнюючи їх до виробничої праці, виконувати яку необхідно при будь-якому комбінованому способі виробництва.

Такий підхід дає можливість розглядати контроль як «самостійну, функціонально відокремлену діяльність, яка має своє відображення у свідомій, цілеспрямованій, організуючій діяльності творчого характеру. З іншого боку він є невід'ємним елементом функції державного управління, складовою частиною всякого виду робіт» [36, с. 29].

Виділення контролю як самостійного виду діяльності на рівні держави дає можливість «відокремити його від інших видів діяльності на цьому рівні не лише в науковому, але і в організаційному плані, як при визначенні компетенції державних органів, так і при створенні спеціальних контрольних органів, які не виконують або майже не виконують інших, крім контролю, державних функцій».

Завдання контролю як функції управління полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також в попередженні можливих помилок і суб'єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стримуючими факторами такого розвитку [127, с. 124]. Разом з тим контроль тісно пов'язаний з іншими видами діяльності і може входити до їх складу як певна частина.

Як функція управління контроль має специфічний характер. Тому, контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійну дію або як складову частину інших видів діяльності держави та функцій її органів. При характеристиці контролю виходять з того, що він може розглядатися «як частина керівної, організаційної, управлінської та виробничої діяльності, як окремий елемент у складі господарсько-організаційної або іншої діяльності. Такий висновок вірний для тих державних та інших організацій, для яких контроль не є єдиним і основним змістом їх діяльності. Для тих же державних органів, які покликані здійснювати лише контрольну діяльність, контроль набуває характеру самостійного виду державної діяльності» [129, с. 28].

При визначенні видів діяльності держави контроль відносять до основних видів цієї діяльності. Так, при дослідженні теоретичних та нормативних основ конституційного контролю, його розглядають як діяльність, що полягає в обмеженні влади та вирішенні конфліктів [6, с. 52-53].

При дослідженні характеристики державного контролю в науковій літературі на нашу думку неможливо залишити поза увагою дискусію, яка виникла з приводу виділення контролю як окремої гілки державної влади. Хоча

прямо вона і не має відношення до предмету нашого дослідження, але є одним з аспектів, що дозволяє більш повно розглянути проблему державного контролю у сфері виконавчої влади, зокрема виділення його як самостійного виду діяльності, функції органів державної влади, та діяльності, що є складовою частиною інших функцій управлінської діяльності органів виконавчої влади [6, с. 54].

Стосовно будівництва, тут ми цілком згодні з І. М. Миронець, що державний контроль є необхідним елементом системи адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності. Державний контроль визначається як вид діяльності держави, спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства. Контроль – це функція, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності. Завдання контролю як функції держави полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб'єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стимулюючими чинниками такого розвитку. Контроль також тісно пов'язаний з іншими видами діяльності і може входити до їх складу як певна частина .

Контроль також визначають як перевірку дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів та рішень. При цьому потрібно відзначити, що контроль виникає на певній стадії управлінського процесу та здійснюється усіма суб'єктами управління.

В контексті адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності державний контроль – це одна із функцій державного управління, що являє собою комплекс адміністративних заходів, спрямованих на забезпечення дотримання учасниками будівельної діяльності вимог будівельного законодавства. [74, с. 131]. Досліджуючи питання державного контролю, О. Ф. Андрійко визначає, що поняття державного контролю включає аналіз, перевірку та спостереження за дотриманням установлених правил, норм, стандартів та управлінських рішень, але сутність його значно ширша і повніша.

Вона полягає у проведенні інформаційно-аналітичної роботи стосовно стану чи ситуації, що виникають, перевірки раціональності, економічності, економності, доцільності організації процесу управління та об'єктивності рішень, коли мається на увазі не лише їх правомірність (законність), але також і їх професійна обґрунтованість .

Визначення державного архітектурно-будівельного контролю, сфера його застосування і порядок його здійснення зазнали змін у зв'язку з затвердженням нового Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю від 23 травня 2011 р. № 553 [74, с. 131]. Без організації та здійснення контролю у зазначеній сфері ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних будівельних структур, оскільки будь-яка діяльність закінчується контролем за її виконанням, інакше вона не матиме сенсу. Контроль є фактором, що дисциплінує поведінку як службовців державного апарату так й інших суб'єктів містобудівної діяльності незалежно від форм власності. Державна політика в будівельній галузі здійснюється шляхом вироблення, прийняття та застосування нормативно-правових актів, будівельних норм та правил, одним з основних обов'язкових елементів системи державного управління є контрольна-наглядова функція держави за суб'єктами будівельного ринку, адже безпека в будівництві має основне значення для споживача. В даному випадку до складової безпеки належить екологічна безпечність будівельних виробів і матеріалів, міцність і надійність новобудов, безпечність експлуатації існуючих будівель і споруд, дотримання при виконанні будівельних робіт технології будівництва, державних будівельних норм та правил. Всі ці питання потребують постійного контролю. І саме тому система нагляду в будівництві повинна існувати на державному рівні, оскільки на даному етапі розвитку нашої країни державний нагляд у будівельній сфері потрібен, адже від його ефективності опосередковано залежить життя і здоров'я громадян, захист приватних та суспільних інтересів при здійсненні забудовниками будівельних робіт. Саме цьому необхідно приділити увагу вивченню теоретико-концептуальних основ державного нагляду у сфері будівництва, з'ясувати

існуючі проблеми та визначити подальші напрями наукових розвідок, з метою винайдення шляхів покращення системи державного нагляду у сфері будівництва в Україні.

О. Ф. Андрійко визначила такі основні принципи контролю як об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність [6, с. 168]. Принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду. Дієвість контролю полягає в реальних наслідках щодо виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. Принцип гласності в діяльності органів контролю посідає важливе місце за своїм впливом і результативністю. При здійсненні контролю необхідно дотримуватися принципу систематичності, регулярності щодо його проведення. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи запобігати непередбаченим наслідкам. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату. Будівництво є галуззю матеріального виробництва, яка забезпечує створення і реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного та житлового призначення.

Результати нашого дослідження дають підстави стверджувати, що основним завданням державного регулювання у сфері будівництва є проведення єдиної технічної політики в галузі, планування і розробки організаційно-правових засад проектування і будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, нормування, робота з кадрами, організація техніки безпеки та охорона праці, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних правил, норм і стандартів тощо. Важливе місце в цьому процесі займає контроль, оскільки саме він має безпосереднє відношення до додержання

Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, забезпечення прав і свобод громадян України та інтересів держави в даній сфері. Ефективний контроль дозволяє судити про фактичний стан справ, про те, як реалізуються закони України в сфері будівництва, наскільки ефективними є підзаконні акти, видані органами виконавчої влади, на підставі отриманої інформації швидко усувати недоліки в нормотворчій діяльності, вносити зміни і доповнення до нормативних актів, підвищувати її дієвість.

Організаційно-правові основи управління будівництвом та житлово-комунальним господарством визначено Ю. П. Битяком. У тому числі йдеться, що однією з основних функцій спеціально-уповноваженого органу з питань будівництва Держбуду України (зараз Мінрегіон України) на місцях є державний архітектурно-будівельний контроль [5, с. 112].

За своєю сутністю, державний контроль у сфері будівництва являє собою комплекс заходів та методів здійснюваних суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю, з метою дотримання суб'єктами будівельної галузі нормативно-правових актів та технічних регламентів у сфері містобудування.

Отже, на наш погляд, необхідним елементом системи державного контролю у сфері будівництва є суб'єкти. Перш ніж конкретизувати систему суб'єктів державного контролю у сфері будівництва, слід визначити загальне поняття «суб'єкта» та «суб'єкта управління».

В одному з тлумачних словників суб'єкт визначається як особа або організація, як носій певних прав та обов'язків [158, с. 578]. Щодо теорії управління, то в ній суб'єкт управління переважено розглядається як управляюча підсистема, яку представляють окремі особи, тобто люди чи їх об'єднання. Як правильно вказує В. Я. Малиновський, суб'єкт управління наділяється певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють йому втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання [70, с. 22–23]. Отже, головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього владних повноважень, які дають йому можливість втілювати свою волю у формі управлінських рішень, які є

обов'язковими для виконання. Це твердження стосується й системи суб'єктів державного контролю у сфері будівництва, які, з одного боку, наділені контрольними повноваженнями, з другого – у разі виявлення факту невідповідності дій (бездіяльності) підконтрольного об'єкта будівельному законодавству зобов'язані відповідним чином відреагувати: припинити незаконну діяльність, відмінити локальний правовий акт підконтрольного об'єкта, змінити керівництво, притягти до відповідальності винних тощо.

Щодо поняття «правовий статус» та подібних до нього категорій «правове положення», «правове становище», то правова наука й досі не виробила єдиного підходу до розуміння їх сутності. Сказане стосується й чинного законодавства. Наприклад, незважаючи на те, що ст. 9 Закону України «Про державну службу» називається «Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату», у її тексті використовується словосполучення «правове становище» [103].

На нашу думку, використання для характеристики одних і тих самих явищ таких категорій, як «правовий статус», «правове положення» чи «правове становище», в першу чергу, пов'язане з тим, що у тлумачних словниках статус визначається через положення або через становище. Деякі науковці наполягають на обов'язковому використанні під час вживання терміна «статус» означення, яке відображало б специфіку тієї чи іншої галузевої науки. Наприклад, якщо йдеться про суб'єкта адміністративних відносин, то повинен використовуватись термін «адміністративно-правовий статус», суб'єкта конституційних правовідносин – «конституційно-правовий статус», суб'єкта цивільно-правових відносин – «цивільно-правовий статус» тощо, що, на нашу думку, не є обов'язковим, оскільки головним є характер правовідносин, предмет та методи регулювання, які визначаються системою норм відповідного законодавства (конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного тощо) [138, с. 108].

Необхідно відзначити й те, що термін «правовий статус» використовується у назві деяких законодавчих актів України та в тексті переважної більшості із



них. Так, у законах України «Про регулювання містобудівної діяльності» [106], «Про архітектурну діяльність» [101] використовується термін «правовий статус території», у Законі України «Про основи містобудування» визначається компетенція органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють державне регулювання у сфері містобудування (ст. 7) [113]. Так, у ст. 7 Закону України «Про основи містобудування» наголошується на тому, що державне регулювання у сфері містобудування здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою та Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також спеціально уповноваженими органами з питань регіонального розвитку та будівництва [113].

Проводячи дослідження, ми прийшли до висновку, що вищенаведену систему органів державного регулювання у сфері містобудування із деяким уточненням можна взяти за основу для характеристики системи суб'єктів державного контролю у сфері будівництва. Досить слушною та неординарною, на наш погляд, є думка О. В. Ромаська відносно уточнення системи органів, то, по-перше, зазначена система суб'єктів повинна бути доповнена Президентом України, центральними органами виконавчої влади, а також судовими органами; по-друге, із зазначеної системи органів державного контролю у сфері будівництва доцільно виключити органи місцевого самоврядування, які є не державними, а самоврядними органами контролю [138, с. 109].

Підтвердженням даної пропозиції є визначення у змісті державного регулювання у сфері містобудування (ст. 8 Закону України «Про основи містобудування») [113] і таких його складників, як контроль за дотриманням законодавства у сфері містобудування, державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови населених пунктів, вимог вихідних даних, затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, раціональним використанням територіальних і матеріальних ресурсів при проектуванні та будівництві; контроль за дотриманням вимог щодо охорони культурної спадщини та збереженням традиційного характеру середовища

населених пунктів [113].

Слід, проте, відзначити, що правовий статус є більше науковою, ніж нормативною категорією, оскільки, незважаючи на його використання у правових актах, визначення його поняття та чітка структура його елементів законодавчо не закріплені.

У науковій літературі правовий статус вживається у вузькому та широкому розумінні: у першому випадку – як сукупність юридичних якостей, якими держава наділяє суб'єкта правовідносин, у другому – як «усе, що так або інакше законодавчо закріплює положення суб'єкта правовідносин, опосередковує всі види зв'язків і відносин». Наприклад, визначаючи правовий статус у широкому розумінні, Б. М. Лазарев [65] наголошує, що він передбачає відповіді на питання: органом якого рівня є той чи інший орган: центральний, місцевий або міжтериторіальний; до якого виду органів належить: орган влади, орган управління, правосуддя тощо; яке офіційне найменування органу; хто його утворює, формує особовий склад; кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний; хто може відмінити, призупинити, змінювати й опротестовувати його акти; яка компетенція органу; хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може відмінити, призупинити, змінювати й опротестовувати тощо; яка юридична сила актів даного органу; які джерела фінансування; чи має даний орган права юридичної особи. Найбільш дискусійним у науковій літературі є віднесення до структури правового статусу суб'єкта певних елементів, кількість яких різниться від двох до дванадцяти. Саме віднесення тих чи інших елементів до структури правового статусу і породжує різні його тлумачення. Так, поширеним серед адміністративістів є підхід, коли елементи правового статусу об'єднують у певні групи. Так, Д. М. Бахрах зазначає, що адміністративно-правовий статус складається з трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі, завдання й функції та принципи діяльності; 2) організаційно-структурного, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну й функціональну підпорядкованість;

3) компетенційного, тобто сукупності владних повноважень і підвідомчості.

Натомість, як правило, правовий статус визначають через систему закріплених у нормативних актах прав та обов'язків (повноважень). Щодо інших його елементів думки вчених відрізняються. Так, В. К. Колпаков зазначає, що поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює «комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Слід погодитись із думкою В. Б. Авер'янова, який зазначає, що «повноваження органів виконавчої влади є стрижнем для визначення їх компетенції, оскільки вони діють від імені держави, виконують її функції й наділяються державою певним обсягом державної влади для виконання цих функцій». Свідченням того, що повноваження (права та обов'язки) є центральним елементом адміністративно-правового статусу державних органів, які здійснюють державне управління у сфері будівництва, є їх законодавче закріплення (ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», ст. ст. 7–15 Закону України «Про основи містобудування»; п. 5 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію; п. 4 Положення про державний архітектурно-будівельний контроль тощо).

Повноваження суб'єктів державного контролю у сфері будівництва можна об'єднати у дві групи: 1) загальні, які визначені ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», серед яких: вимагати від суб'єкта будівельної діяльності усунення виявлених порушень вимог законодавства; вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного контролю; відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного контролю, відповідно до закону; надавати (надсилати) суб'єктам будівельної діяльності обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків; накладати штрафні санкції та вживати заходи, передбачені законом; повно, об'єктивно та неупереджено здійснювати державний контроль у межах повноважень,

передбачених законом; дотримуватися ділової етики у відносинах із суб'єктами будівельної діяльності; не втручатися й не перешкоджати здійсненню будівельної діяльності під час здійснення заходів державного контролю, якщо це не загрожує життю та здоров'ю людей, не спричиняє небезпеки виникнення техногенних ситуацій і пожеж; забезпечувати нерозголошення комерційної таємниці суб'єкта будівельної діяльності, що стає доступною посадовим особам у ході здійснення державного контролю; ознайомити керівника суб'єкта будівельної діяльності, або його заступника, або уповноважену ним особу з результатами державного контролю в строки, передбачені законом; надавати суб'єкту будівельної діяльності консультаційну допомогу щодо здійснення державного контролю; 2) спеціальні, які визначені положеннями, що регламентують діяльність Міністерства регіонального розвитку та будівництва; Державної архітектурно-будівельної інспекції та Державної інспекції з контролю за визначенням вартості будівництва об'єктів [138, с. 111-112].

Запровадження дієвої системи державного контролю є одним із важливих завдань підвищення ефективності державного управління в період реформ. Поняття контролю багатогранне. Цю категорію можливо розглядати в різних площинах, а саме: як спосіб забезпечення законності і дисципліни; як стадію управління; як функцію державного управління. Контроль являє собою систему спостереження та перевірки процесу функціонування підконтрольного об'єкта з метою оцінки відповідності фактичного стану справ законодавчим приписам та іншим вимогам, виявлення та усунення можливих порушень або інших відхилень від заданих параметрів [127, с. 195].

Як слушно зауважує В. О. Ромасько, центральними елементами системи державного контролю у сфері будівництва є його об'єкт та предмет, оскільки саме їх визначення (з'ясування) характерне для початкової стадії державного контролю, яка в науковій літературі отримала назву підготовчої чи попередньої. Зокрема, як правильно вказує В. М. Гаращук, на підготовчій стадії обирається об'єкт контролю; визначається предмет контролю (встановлюють, що саме слід перевірити). Також, В. О. Ромасько наголошує на тому, що серед науковців

відсутня єдина точка зору на об'єкт та предмет державного контролю. І ми цілком згодні з даною позицією. Досить часто зазначені терміни (категорії) ототожнюють або віддають перевагу одному з них. Натомість, ми поділяємо висловлену В. М. Гаращуком думку про те, що чітке визначення та розмежування об'єкта та предмета дозволить ефективніше використовувати таку важливу складову державного управління, як контроль, відокремити його від нагляду. Проте вважаємо дещо необґрунтованим підхід автора, відповідно до якого він спочатку характеризує предмет державного контролю, який, на його думку, відповідає на питання що контролюють? , а не його об'єкт, який відповідає на питання кого контролюють? , оскільки, як правило, спочатку визначають, кого необхідно контролювати, а уже потім – що саме у діяльності цього об'єкта (які напрями його діяльності) підлягають контролю [138, с. 85].

Згідно з чинним законодавством, Державний архітектурно-будівельний контроль це сукупність заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, державних будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт [106].

Система державного архітектурно-будівельного контролю функціонує з 1944 р. Її було засновано за особистою ініціативою вищого державного керівництва для контролю будівельних робіт по відновленню об'єктів промисловості на звільненій території. У незалежній Україні розвиток системи державного контролю у сфері будівництва розпочався з 1992 р. Його умовно можемо розділити на два етапи: становлення – 1993 р. по 2008 р. та розвитку (реформування) – 2008 – 2012 роки.

Характерним для етапу становлення є прийняття нормативно-правової бази, формування органів державного архітектурно-будівельного контролю, механізмів його здійснення. Система державного архітектурно-будівельного контролю в цей час характеризується тим, що загальне керівництво та нормативно-правове забезпечення для діяльності здійснювали центральні органи виконавчої влади з питань будівництва та архітектури, а безпосередньо

державний архітектурно-будівельний контроль здійснювали місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування [159].

На нашу думку, державний архітектурно-будівельний контроль є основною складовою частиною державного контролю у сфері будівельної діяльності. До державного контролю в будівництві потрібно віднести не лише контрольні функції, що здійснюються Держархбудінспекцією, а також заходи контролю в сфері будівництва, що здійснюються органами загальної компетенції, зокрема органами Держгірпромнагляду, Держпожнагляду, Держсанепідслужби, Держекоінспекції, Державної служби з питань національної культурної спадщини, Держсільгоспінспекції, Держсанепідслужби.

Оскільки будівельний майданчик являє собою джерело підвищеної небезпеки, це не лише спричиняє для забудовника відповідні правові наслідки в разі заподіяння шкоди, а і зобов'язує перш за все забезпечувати та контролювати дотримання правил безпеки праці. Дотримання цих норм контролюють інспектори органів державного гірничого нагляду та нагляду за охороною праці. Посадові особи Держгірпромнагляду мають право: проводити перевірку додержання законодавства з питань, що належать до його компетенції, одержувати від роботодавців письмові чи усні пояснення, висновки експертних обстежень, матеріали та інформацію з відповідних питань [73; 74, с. 132].

Досліджуючи державний контроль у сфері будівництва, В. О. Ромасько дав визначення державного контролю в даній сфері як діяльності, що здійснюється органами державної влади загальної та спеціальної компетенції, які наділені різним обсягом контрольних повноважень з метою забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни під час будівельних робіт. При цьому В. О. Ромасько зазначає, що державний контроль у сфері будівництва є організаційною формою державного управління, позаяк не породжує, не змінює і не припиняє адміністративних правовідносин, проте він є підставою для наступного здійснення його суб'єктами дій юридичного характеру [74, с. 132-133].

Зазначимо, що державний архітектурно-будівельний контроль не підпадає під дію Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V [135]. Прийнятим Верховною Радою України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла» від 29 червня 2010 р. № 2367-VI [119] регулювання державного архітектурно-будівельного контролю виведено з-під сфери дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Таким чином державний архітектурно-будівельний контроль реалізується на підставі Порядку здійснення державного архітектурного контролю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553.

Отже, на підставі проведеного аналізу і вищевказаного, можна стверджувати, що систему державного контролю у сфері будівельної діяльності складають усі органи державного управління в будівництві загальної і спеціальної компетенції у межах їх повноважень. Таким чином, державний контроль за плануванням, забудовою та іншим використанням територій здійснюється Мінрегіоном, Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та її територіальними органами, а також іншими спеціально уповноваженими органами виконавчої влади. Основний об'єм повноважень зі здійснення державного архітектурно-будівельного контролю покладено на Держархбудінспекцію та її територіальні органи [ 74, с. 133-134].

Об'єктом державного архітектурно-будівельного контролю є дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції; порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та/або спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі – загальні та/або спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на

виконані будівельно-монтажні та пусканалагоджувальні роботи; інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами та проектною документацією, щодо створення об'єкта будівництва.

С. С. Вітвицький виділяє три групи об'єктів державного контролю. Це – суспільні відносини щодо:

- 1) дотримання встановлених законами й іншими нормативними правовими актами правил (порядку) здійснення того або іншого виду діяльності;
- 2) дотримання встановлених вимог (стандартів) за якістю і властивостями товарів та послуг, а також відповідності товарів (послуг) оголошеним властивостям;
- 3) дотримання фізичними та юридичними особами відповідних обов'язків, покладених на них законами або іншими нормативними правовими актами [74, с. 135].

Загалом ми поділяємо думку С. С. Вітвицького та І. М. Миронець, при цьому можемо зазначити, що в будівельних відносинах даний розподіл може бути проведений лише теоретично, адже на практиці наведені групи об'єктів часто поєднуються. Наприклад, при прийомі завершеного будівництвом об'єкта в експлуатацію одночасно відбувається і контроль дотримання встановлених вимог та нормативів, і контроль відповідності будівельних робіт даним нормам, і контроль виконання обов'язку будівельної організації по чіткому дотриманню норм нормативно-технічних актів. Але при проведенні перевірки під час будівництва контролюватиметься саме дотримання правил проведення будівельних робіт.

Виділяють два види контрольно-наглядових функцій Держархбудінспекції в будівництві: а) безпосередні заходи державного нагляду (контролю), які пов'язані з плановими та позаплановими перевітками об'єктів будівництва; б) опосередковані контрольно-наглядові заходи, які пов'язані з видачею дозволів на здійснення будівництва тощо і не стосуються перевірок суб'єктів господарювання. До першого виду контрольно-наглядових функцій належить здійснення вибіркового контролю: відповідності розміщення об'єктів, виконання будівельних робіт, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій



вимогам державних стандартів, норм і правил, технічним умовам, архітектурним вимогам, а також місцевим правилам забудови населених пунктів, своєчасності та якості виконання суб'єктами будівельної діяльності передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення необхідної виконавчої документації; наявності сертифікатів на будівельну продукцію. До другої групи контрольно-наглядових функцій (опосередкованих контрольно-наглядових заходів) З. В. Щепановський відносить: а) видачу забудовникам дозволів на виконання робіт з будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту, реєстрацію об'єктів, на яких виконуються ці роботи; б) реєстрацію відповідальних інженерно-технічних працівників, які здійснюють безпосередньо керівництво будівельними роботами, технічний і авторський нагляд; в) участь у встановленому порядку у прийнятті в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а також у розслідуванні причин аварій на будівництві.

На даний час, до групи опосередкованих контрольно-наглядових функцій Держархбудінспекції можна віднести: ліцензування будівельної діяльності; здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов. Разом з тим можемо говорити про делегування деяких контрольних повноважень недержавним суб'єктам. Наприклад, широкими повноваженнями у сфері професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, наділена громадська організація Національна спілка архітекторів України. Ще одним прикладом часткового делегування повноважень державних органів приватним організаціям є проведення технічного обстеження індивідуальних та дачних будинків, збудованих без дозволу на виконання будівельних робіт відповідальним виконавцем, який отримав відповідну ліцензію. Система органів державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК) здійснює впровадження державної регуляторної політики в містобудівній сфері. Одними із найважливіших завдань цієї системи є створення передумов для розвитку суб'єктів будівельної галузі, забезпечення будівництва надійних, безпечних будівель та споруд, забезпечення безпеки будівництва, довговічності будинків та

споруд, стимулювання заходів щодо заощадження енергії, захисту навколишнього природного середовища, створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, а також забезпечення економічних та інших аспектів, важливих з погляду задоволення інтересів суспільства. Для вирішення цих завдань необхідно здійснювати належний контроль за дотриманням законодавства, будівельних норм і правил, проектних рішень під час будівництва об'єктів різного призначення та їх технічної експлуатації [85].

Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла та стабілізації ситуації на первинному ринку житла» від 3 березня 2006 р. № 185/2006 Кабінет Міністрів України було зобов'язано удосконалити систему архітектурно-будівельного контролю та активізувати діяльність інспекції державного архітектурно-будівельного контролю за додержанням законодавства у сфері будівництва. Згідно з прийнятим Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 16 травня 2007 р. № 1026 з 1 січня 2008 р. державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється Державною архітектурно-будівельною інспекцією (Держархбудінспекція) та її територіальними органами.

Отже, на сьогоднішній день територіальні органи державного архітектурно-будівельного контролю безпосередньо здійснюють контроль за веденням будівництва об'єктів, виробництвом будівельних матеріалів та дотриманням ліцензійних умов суб'єктами будівельної галузі, незалежно від форм власності, відомчого підпорядкування та джерел фінансування із залученням у разі необхідності інших органів державного нагляду [134].

Підводячи підсумок, ми можемо запропонувати власне визначення державному контролю, а саме, державний контроль у сфері будівельної діяльності це комплекс заходів та контрольних-наглядових функцій, що

здійснюються органами державної влади загальної та спеціальної компетенції, наділеними повноваженнями по управлінню будівельною діяльністю щодо аналізу, перевірки та спостереження за дотриманням установлених правил, норм, стандартів та управлінських рішень в будівельній діяльності, ведення виробництва будівельних матеріалів й дотримання ліцензійних умов суб'єктами будівельної галузі.

Отже, державний контроль у сфері будівництва здійснюється широким колом суб'єктів, система яких не отримала чіткого законодавчого визначення. У законодавчих актах, які регламентують державний контроль у сфері будівництва, згадуються лише спеціалізовані органи. Повноваження суб'єктів державного контролю у сфері будівництва можна об'єднати у дві групи: 1) загальні, які визначені ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; 2) спеціальні, які визначені положеннями, що регламентують діяльність Міністерства регіонального розвитку та будівництва; Державної архітектурно-будівельної інспекції та Державної інспекції з контролю за визначенням вартості будівництва об'єктів

### **3.2. Загальна характеристика інституту адміністративної відповідальності у сфері будівництва.**

Розвиток будь-якої сучасної держави пов'язаний із забудовою її промислового та житлового сектору. Будівництво є одним із тих критеріїв, який свідчить про стабільність та економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва, особливо його житлового фонду – гарантією соціального захисту громадян. Проте, незважаючи на суспільно-економічну значущість та важливість будівництва в життєдіяльності держави, у цій сфері існує багато проблем, які потребують невідкладного вирішення. Серед них, зокрема, недотримання державних стандартів, норм і правил під час проектування й

будівництва; самовільне будівництво, яке носить масовий та стихійний характер, свідченням чого є забудова рекреаційних зон, місць відпочинку та дозвілля, наприклад, дитячих та спортивних майданчиків; недотримання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд [141, с. 1].

Особливої уваги заслуговує забезпечення громадян держави житлом. Житло є важливим інструментом досягнення соціальних цілей. Саме сектор житлового будівництва є індикатором успішності державної політики, інвестиційного клімату, стану інфраструктури та якості життя населення.

Будівництво житла не лише прямо сприяє розширенню внутрішнього попиту, а й створює додатковий попит у суміжних галузях.

Як відомо, існує ефект мультиплікатора, який полягає в тому, що доходи працівників будівельних компаній та виробників будматеріалів трансформуються у доходи закладів роздрібною торгівлі та сфери послуг, які в свою чергу, отримуючи прибутки, розширюють свій бізнес та надалі замовляють нові обсяги будівельно-монтажних робіт.

Майже всі провідні країни в ході вирішення житлової проблеми стикалися з шаленим зростанням цін на житло та його дефіцитом. Був час, коли американські та європейські забудовники активно провадили діяльність на фоні зростання споживчого попиту на нерухомість, яким традиційно супроводжувалися цикли економічного піднесення.

В європейських країнах на одного мешканця припадає в середньому 35 квадратних метрів житла, в США - 64. Житловий фонд становить не менше 20% національного багатства. Житлове будівництво забезпечує 12% всіх робочих місць, ще 5 - у сфері обслуговування житлового фонду.

За статистикою сімейних бюджетів американців - найбільше коштів поглинає житло - 28%.

Але, це не свідчить про наявність напруги у житлозабезпеченні, а навпаки - про те, що при досягненні певного рівня добробуту громадяни витрачають додаткові доходи не на харчування чи одяг, а покращують умови проживання.

Цим самим вони створюють додатковий попит на продукцію національного виробництва, стимулюють капіталовкладення в інші галузі.

У більшості країн будівництво житла - це одна з найбільш потужних сфер залучення капіталу. У розвинених країнах щорічний обсяг сукупного фінансування на житлове будівництво перевищує 25% до ВВП. Темпи інвестицій у житлове будівництво у більшості країн «великої сімки» перевищують загальний темп зростання ВВП і інвестицій в інші сфери. При цьому майже ніде в світі масове будівництво житла не фінансується безпосередньо державою. На відміну від авангарду світового економічного прогресу, в Україні житлове питання зберігає характер національної першочергової проблеми, яка залишилася успадкованою від радянських часів. Третина населення України проживає менш ніж у 9-ти квадратних метрах загальної житлової площі на одного мешканця. В той же час медициною доведено, що збільшення житлової площі з 9 до 11,5 квадратних метрів сприяє зменшенню дитячої захворюваності відразу на 21%.

З переходом до ринкових принципів господарювання, централізоване будівництво житла за кошти держави фактично припинилося, а сам стан формування ринкової економіки затримався на етапі первинного нагромадження капіталу з мінімальним рівнем оплати найманої праці, що не дозволяє найбільш масовим категоріям працівників будувати житло за власний кошт [53].

Зазначені вище та інші недоліки, наявні в галузі будівництва та у відносинах, що тісно пов'язані з ним, обумовлені, в першу чергу, відсутністю дієвої системи заходів державного впливу. Малоефективними, а отже такими, що потребують суттєвого удосконалення, є заходи адміністративного примусу, зокрема й адміністративної відповідальності за порушення будівельного законодавства [141, с. 1].

Для більш ґрунтовного аналізу термінів, які будуть використовуватися у даному підрозділі є необхідність дослідити особливості юридичної

відповідальності та його складової - адміністративної відповідальності, а також проаналізувати співвідношення таких понять, як «охорона» та «захист».

У сучасний період демократизації Українського суспільства дієвим засобом захисту прав осіб, територіальних громад, забезпечення законності та дисципліни у всіх сферах та галузях державного управління є можливість притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, в тому числі і до адміністративної. Україна вибрала вектор руху - високе економічне зростання, а це передбачає створення належного правового поля. Необхідно враховувати, що в Україні назріла необхідність цілеспрямованої діяльності держави у напрямі розвитку тих галузей економіки, які можуть забезпечити мультиплікативний ефект у суміжних сферах і, як наслідок, економічне зростання країни. Однією з таких галузей є будівництво. Тому назріла необхідність до вдосконалення правового механізму регулювання будівельної сфери взагалі та притягнення до адміністративної відповідальності зокрема. Але запровадження якісно оновленого розуміння певних правових явищ неможливо без їх наукового обґрунтування.

Одним із головних показників розвитку правової системи країни є ефективне законодавство. Для цього необхідно забезпечити модернізацію правового регулювання відносин взагалі та в сфері будівельної діяльності зокрема.

Будівництво є матеріальною основою для підвищення рівня та якості життя населення, що проголошене в Україні метою довгострокової соціально-економічної політики держави. Сьогоднішня ситуація дозволяє констатувати недостатню ефективність регулювання ринкових відносин у сфері будівництва. Це вимагає додаткових досліджень сучасних тенденцій розвитку будівництва з метою вдосконалення форм, методів та інструментів державного впливу на трансформаційно-ринкові процеси у сфері будівництва в напрямі виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами.

На наш погляд, одним із важливих інструментів забезпечення виконання

вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами виступає адміністративна відповідальність в сфері містобудівної діяльності. Це обумовлено, в першу чергу, тим, що саме конструкція адміністративної відповідальності виявилася найбільш зручною при створенні інструментів, за допомогою яких здійснюється реальний і, що найголовніше, оперативний вплив з боку органів державної влади на осіб [139, с. 52].

Юридична відповідальність була предметом досліджень таких вчених, як Алексєєв С. С., Денисова Г. Д., Бахрах Д. М., Бородин І. Л., Миронець І. М. та ін. В працях даних авторів юридична відповідальність розглядається у різних аспектах. Відповідальність досліджується з точки зору загальної теорії держави і права та з позиції адміністративного права. Науковцями висвітлюються як загальні питання відповідальності, так і адміністративно-правова відповідальність в будівельній діяльності зокрема. Беручи до уваги значну кількість досліджень з наведених питань, дана сфера постійно потребує уваги з боку правознавців, зважаючи на її значущість та швидкі зміни, які в ній відбуваються [74, с. 148].

Правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина займають значне місце у правовому полі держави. В широкому розумінні їх можна розглядати як складову частину правової системи, яка відповідним чином визначає «... зміст і спрямованість діяльності держави» [21, с. 65]. Завдяки способам захисту конституційні права та свободи громадян стають реальними.

Ю. С. Шемшученко справедливо стверджує, що проголошення прав та свобод є важливою, але не єдиною ознакою правопорядку. Необхідно також створити умови для реалізації відповідних прав [10, с. 401]. Розглядаючи дану проблематику, вчені-правознавці проводять розмежування понять «охорона» і «захист». Під охороною розуміються профілактичні заходи, що здійснюються державними органами і громадськими організаціями для попередження порушень прав громадян, а також усунення різних перешкод, які заважають реалізації цих прав. Під захистом розуміється примусовий (стосовно

зобов'язаної особи) спосіб здійснення порушеного права з метою його поновлення. Охорона таким чином охоплює заходи, що застосовуються до порушника прав і свобод, а захист – заходи, що застосовуються після правопорушення для поновлення порушеного права. Отже, поняття «охорона» і «захист» перебувають в одній площині, тому що вони мають єдиний критерій виміру – права та свободи людини і громадянина [21, с. 84-85]. Юридична відповідальність - найважливіший інститут будь-якої правової системи, один із сутнісних ознак права, необхідний елемент механізму його дії. У чинність цього проблема юридичної відповідальності займає одне із центральних місць у загальній теорії права й у галузевих юридичних науках. Традиційний розподіл юридичної відповідальності на чотири види - карну, адміністративну, дисциплінарну й цивільно-правову.

Визначення понять карної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності потребує окремого ґрунтовного аналізу, а це обмежено рамками нашого дослідження, тому ми зосередимо у вагу на адміністративній відповідальності. Адміністративна відповідальність полягає у застосуванні вповноваженим органом або посадовою особою адміністративного стягнення до особи, яка вчинила правопорушення [98]. Підстави й порядок застосування адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення у галузі будівництва регламентує КУпАП України дія, якого поширюється тільки на адміністративно-правові відносини громадян і посадових осіб, що виникають у сфері управління. Застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі будівництва передбачає реалізацію заходів адміністративної відповідальності господарюючих суб'єктів, містить матеріально-правові норми, що встановлюють підстави й міри адміністративних санкцій, і процесуальні норми, що визначають порядок їхньої реалізації [94, с. 28].

Проблема адміністративної відповідальності тісно пов'язана із загальними проблемами юридичної відповідальності і є особливо актуальною в сучасний період розвитку нашого суспільства й держави. У правовій літературі питанням



юридичної відповідальності присвячено багато розробок. Разом з тим в умовах формування громадянського суспільства й правової держави поняття й зміст юридичної відповідальності вимагають переосмислення й подальшого розвитку. Існують різні визначення юридичної відповідальності, суть яких у тому, що вона розглядається як правовідношення, що виникає між державою й правопорушником, відповідно до чого на останнього покладають обов'язки нести несприятливі наслідки за своє діяння. Держава розглядається як правомочний суб'єкт, що реалізує відповідальність, тобто традиційно юридична відповідальність розцінюється головним чином як відповідальність громадян, посадових осіб й організацій перед державою в особі його органів. Про відповідальність же самої держави практично не згадується. У ст. 56 Конституції України одержала закріплення принципово важлива тенденція: становлення громадянського суспільства й правової держави вимагає взаємної відповідальності держави, в особі його органів, і особистості [94, с. 29].

На сучасному етапі розвитку української державності дослідження інституту адміністративної відповідальності, з'ясування його суті, місця та ролі як у системі адміністративного права, так і серед інших галузей права набуває особливого значення, оскільки це пов'язане з необхідністю удосконалення українського адміністративного законодавства, в тому числі і в галузі будівництва. Змістовну характеристику адміністративної відповідальності складають ознаки, що характеризують це явище як вид юридичної відповідальності та засіб державного, зокрема адміністративного примусу, який функціонує в межах адміністративних правовідносин. Становлення та розвиток вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність у галузі будівництва нерозривно пов'язані, з одного боку, із загальним розвитком інституту юридичної відповідальності, з другого – зі становленням та розвитком адміністративної відповідальності в цілому на різних етапах розвитку українського суспільства [141, с. 7-8].

Слід погодитися з думкою Бондаренка І. В., Долі Л. М. та Рогатюка І. В., що основними чинниками, які сприяють поширенню правопорушень у сфері будівництва та негативно впливають на процеси протидії, є:

підвідомчість підприємств, що займаються будівництвом, різним міністерствам та відомствам; використання ними під час проведення робіт великої кількості субпідрядних підприємств, які між собою структурно не пов'язані, використовують різні форми бухгалтерського обліку та оподаткування; використання приватних підприємств, у яких практично відсутній бухгалтерський облік, для виконання додаткових робіт; використання дешевої робочої сили будівельних бригад з інших регіонів, розрахунки з ними готівкою без складання відомостей та ведення обліку кадрів [24].

На наш погляд, досить слушним та критичним є зауваження Романенко А. В. [86] про те, що редакція статті 96-1 КУпАП не дозволяє вичерпно визначити правомірність віднесення до статті 221 КУпАП [146] складів адміністративних правопорушень, які передбачені частинами третьою-п'ятою статті 96-1 КУпАП, що розглядаються судами. Стаття 96-1 КУпАП сформульована таким чином, що дозволяє вести мову про те, що законодавець, надаючи в статті 221 КУпАП перевагу суду розглядати справи, передбачені частинами третьою - п'ятою статті 96-1 КУпАП, а інші безпосередньо посадовими особами Держархбудінспекції, недостатньо врегулював адміністративну відповідальність за порушення законодавства під час планування і забудови територій. Враховуючи детальний аналіз адміністративного та суміжного з ним законодавства, слід погодитися з Романенко А.В., про те, що розгляд справ з питання накладання більш суттєвих адміністративних стягнень за такі адміністративні правопорушення повинні бути підсудні суду і з цією метою необхідно внесення відповідних змін до статей 221 та 244-6 КУпАП.

Поняття адміністративної відповідальності, її змісту і обсягу дотепер залишаються одним з найбільш суперечливих питань української правової науки. Актуальність дискусій щодо названої правової категорії значною мірою

обумовлена, по-перше, широтою застосування терміна «адміністративна відповідальність» у юридично-науковій, загальноосвітній сферах і на побутовому рівні; по-друге, - двоїстою позицією законодавця, який використовує цей термін у чисельних нормативних актах, але не дає його визначення.

Аналізуючи наукову літературу, можливо стверджувати, що існує чотири основних погляди на адміністративну відповідальність:

адміністративна відповідальність - це сукупність адміністративно-правових відносин, які виникають у зв'язку із застосуванням до суб'єкту проступку адміністративних стягнень. До прихильників цієї точки зору можна віднести такого видатного вченого-адміністративіста, як І. П. Голосніченко та інш.;

адміністративна відповідальність - це застосування до правопорушника заходів примусу. До прихильників цієї точки зору можна віднести професора Ю. П. Битяка та інш.:

адміністративна відповідальність - це визначення обмежень майнових, а також особистих благ і інтересів за здійснення адміністративних правопорушень (Є.В. Додін та ін.); адміністративна відповідальність - це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником. До прихильників цієї точки зору можна віднести В. К. Колпакова та інш.

Отже, існують різні визначення адміністративно-правової відповідальності. Узагальнюючи, можемо визначити адміністративно-правову відповідальність як правовідносини між державою та правопорушником, в яких внаслідок протиправного діяння на правопорушника уповноваженими державними органами накладається обов'язок нести несприятливі обов'язки. Традиційно, такі відносини розглядаються лише у значенні обов'язку особи нести відповідальність перед державою, хоча, останнім часом увага приділяється

і відповідальності у «зворотному напрямку», тобто відповідальності держави перед особою, за порушення прав та законних інтересів особи.

Законодавче визначення поняття адміністративного правопорушення наведено в ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [58].

Адміністративна відповідальність визначається також як застосування уповноваженим органом чи посадовою особою адміністративного стягнення до особи, яка вчинила правопорушення, за яке не передбачено кримінальної відповідальності. Поняття «адміністративна відповідальність» можна визначити також як форму реагування органів державного управління на адміністративне правопорушення, що знаходить свій вираз у застосуванні до порушника каральних адміністративних санкцій. Адміністративна відповідальність розглядається як обов'язок особи, яка вчинила адміністративний проступок, нести відповідальність за свої протиправні дії у межах встановленого законом стягнення. Як частину адміністративно-юрисдикційного процесу І. Л. Бородін розглядає провадження у справах про адміністративні правопорушення та, відповідно, притягнення до адміністративної відповідальності [21]. Важливий акцент при розгляді питань адміністративної відповідальності робить Д. М. Лук'янець, він зазначає, що «притягнення до адміністративної відповідальності завершує собою процес реалізації органом державного управління такої функції державного управління, як контроль». Поділяючи точку зору названого автора, відмітимо велике значення інституту адміністративно-правової відповідальності для здійснення заходів контролю [74, с. 150-151].

Визначення правопорушення у сфері містобудівної діяльності міститься в ч. 1 ст. 1 нової редакції Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», яка діє з 19 січня 2012 р. Так,

правопорушеннями у сфері містобудівної діяльності є протиправні діяння (дії чи бездіяльність) суб'єктів містобудування – юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами. Даний закон встановлює відповідальність лише для юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, тому у визначенні правопорушення у сфері містобудівної діяльності йдеться лише про цих осіб. В цілому, суб'єктами адміністративних правопорушень у сфері будівництва можуть бути й фізичні особи, але вони притягуються до адміністративної відповідальності на підставі КУпАП.

Визначення адміністративної відповідальності можемо вивести із ст. 9 КУпАП. Отже, адміністративна відповідальність – це встановлена законом відповідальність за адміністративні правопорушення (проступки), якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [22].

Для розуміння всіх аспектів адміністративної відповідальності у галузі будівництва необхідно проаналізувати її структуру.

Під адміністративною відповідальністю у галузі будівництва варто розуміти застосування заходів адміністративно-правового впливу (попередження, штраф, позбавлення спеціального права й т.д.), до фізичної і юридичної особи, що вчинили правопорушення у галузі будівництва. Ці заходи повинні бути реалізовані в правовідношенні, що виникає в момент здійснення адміністративного правопорушення в галузі містобудівної діяльності. Суб'єктами адміністративно-процесуального відношення є правопорушник і компетентний орган, наділений владними юрисдикційними повноваженнями у галузі будівництва [94, с. 36].

На думку Миронець І. М., адміністративна відповідальність за правопорушення в будівельній діяльності, може бути визначена як застосування уповноваженими органами передбачених законодавством адміністративних санкцій за правопорушення в сфері будівельної діяльності.

Слід погодитися з тим, що адміністративна відповідальність в будівництві реалізується у специфічних для неї процесуальних формах. Це є найхарактернішою її ознакою. До характерних рис адміністративної відповідальності в будівництві належить також коло державних органів, які наділені відповідними повноваженнями із застосування заходів адміністративної відповідальності в даній сфері.

Кодекс України про адміністративні правопорушення побудований на визначенні певних адміністративних проступків та встановленні стягнень, які накладаються за їх вчинення. Як відмічає Денисова Г. Д., при дослідженні адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері будівництва в Російській Федерації, «штраф виступає як основна форма покарання за правопорушення в будівництві» [94, с. 30]. Можемо відмітити, що аналогічна ситуація склалась і в Україні. Штраф, відповідно до чинного українського законодавства, також виступає найбільш розповсюдженим видом стягнення за правопорушення в будівельній сфері [58].

До функцій адміністративної відповідальності належать: регулятивна, каральна, превентивна, альтернативна та виховна функція. Ми поділяємо точку зору Трофімової М. П., яка відзначає, що «виховна функція є загально соціальною функцією юридичної відповідальності» .

Підстави застосування адміністративної відповідальності традиційно розподіляються на правові та фактичні. Під правовими підставами слід розуміти систему правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність (матеріально-правова підстава) та систему правових актів, що регулюють провадження у справах про адміністративні правопорушення (процесуально-правова підстава). Під фактичною підставою застосування адміністративної відповідальності розуміють саме правопорушення, тобто адміністративний проступок [74, с. 150-151].

Досліджуючи правові підстави адміністративної відповідальності в будівельній діяльності увагу доцільно приділити таким нормативно-правовим актам, як: Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня

1984 р. № 8073-Х, Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР в новій редакції, яка діє з 19 січня 2012 р. [74, с. 151-152].

Адміністративній відповідальності за порушення норм законодавства в сфері містобудівельної діяльності притаманні загальні риси адміністративної відповідальності, але вона має свої певні особливості. Правовою підставою для застосування адміністративної відповідальності в сфері містобудівної діяльності, крім вищезазначених, також є: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» від 22.12.2011 № 4220-VI; Наказ від 02.08.2013 № 146 Про внесення змін до наказу Держархбудінспекції України від 24.05.2011 № 14; Лист від 01.07.2013 № 40-16-3099 Щодо порядку прийняття в експлуатацію самовільно збудованих індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, прибудов до них загальною площею до 300 квадратних метрів включно, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них загальною площею до 100 квадратних метрів включно та інші.

Підставою для застосування норм адміністративної відповідальності є правопорушення. Відповідно до розд. 1. Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94 [102] правопорушеннями у сфері містобудівної діяльності є протиправні діяння (дії чи бездіяльність) суб'єктів містобудування - юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами.

Наразі, у час бурхливого реформування сфери земельних відносин гостро постала проблема самовільного будівництва. Такий стан справ є сигналом про те, що земельна реформа ще не є завершеним процесом. Зловживання в цій сфері призводять до порушення права власності громадян та юридичних осіб на землю, порушення екологічного законодавства та, врешті-решт, створює

передумови для успішного функціонування та процвітання тіньового ринку нерухомості.

Законодавством України самовільне будівництво забороняється. Згідно з п. 1 ст. 376 Цивільного кодексу України [164] будівництво є самочинним, коли наявні такі ознаки:

а) на земельній ділянці збудовано або будується житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно; б) земельна ділянка не відведена для будівництва названих об'єктів нерухомості; в) забудова проведена або здійснюється без одержаного у встановленому порядку дозволу чи належно затвердженого проекту або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Отже, самовільне будівництво можуть вчиняти як фізичні особи - громадяни України, так і юридичні особи. Проте не зрозумілою залишається ситуація, коли споруда не є капітальною, тобто не має фундаменту або може бути як змонтована, так і демонтована за порівняно невеликий проміжок часу.

У попередньому підрозділі нами було розглянуто, що контроль за дотриманням законності у сфері будівельної діяльності здійснює велика кількість контролюючих органів. Вони діють на підставі відомчої нормативної бази та перевіряють дотримання ліцензійних умов здійснення будівельної діяльності, протипожежних, санітарно-епідеміологічних, природоохоронних вимог, вимог щодо охорони праці тощо. Основні наглядові функції в процесі житлового будівництва виконує Державна архітектурно-будівельна інспекція. Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію передбачає широкі права та повноваження для відповідних посадових осіб. Серед них і можливість безперешкодного доступу до об'єктів будівництва і підприємств, що виготовляють будівельні матеріали, конструкції і вироби незалежно від форм власності. Але у вищевказаному положенні, на жаль, немає прямої норми, яка б дозволяла з метою перевірки отримувати доступ до земельної ділянки, що належить фізичній особі. Сфера впливу цієї інспекції реалізується за умови, що будівельні роботи здійснюються спеціалізованими будівельними



підприємствами, установами й організаціями та що отримали у відповідності до чинного законодавства дозвіл на проведення такого виду робіт. Відтак будь-які будівельні, ремонтні чи інші роботи, що проводять самостійно громадянами (господарське будівництво) не можуть бути проконтрольовані з боку Державної архітектурно-будівельної інспекції. Така ситуація найбільш характерна при зведенні будинків у сільській місцевості, а також при проведенні різного роду ремонтних робіт у квартирах багатоповерхівок (навіть якщо ремонтні роботи передбачають перепланування самої квартири). Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок про те, що через такі прогалини у праві Державна архітектурно-будівельна інспекція не може повною мірою виконувати покладені на неї обов'язки з контролю та попередження правопорушень у сфері будівництва на стадіях підготовки чи проведення безпосередньо будівельних робіт, що є досить актуальним при зведенні індивідуального житла на приватних земельних ділянках. А це, у свою чергу, призводить до порушень багатьох нормативних актів, що також безпосередньо чи опосередковано покликані регулювати сферу будівництва.

У спеціальному Законі України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» передбачено адміністративну відповідальність суб'єктів господарювання у сфері будівництва. Розмір стягнення за окремі види правопорушення становить близько половини вартості виконаних будівельних робіт. Проте цей закон не поширюється на громадян - фізичних осіб.

Спорудження будинку - це багатоетапна діяльність з використання технічних, організаційних аспектів, що обов'язково повинна відповідати вимогам законодавства. Це не лише зведення стін, підведення та подальше підключення різноманітних комунікацій, без яких будинок не може повноцінно використовуватися майбутніми мешканцями. До речі, для проведення та підключення комунікацій також необхідна проектна документація та погоджені з відповідними службами дозволи. Так, наприклад, за кордоном до земельної ділянки (вулиці), де планується зведення будинку, всі необхідні комунікації

підведені завчасно. Кардинально інша ситуація наявна в нашій країні. У містах комунікаційні системи перевантажені, не розраховані на велику кількість підключень, бо планувалися та встановлювалися ще за радянських часів. Звичайно, коштів на місцях для проведення модернізації, оновлення або взагалі побудови нових комунікацій немає. А відтак лише підготувати проектну документацію на законних засадах стає просто неможливим [138, с. 86].

Переходячи до фактичної підстави притягнення до адміністративної відповідальності, тобто до адміністративного правопорушення в будівельній діяльності, слід відзначити, що саме фактична підстава є одним з визначальних критеріїв розмежування видів відповідальності у правознавстві. В правовій доктрині традиційно розглядають склад правопорушення як підставу для притягнення особи до відповідальності. До складу правопорушення належать такі елементи як: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона.

Об'єктом посягання вважаються регульовані та охоронювані адміністративним правом суспільні відносини, в межах нашого дослідження це відносини у будівельній діяльності. Загальним об'єктом адміністративних правопорушень в будівництві виступають суспільні відносини в сфері державного управління будівельною діяльністю, які регулюються нормативними актами. Родовим об'єктом адміністративних правопорушень є особа, свободи і права громадян, встановлений порядок управління, суспільна безпека, відносини власності, державний та суспільний порядок. Видовий об'єкт посягань кожного адміністративного правопорушення є конкретним для кожного порушення, так, це може бути спокій громадян, при перевищенні рівня шуму під час ведення будівельних робіт, або безпека життя та здоров'я та цілісність майна при порушенні будівельних норм, яке може призвести до руйнування будинку. Наприклад, об'єктом правопорушення, передбаченого ст. 96 КУпАП, що має назву «недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва» виступає встановлений порядок проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та експлуатації об'єктів чи споруд [70, с. 254].

Об'єктивною стороною адміністративного проступку є зовнішні ознаки, що характеризують протиправну дію або бездіяльність, результат посягання та причинно-наслідковий зв'язок між ними, час, спосіб, місце, засоби правопорушення.

Суб'єктом адміністративного правопорушення можуть виступати як фізичні, так і юридичні особи. Питання щодо статусу юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення в КУпАП не врегульовано [74, с. 153]. Стосовно правопорушень та суб'єктів відповідальності, доречно звернути увагу на те, що закон України в новій редакції «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» визначає систему правопорушень у сфері містобудівної діяльності - це 26 груп правопорушень. Для порівняння стара редакція цього закону налічувала лише 12 груп порушень у сфері містобудування.

Правопорушення у сфері містобудівної діяльності класифіковані залежно від суб'єктів відповідальності. До таких суб'єктів відповідальності можна віднести:

суб'єкти містобудування, які здійснюють проектування об'єктів, експертизу проектів будівництва; суб'єкти містобудування, які є замовниками будівництва об'єктів (у разі провадження містобудівної діяльності) або ті, що виконують функції замовника і підрядника одночасно; суб'єкти містобудування, які виконують будівельні роботи; суб'єкти містобудування, які здійснюють господарську діяльність, пов'язану із створенням об'єктів архітектури що підлягає ліцензуванню, чи доручають виконання окремих видів робіт відповідальним виконавцям, які згідно із законодавством повинні мати кваліфікаційний сертифікат; суб'єкти містобудування, які виготовляють будівельні матеріали, вироби та конструкції; суб'єкти містобудування, що залучаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, до проведення перевірок; підприємства, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва та інші.

Такий підхід дає змогу чітко визначити, хто має відповідати за те чи інше правопорушення. Наприклад, за виконання будівельних робіт без реєстрації відповідної декларації чи без відповідного дозволу відповідальності підлягає не тільки замовник, але й «суб'єкти містобудування, які виконують будівельні роботи», тобто підрядники. При цьому штрафи для замовників і підрядників встановлені однакові – від вісімнадцяти мінімальних заробітних плат за будівництво об'єкту I категорії до дев'ятисот за об'єкт V категорії. Детальна класифікація адміністративних правопорушень в будівельній діяльності була здійснена Б. М. Семенко. Цей дослідник поділяє адміністративні правопорушення на види залежно від суб'єкта – на ті, що скоюються фізичними та юридичними особами; залежно від безпосереднього об'єкта адміністративних правопорушень у галузі будівництва – адміністративні правопорушення у сфері будівництва, адміністративні правопорушення у сфері реконструкції, адміністративні правопорушення у сфері реставрації, адміністративні правопорушення у сфері капітального ремонту та адміністративні правопорушення щодо дотримання проектної документації; залежно від форми вини особи, що вчинила адміністративні правопорушення в галузі будівництва, – умисні та необережні; залежно від органу, що розглядає справи про адміністративні правопорушення в галузі будівництва, – ті, що розглядаються органами Державної архітектурно-будівельної інспекції України та судами; залежно від об'єктивної сторони правопорушення, – формальні та матеріальні [74, с. 153].

Ми цілком згодні з даною класифікацією, оскільки вона є повною і в достатній мірі деталізує всі можливі види адміністративних правопорушень в будівельній діяльності. Отже, поділ суб'єктів може бути проведений на фізичних та юридичних осіб. Враховуючи особливість будівельних відносин, зазначимо, що безпосередньо фізичні особи можуть виступати суб'єктами правопорушень в даній сфері переважно при порушенні норм законодавства під час дачного чи котеджного будівництва а також під час перепланування квартир. Такі будівельні роботи ведуться здебільшого господарським способом самим же

правопорушником. Порівняно з порушеннями, вчиненими юридичними особами, шкода від правопорушень фізичних осіб є меншою. Тому законодавець встановлює різний розмір адміністративно-правової відповідальності за правопорушення в будівництві для юридичних та фізичних осіб. До 2012 року діяла редакція Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», яка встановлювала відповідальність лише для юридичних осіб [119]. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» від 22 грудня 2011 р. № 4220-VI [120] вищеназваний Закон викладено у новій редакції під назвою «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Цей закон встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців за правопорушення у сфері містобудування. На наш погляд, така новела є позитивною, оскільки прирівнює фізичних осіб-підприємців, які здійснюють будівельну діяльність до юридичних осіб. Відповідальність же фізичних осіб, які не є підприємцями встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення. Необхідно зауважити, що часто одна і та ж стаття КУпАП справедливо передбачає різний розмір відповідальності, залежно від того, чи є суб'єктом фізична особа (громадянин), чи посадова особа підприємства [74, с. 153-154].

Будівельна діяльність в Україні підлягає ліцензуванню згідно із Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [105]. Контроль у сфері узгодження і отримання ліцензій на здійснення певних видів будівельних робіт, згідно із Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [105], покладений на органи Держпідприємництва. Органи Держпідприємництва, а також органи Міністерства доходів і зборів України уповноважені на проведення планових і позапланових перевірок суб'єктів будівництва. Тут, знову ж таки, адміністративно-господарські санкції бачаться як відповідні ситуації, так, наприклад, найбільш суттєвою серед контрольних

повноважень Держпідприємництва є адміністративно-господарська санкція у вигляді анулювання ліцензії. Слід звернутися до норм Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», де вказано, що орган ліцензування за наявності ряду юридичних фактів (наприклад, неможливість ліцензіата забезпечити виконання ліцензійних умов, встановлених для певного виду господарської діяльності) позбавляє ліцензіата права на здійснення певного виду господарської діяльності. Якщо органи Державної архітектурно-будівельної інспекції складають протоколи і розглядають справи про адміністративні правопорушення, то повноваження органів Держпідприємництва дозволяють застосовувати вказану адміністративно-господарську санкцію на підставі акту. Перелік правопорушень, що фіксуються актами Держпідприємництва міститься в Законі «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [105].

Крайнім заходом адміністративно-господарської відповідальності за порушення у сфері ліцензування будівельної діяльності є відміна державної реєстрації суб'єкта господарювання і його ліквідація. У відповідності вже з Господарським кодексом України у разі здійснення суб'єктом господарювання діяльності, що суперечить закону, до нього може бути застосована адміністративно-господарська санкція у вигляді відміни державної реєстрації цього суб'єкта господарювання і його ліквідація [37]. Проте застосування такої адміністративно-господарської санкції здійснюється на підставі рішення суду. Суд приймає рішення про ліквідацію суб'єкта господарювання на підставі розгляду справ, ініційованих податковими органами [149, с. 74].

Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення, як вже зазначалось, безпосередньо не визначає серед суб'єктів адміністративного правопорушення юридичну особу [58]. При цьому Проект Кодексу України про адміністративні проступки, зареєстрований в Верховній Раді України від 26 травня 2004 р. за № 5558 в ст. 7 серед інших суб'єктів адміністративного проступку безпосередньо вказує і юридичну особу. Тому, ми можемо позитивно оцінити Проект Кодексу України про адміністративні проступки, адже подібна

чіткість у визначенні кола суб'єктів адміністративного проступку сприятиме полегшенню правозастосування. Враховуючи важливість відповідальності юридичних осіб за адміністративні правопорушення в будівельній діяльності, в чинному законодавстві дані відносини врегульовані Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР [102]. Статус юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення розглядався на сторінках праць багатьох авторів, зокрема Гончарука С. Т., Колпакова В. К., Лук'янця Д. М. Щодо визначення юридичних осіб як суб'єктів адміністративного правопорушення Гончарук С. Т. зазначає, що «юридичні особи в такій якості – це різні організації незалежно від форм власності, що підлягають адміністративній юрисдикції України». Колпаков В. К. вказує на те, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути і юридична особа, адже за рамками КУпАП діє досить велика група норм, що встановлюють відповідальність осіб за вчинення протиправних дій, які хоч і не віднесені законодавцем до адміністративних правопорушень, проте мають найважливіші їхні ознаки. Питання адміністративно-правової відповідальності юридичних осіб на наш погляд вже не є дискусійним, воно може і має бути вирішене на користь визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Тому відмітимо лише, що в адміністративно-правових відносинах у будівельній діяльності юридичні особи відіграють одну з провідних ролей, тому мають розглядатись і як суб'єкт відносин, і як суб'єкт адміністративного проступку.

Необхідно наголосити на значній суспільній шкоді, яку спричиняють правопорушення юридичних осіб в будівництві. Адже масштаб шкідливих наслідків від правопорушень, вчинених організаціями є значно більший, ніж від правопорушень фізичних осіб. Серед суспільно небезпечних наслідків правопорушень у будівництві знаходяться великі екологічні катастрофи та надзвичайні події, що призвели до смерті багатьох людей. Оскільки в результаті правопорушень в будівництві гинуть люди, суспільна безпека

адміністративних правопорушень часто межує з кримінальною відповідальністю [74, с. 154-155].

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення може виявлятися у формі умислу або необережності. Коли мова йде про фізичних осіб, то питання вини у скоєнні адміністративного проступку однозначно вирішено як законодавством, так і науковцями. Якщо ж ми говоримо про юридичних осіб, то питання вини, особливо коли мова йде не про цивільні або господарські відносини, а про адміністративні правопорушення є дещо дискусійним. Позиція одних вчених-правознавців полягає у фактичному ототожненні вини юридичної особи з виною її працівників або її органів. Зокрема, таку думку підтримував Малейн М. С. На наш погляд, така позиція заслуговує уваги. Представником другої точки зору можна назвати Мамутова В. К., який зазначав, що питання про вину залежить від того чи були використані всі заходи для виконання покладених на цю організацію обов'язків. Як зазначає Лук'янець Д. М., в адміністративному праві, як і в кримінальному, вина, а точніше її форми, мають чітке визначення в законі і проблема полягає в тому, що розуміння вини як психічного ставлення особи до протиправного діяння і його наслідків не може застосовуватися до юридичної особи. Суттєвою відмінністю врахування вини юридичної особи при притягненні до адміністративної відповідальності є те, що ні форма вини, ні її ступінь не мають значення при визначенні санкції, яка повинна бути застосована за відповідне порушення [74, с. 157].

Отже, на наш погляд, адміністративна відповідальність за правопорушення в будівельній діяльності, може бути визначена: як специфічне реагування органів державної влади та органів місцевого самоврядування на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбачених законом адміністративних санкцій до суб'єкта за правопорушення у сфері будівельної діяльності

Провідну роль серед органів, що мають право накладати стягнення за адміністративні правопорушення в будівництві відіграє Державна архітектурно-будівельна інспекція України (далі – Держархбудінспекція) та її територіальні



органи – інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в АР Крим, областях, містах Києві і Севастополі. Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України затверджено Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 439/2011.

Інспекціям державного архітектурно-будівельного контролю надається право:

давати приписи щодо усунення порушень будівельного законодавства, вносити замовникам пропозиції про припинення фінансування об'єктів до усунення виявлених недоліків; зупиняти будівельні роботи, а також виробництво і застосування в будівництві будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, виготовлених з порушенням державних стандартів; вносити подання про анулювання або призупинення дії ліцензій на право здійснення спеціальних видів робіт у проектуванні та будівництві; складати протоколи про правопорушення у сфері містобудування та накладати штрафи відповідно до чинного законодавства.

Також до органів, що наділені повноваженнями застосовувати санкції за адміністративні порушення в будівництві слід віднести органи державного пожежного нагляду, Держгірпромнагляду та органи санітарно-епідеміологічної служби, які мають право видавати обов'язкові для виконання приписи щодо усунення виявлених порушень у сфері своєї компетенції а також застосовувати інші заходи, передбачені законодавством. Наприклад, посадові особи органів Держпожнагляду мають право відповідно до чинного законодавства надавати приписи, постанови, розпорядження про усунення порушень і недоліків у роботі, пов'язаній із забезпеченням пожежної безпеки та притягати до адміністративної відповідальності керівників, посадових осіб, інших працівників підприємств, установ, організацій, юридичних осіб та громадян, винних у порушенні встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконанні приписів, постанов органів Держпожнагляду [121]. Для виконання своїх повноважень працівники Держкоінспекції мають право приймати рішення про обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів незалежно від їх

підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів, з перевищенням нормативів гранично допустимих викидів впливу фізичних та біологічних факторів і лімітів скидів забруднюючих речовин. Держсільгоспінспекція може складати акти перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, давати обов'язкові для виконання приписи (розпорядження), а також подавати в установленому законодавством порядку до відповідних органів матеріали перевірок для притягнення винних осіб до відповідальності. Держсільгоспінспекція наділена правом внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо припинення будівництва та експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства України до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків [122].

Відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. № 1805-III серед інших повноважень Державна служба з питань національної культурної спадщини наділена правом приймати рішення про заборону діяльності юридичних та фізичних осіб, яка створює загрозу для нерухомих пам'яток [123]. Держсанепідслужба наділена правом вживати заходи щодо припинення порушень санітарного законодавства в сфері будівництва, а саме обмежувати, тимчасово забороняти або припиняти будівництво, реконструкцію та розширення об'єктів за проектами, що не мають позитивного висновку у разі відступу від затвердженого проекту.

Діяльність із застосування заходів адміністративної відповідальності відбувається у відповідних процесуальних формах, тобто по встановленим правилам та процедурам. Можна виділити основні стадії у застосуванні адміністративної відповідальності:

складення протоколу про виявлення адміністративного правопорушення в будівництві і порушення справи; надання пояснення особою щодо факту

порушення та розслідування обставин справи; розгляд справи та прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення; виконання або оскарження даного рішення.

Процедура притягнення до адміністративної відповідальності та накладення стягнень за правопорушення у сфері містобудування регулюється КУпАП. Якщо стягнення накладаються відповідно до Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», то питання накладення штрафів врегульовано «Порядком накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [124], затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244 (зі змінами та доповненнями) [74, с. 160-161].

У багатьох випадках будівельна діяльність нерозривно пов'язана із земельними правовідносинами, а саме, з виділенням земельної ділянки під будівництво. У Земельному кодексі України вказано, що приступати до використання земельної ділянки без документів, що засвідчують право на нього (а також без державної реєстрації і встановленні меж земельної ділянки в натурі) забороняється. Відповідальність за порушення цієї норми передбачена в Кодексі про адміністративні правопорушення. Відповідно, контроль у сфері подібних земельних правовідносин здійснює Державне агентство земельних ресурсів України.

При недотриманні вимог Закону «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» і Кодексу про адміністративні правопорушення органи Державно-будівельної інспекції України мають право розглядати дії (бездіяльність) як адміністративні правопорушення і приймати рішення про адміністративні стягнення [149, с. 74]. Тобто, більшість справ про адміністративні правопорушення в будівництві розглядає Держархбудінспекція та її територіальні органи, вона ж складає по ним протоколи про адмінправопорушення. Виключенням є правопорушення, передбачені ч. 3 ст. 96 та ст. 149 КУпАП а саме порушення строків та порядку надання замовникові висновків експертизи проектної та містобудівної

документації та порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Протоколи по правопорушенням за ч. 3 ст. 96 КУпАП складають посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами селищних, міських рад або місцевими адміністраціями (п. 2 ч. 1 ст. 255 КУпАП), а справи розглядаються районними, районними у містах, міськими чи міськрайонними судами (суддями) (ст. 221 КУпАП). Протоколи по правопорушенням за ст. 96 КУпАП складаються посадовими особами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (п. 24 ч. 1 ст. 255 КУпАП). Такі справи передаються на розгляд адміністративним комісіям при виконавчих органах міських рад (ст. 218 КУпАП) [74, с. 161-162].

Справи по правопорушення, передбаченим Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудування» розглядаються Держархбудінспекцією та її територіальними органами, штрафи можуть бути накладені протягом шести місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше ніж через три роки з дня вчинення [134]. Велика кількість протиправних дій в будівництві може бути розцінена як триваюче правопорушення, наприклад, самовільне будівництво. Вони припиняються або виконанням регламентованих обов'язків, або притягненням винної у невиконанні особи до відповідальності. Дуже часто такі правопорушення є наслідками протиправної бездіяльності. Діючим законодавством передбачено чіткий алгоритм дій посадових осіб органів державної влади при виявленні правопорушень у сфері містобудування. Перш за все при виявленні правопорушення обов'язково повинно бути складено протокол, на підставі якого може бути винесено постанову про накладення стягнення.

Штрафи, накладені у відповідності до Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» повинні бути сплачені протягом п'ятнадцяти днів з дня вручення або надсилання постанови. Новою редакцією зазначеного закону, яка діє з 19 січня 2012 р. передбачено обов'язок суб'єкта будівельної діяльності, на якого накладено

штраф, не лише сплатити даний штраф, а і надіслати Держархбудінспекції або її територіальному органу, який наклав штраф, завірену банком копію платіжного документу про сплату суми штрафу у повному обсязі. У випадку несплати штрафу в п'ятнадцятиденний строк, копія постанови буде передана органу державної виконавчої служби для виконання у примусовому порядку [74, с. 163-164].

Підводячи підсумок, слід зазначити, що адміністративна відповідальність у сфері містобудівної діяльності характеризується підвищенням відповідальності всіх учасників процесу містобудування та посиленням контролю з боку держави за діяльністю в сфері будівництва. Необхідно враховувати при визначенні розміру покарання, що розмір штрафу чи іншого покарання за порушення законодавства, будівельних норм, стандартів і правил повинне відповідати шкоді, яка нанесена чи може бути нанесена внаслідок такого порушення. Існуючі розміри штрафних санкцій є мінімальними. І як наслідок - ефективність здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та низький стан надходження до бюджетів усіх рівнів коштів, стягнутих з порушників законодавства у сфері містобудування. Невеликий розмір штрафів за деякі правопорушення провокує учасників будівельного процесу діяти поза межами правового поля. Тому необхідно посилити та персоніфікувати відповідальності суб'єктів містобудування за порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, забезпечити стійкість, міцність, надійність та необхідну довговічність будівель і споруд.

Отже, для подальшого розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави необхідною умовою має бути подальша модернізація, оновлення та розвиток сфери будівництва. Основним інструментом для боротьби з правопорушеннями в галузі будівництва може бути посилення контролю та нагляду з метою їх попередження та профілактики.

На нашу думку, доцільно було б розширити повноваження Державної архітектурно-будівельної інспекції в частині доступу до земельних ділянок власників будівництв з метою перевірки законності, поширити сферу дії Закону

України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» на всіх без винятку суб'єктів (як юридичних, так і фізичних осіб), що здійснюють будівельну діяльність, врегулювати або ж узагалі виключити з Цивільного кодексу України положення, що надають можливість легалізувати незаконну забудову

### **Висновки до розділу 3**

Узагальнюючи питання, висвітлені у третьому розділі, сформульовано такі висновки:

1. Обґрунтовано, що державний контроль є необхідним елементом системи адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності і визначається як вид діяльності держави, спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства. В контексті адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності державний контроль – це одна із функцій державного управління, що являє собою комплекс адміністративних заходів, спрямованих на забезпечення дотримання учасниками будівельної діяльності вимог будівельного законодавства.

2. Визначено повноваження суб'єктів державного контролю у сфері будівництва, які можна об'єднати у дві групи: 1) загальні, які визначені ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; 2) спеціальні, які визначені положеннями, що регламентують діяльність Міністерства регіонального розвитку та будівництва; Державної архітектурно-будівельної інспекції та Державної інспекції з контролю за визначенням вартості будівництва об'єктів.

3. За своєю сутністю, державний контроль у сфері будівництва являє собою комплекс заходів та методів здійснюваних суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю, з метою дотримання суб'єктами

будівельної галузі нормативно-правових актів та технічних регламентів у сфері містобудування

4. Визначено, що основними чинниками, які сприяють поширенню правопорушень у сфері будівництва та негативно впливають на процеси протидії, є: підвідомчість підприємств, що займаються будівництвом, різним міністерствам та відомствам; використання ними під час проведення робіт великої кількості субпідрядних підприємств, які між собою структурно не пов'язані, використовують різні форми бухгалтерського обліку та оподаткування; використання приватних підприємств, у яких практично відсутній бухгалтерський облік, для виконання додаткових робіт; використання дешевої робочої сили будівельних бригад з інших регіонів, розрахунки з ними готівкою без складання відомостей та ведення обліку кадрів

5. Під адміністративною відповідальністю у галузі будівництва варто розуміти застосування заходів адміністративно-правового впливу (попередження, штраф, позбавлення спеціального права й т.д.), до фізичної і юридичної особи, що вчинили правопорушення у галузі будівництва. Ці заходи повинні бути реалізовані в правовідношенні, що виникає в момент здійснення адміністративного правопорушення в галузі містобудівної діяльності. Суб'єктами адміністративно-процесуального відношення є правопорушник і компетентний орган, наділений владними юрисдикційними повноваженнями у галузі будівництва.

## ВИСНОВКИ

На підставі проведеного дослідження сформульовано ряд висновків концептуально-теоретичного та науково-практичного характеру, що забезпечують вирішення основних завдань відповідно до поставленої мети дослідження.

1. Обґрунтовано, що будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання являє собою комплекс суспільних відносин, учасниками яких є фізичні та юридичні особи (у т.ч. органи державної влади та органи місцевого самоврядування) наділені цивільно-правовими й 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 стягнення) до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності. Аналіз даних Державного комітету статистики України свідчить, що будівництво житла після здобуття Україною незалежності значно скоротилося. Зокрема, будівельні підприємства України в січні–жовтні 2015 р. скоротили обсяги робіт порівняно з аналогічним періодом минулого року на 20,8 % – до 40,6 млрд грн. У 2015 р. загальна площа прийнятого в експлуатацію житла у міських поселеннях становила 4116,8 тис. м<sup>2</sup>, у сільській місцевості – 1978,7 тис. м<sup>2</sup>. За 2014 р. в Україні прийнято в експлуатацію 9741,3 тис. м<sup>2</sup> загальної площі житла, з яких 202,7 тис. м<sup>2</sup> (або 2,1 % загального обсягу житла).

2. Визначено, що сучасні процеси державотворення в Україні свідчать про недостатнє врахування інтересів громадян органами влади. При цьому проблема полягає не тільки в слабкості впливу державних органів влади на прийняття державно-управлінських рішень на всій території, а й взагалі на ситуацію в країні. Державна політика має стати чіткою й дієвою, а державно-управлінські рішення оперативними й максимально ефективними. У сфері соціальних



зобов'язань держави по забезпеченню житлом окремих категорій громадян мають бути розроблені документи, що дозволяють уніфікувати механізми сприяння в забезпеченні житлом окремих (пільгових) категорій громадян за рахунок коштів державного бюджету шляхом надання субсидій на придбання житла. Так, зокрема у черзі на отримання житла стоять більше 40 тис. військовослужбовців Збройних сил України.

3. Доведено, що державна політика у сфері будівництва повинна мати принаймні три загальні характерні ознаки: 1) політика має бути когерентною, тобто всі складові заходи у рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні «дійові особи» взаємодіють між собою у процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, у відповідності зі своїми власними прагненнями й інтересами; 2) політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Органи публічної адміністрації, що приймають рішення, передають їх «вниз» для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів публічного адміністрування у сфері будівництва, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи. В ідеалі управлінські відносини різних рівнів повинні бути скоординованими та мати чіткий зворотній зв'язок; 3) політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідковування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики.

4. Аргументовано, що адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері будівництва, юридично опосередковує наступні види управлінського впливу держави: встановлення уповноваженими органами державної влади й місцевого самоврядування порядку здійснення будівельної діяльності, включаючи випадки її обмеження й припинення; реалізація державної дозвільної політики в сфері містобудування; забезпечення

координації, планування, комплексного програмування й протекціонізму у сфері будівництва; виконання контрольних і наглядових функцій за діяльністю суб'єктів будівництва; застосування заходів адміністративного впливу (в тому числі адміністративного покарання) до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності. Так, зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 р. № 1249 затверджено Державну цільову соціально-економічну програму будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 рр., якою передбачено формування єдиних принципів забезпечення житлом громадян. Державна підтримка будівництва доступного житла полягає у сплаті державою 30 % вартості будівництва (придбання) доступного житла (70 % сплачує громадянин) та/або надання пільгового іпотечного житлового кредиту.

5. Визначено адміністративно-правовий механізм забезпечення державної політики у будівельній галузі, а саме, як встановлення уповноваженими органами публічної адміністрації відповідного порядку здійснення будівельної діяльності (у тому числі, повинен включати випадки її обмеження й припинення); ефективне здійснення та реалізація державної дозвільної політики у сфері містобудування; забезпечення координації, планування, комплексного програмування у сфері будівництва; виконання контрольних і наглядових функцій за діяльністю суб'єктів будівництва; застосування заходів адміністративного впливу до осіб, які порушують установлений порядок здійснення будівельної діяльності. При цьому, основною правовою формою забезпечення державної політики у будівельній галузі повинна виступати нормотворчість, особливістю якої є перевага актів технічного регулювання. Основними елементами адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики у будівельній галузі є: юридичні норми, що визначають правовий стан будівельної галузі в Україні; правовідносини, що виникають при взаємодії суб'єктів і об'єктів будівельної галузі; акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків зазначеного напрямку діяльності; нормативні юридичні акти щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері

будівництва; правову культуру і правосвідомість суб'єктів адміністративно-правові відносини у сфері будівництва.

6. У результаті дослідження сформульовано систему органів виконавчої влади у сфері будівництва і житлово-комунального господарства як сукупність органів державної влади із законодавчо регламентованою схемою організації та взаємодії, з Кабінетом Міністрів на чолі, які реалізують повноваження з організації виконання законів і вчинення управлінської діяльності по реалізації державної політики у сфері будівництва і житлово-комунального господарства, запроваджені з урахуванням адміністративно-територіального розподілу країни, з метою забезпечення потреб громадян з усіх питань будівельної галузі й житлово-комунального господарства, а також захисту їх прав, свобод і законних інтересів.

7. Доведено, що будівельні організації – це самостійні суб'єкти господарювання у будівництві, котрі мають права юридичної особи та виконують на підставі договорів підряду замовлення на будівництво підприємств, будівель, споруд або їх комплексів з метою одержання прибутку. Зазначені господарські утворення в сучасний період функціонують на будь-яких формах власності (приватній, комунальній, державній, колективній, хоча остання переважає у зв'язку з досить активними процесами приватизації в цій сфері) та мають переважно такі організаційно-правові форми: господарського товариства, частіше акціонерного відкритого (переважно) чи закритого типу та товариства з обмеженою відповідальністю; виробничого кооперативу; унітарного підприємства (тобто підприємства, створеного одним власником, якщо майно такого підприємства не поділене на частки); господарського об'єднання типу корпорацій чи концернів; холдингових компаній з мережею дочірніх підприємств.

8. Обґрунтовано, що державний контроль у сфері будівельної діяльності це комплекс заходів та контрольно-наглядових функцій, що здійснюються органами публічної адміністрації загальної та спеціальної компетенції, наділеними повноваженнями по управлінню будівельною діяльністю щодо

аналізу, перевірки та спостереження за дотриманням установлених правил, норм, стандартів та управлінських рішень в будівельній діяльності, ведення виробництва будівельних матеріалів й дотримання ліцензійних умов суб'єктами будівельної галузі. Виділено два види контрольно-наглядових функцій Держархбудінспекції в будівництві: безпосередні заходи державного нагляду (контролю), які пов'язані з плановими та позаплановими перевірками об'єктів будівництва; опосередковані контрольно-наглядові заходи, які пов'язані з видачею дозволів на здійснення будівництва і не стосуються перевірок суб'єктів господарювання. До першого виду контрольно-наглядових функцій належить здійснення вибіркового контролю: відповідності розміщення об'єктів, виконання будівельних робіт, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій вимогам державних стандартів, норм і правил, технічним умовам, архітектурним вимогам, а також місцевим правилам забудови населених пунктів, своєчасності та якості виконання суб'єктами будівельної діяльності передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення необхідної виконавчої документації; наявності сертифікатів на будівельну продукцію. До другої групи контрольно-наглядових функцій (опосередкованих контрольно-наглядових заходів) відносяться: видача забудовникам дозволів на виконання робіт з будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту, реєстрацію об'єктів, на яких виконуються ці роботи; реєстрація відповідальних інженерно-технічних працівників, які здійснюють безпосередньо керівництво будівельними роботами, технічний і авторський нагляд; участь у встановленому порядку у прийнятті в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а також у розслідуванні причин аварій на будівництві.

9. Визначено, що адміністративна відповідальність за правопорушення в будівельній діяльності це специфічне реагування органів державної влади та органів місцевого самоврядування на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбачених законом адміністративних санкцій до суб'єкта за правопорушення

у сфері будівельної діяльності. Діяльність із застосування заходів адміністративної відповідальності відбувається у відповідних процесуальних формах, тобто по встановленим правилам та процедурам. Виділено основні стадії у застосуванні адміністративної відповідальності: складення протоколу про виявлення адміністративного правопорушення в будівництві і порушення справи; надання пояснення особою щодо факту порушення та розслідування обставин справи; розгляд справи та прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення; виконання або оскарження даного рішення. Процедура притягнення до адміністративної відповідальності та накладення стягнень за правопорушення у сфері містобудування регулюється КУпАП.

10. На підставі аналізу міжнародного досвіду у сфері будівництва обґрунтовано, що в провідних країнах світу вже давно реалізовано процес децентралізації адміністрування господарством і активно запроваджують практику професійного саморегулювання будівельної діяльності. Зокрема, в таких країнах, як Німеччина, Великобританія, США саме на організації професійного самоврядування покладено функції ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів будівництва, проведення професійної атестації архітекторів, інженерів – проектувальників, інженерів технічного нагляду та експертів, регулювання допуску на ринок цих категорій осіб. Особливо корисним для України може стати досвід Чеської Республіки з огляду на те, що в цій країні проблеми організації і функціонування територіальної системи влади певною мірою подібні до українських проблем. Визначено, що у країнах Східної Європи з перехідною економікою найбільш висока частка витрат на ЖКП у домашніх господарств Естонії (10,2 %), Угорщини (10,8 %), Польщі (9,9 %). У Австрії ця частка становить близько 9,2 %, у Фінляндії й Швеції – 3,4–3,7 %.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Адміністративна реформа і місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administratyvna-reforma/1692-administratyvna-reforma-i-mistseve-samovriaduvannia-v-ukraini.html>
2. Адміністративне право України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
[http://www.0zd.ru/gosudarstvo\\_i\\_pravo/administrativne\\_pravo\\_ukraini\\_3.html](http://www.0zd.ru/gosudarstvo_i_pravo/administrativne_pravo_ukraini_3.html)
3. Адміністративне право України // [Електронний ресурс]. – <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/administrativne-pravo-ukraieni>
4. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч. : У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. Адміністративне право України: підручник / [Ю. П. Битяк (ред.), В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Ольга Федорівна Андрійко. – К., 1999. – 377с
7. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. Ф. Андрійко. – К., 1999. – 42 с.
8. Андрійко О. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Андрійко О. Ф. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
9. Адміністративно-правові відносини // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://studies.in.ua/admin\\_pravo-seminar/3417-adminstrativno-pravov-vdnesini.html](http://studies.in.ua/admin_pravo-seminar/3417-adminstrativno-pravov-vdnesini.html)

10. Академічна юридична наука / За заг. ред. Шемшученко Ю. С. – К. : Інюре, 1988. – 546 с.
11. Александрова З. Е. Словарь синонимов русского языка : около 9000 синонимических рядов / З. Е. Александрова ; [под ред. Л. А. Чешко]. – [5-е изд., стереотип.]. – М. : Рус. язык, 1986. – 600 с.
12. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М., 1999. – 712 с.
13. Асаул А. Н. Організація підприємницької діяльності: підручник. - СПб. : АНО ШПЕВ. – 336 с., 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rua.pp.ua/organizatsiya-predprinimatelskoj-deyatelnosti.html>
14. Атамачук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атамачук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 286 с.
15. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Атаманчук Г. В. – М. : ОМЕГА-Л, 2004. – 301 с.
16. Білецька Г. М., Шкуренко Н. Г. Деякі аспекти правового регулювання житлового будівництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ndi-fp.asta.edu.ua/files/doc/publications/bilecka/construct-bilecka.pdf>
17. Банк Р. О. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки підприємницької діяльності в Україні. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Р. О. Банк. – Київ, 2014. – 211 с.
18. Бахрах Д. Н. Административное право. Часть общая : учебник / Бахрах Д. Н. – М. : Изд-во БЕК, 1993. – 301 с.
19. Битяк Ю. П. Організаційно-правові засади державного управління / Ю. П. Битяк // Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://uristinfo.net/adminpravo/50-jup-bitjak-administrativne-pravo-ukrayini/926-titulka.html>.
20. Білик П. П. Організаційно-правове забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 /

П. П. Білик // кер. роботи А. С. Васильєв; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2003. – 189 с.

21. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав і свобод людини і громадянина: дис. ... канд. юр. наук 12.00.07. / І. Л. Бородін. – Харків, 2003. – 378 с.

22. Бородін М. Конституційне право громадян на звернення до суду за захистом своїх прав / Бородін М. // Право України. – 2000. - №8. – С. 62-66.

23. Брагинский М. И. Совершенствование законодательства о капитальном строительстве / Брагинский М. И. – М. : Стройиздат, 1982. – 144 с.

24. Семенко Б. М. Питання відповідальності за порушення у галузі будівництва [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download>

25. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

26. Васильєв А. С. Адміністративное право: Учебное пособие / А. С. Васильєва. – Харьков : Основа, 2005. – 249 с.

27. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.

28. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И. И. Веремеенко. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1982. – 112 с.

29. Відділ містобудування та архітектури України [Електронний ресурс] – Режим доступу :

<http://www.adm-baryshivka.gov.ua/index.php/raiderzhadministratsiia/viddil-rda/viddil-mistobuduvannya-ta-arkhitektur>

30. Атанасов В. Політика житлового будівництва в пострадянській Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://commons.com.ua/politika-zhitlovogo-budivnitstva-v-pos/>

31. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.



32. В Антимонопольном комитете не понимают, почему жилье не дешевет. [online] Доступ 23.10.08 за адресою <http://focus.ua/ecoNews/28351>
33. В. Ю. Божанова, В. В. Гриненко. Дослідження та визначення рівнів інвестиційної привабливості країн (регіонів) для будівництва житла підприємствами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khg.kname.edu.ua/index.php/khg/article/view/4206/4183>
34. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. А. Олійник. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
35. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : Навчальний посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.
36. Горшенев В. Г., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М. : Юрид. лит, 1986. – 176 с.
37. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
38. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред Л. В. Сморгунова. - М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЕН), 2006. – 384 с.
39. Грибальський Я. Методика визначення доступності об'єкту громадського призначення для громадян з особливими потребами / Ярослав Грибальський. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://netbaryerov.org.ua/index.php/dostup/metodika>
40. Дані Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
41. Ісаєнко Д. В. Нормативно-правова складова державної політики у сфері будівництва / Д. В. Ісаєнко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stattionline.org.ua/pravo/28/999-№normativ№-pravova-skladova-derzhav№%D1%97-politiki-u-sferi-zhitlovogo-budivnictva.html>
42. Ісаєнко Д. В. Державна політика у сфері забезпечення стійкого

функціонування будівельної галузі / Д. В. Ісаєнко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/3/15.pdf>

43. Державні та галузеві будівельні норми // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/building/tehnichne-regulyuvannya-ta-naukovo-tehnichniy-rozvitok/Normuvannja/derzhavni-ta-galuzevi-budivelni-Normi/>

44. Демократизация аппарата управления / В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко, М. Ф. Орзих и др. Отв.ред. В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко. – К. : Наукова думка, 1990. – 304 с.

45. Демократизация аппарата управления // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://works.doklad.ru/view/IJGaZ54QHow.html>

46. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика» : варіант перехідного періоду [Електронний ресурс] / О. П. Дем'янчук // Наукові записки [Текст] / Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К., 2000. – Т. 18 : Політичні науки. – С. 31–36.

47. Держстат: Кількість черговиків на отримання житла в Україні скоротилася на 18,6% [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/news/-/349255/derzhstat-kilkist-chergovykiv-na-otrymannya>

48. Джуринський В. О. Господарські об'єднання в Україні: поняття та правова природа / В. О. Джуринський // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 5. – С. 137–143.

49. Дубенко О. І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки особи: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. І. Дубенко. – Ірпінь, 2009. – 224 с.

50. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – С.-Пб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 752 с.

51. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

52. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Володимир Павлович Єрмолін. – Київ, 2002. – 200 с.
53. Артемович В. Житлове будівництво – сучасний стан та перспективи розвитку XI Міжнародний економічний форум «Економічна інтеграція – національні пріоритети» м. Трускавець 14-15 жовтня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://holding.eko-dim.com/i/files/\\_\\_\\_\\_\\_.pdf](http://holding.eko-dim.com/i/files/_____.pdf)
54. Житло для учасників АТО: що передбачено та як отримати [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nf.dp.ua/2015/05/zhytlo-dlya-uchasnykiv-ato-shcho-peredbacheno-ta-yak-otrymaty/>
55. Знаменский Г. П. Хозяйственный механизм и право / Г. П. Знаменский. – Киев : Вища школа, 1988. – 371 с.
56. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : Дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іерусалімова Ірина Олександрівна ; Нац. трансп. ун-т. – К., 2006. – 205 с.
57. Ізмайлова К. В. Фінансовий аналіз у будівництві : [навч. посіб.] / К. В. Ізмайлова. – К. : КІІВ, 2007. – 236 с.
58. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-21) Верховна Рада УРСР: Закон від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page5>
59. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. – М. : ЮРАЙТ, 1998. – 416 с.
60. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
61. Кочекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кочекьян. – М. : Изд-во полит. лит., 1958. – 316 с.
62. Кравець І. М. Проблеми вдосконалення правового становища господарських об'єднань в Україні / І. М. Кравець // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XII регіональної наук.-практ. конф.,

9-10 лютого 2006 р. – Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2006. – С. 213–215.

63. Кузнецова С. А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кузнецова С. А. – М., 2003. – 188 с.

64. Кудрявцев В. Н. Закон, поступок, ответственность / В. Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1986. – 448 с.

65. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. ЛАЗАРЕВ. – М. : Юрид. лит., 1972. – 232 с.

66. Лазарев В. В. Роль права в деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка / В. В. Лазарев, Л. Л. Попов. – М. : юрид. лит., 1982. – 280 с.

67. Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні [електронний ресурс] / Я. В. Лазур // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 392–398. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/fp/2009-3/09ljvudu.pdf>.

68. Лопушанська О. В. адміністративно-правове регулювання мовної політики в Україні : дис ... канд. юрид. Наук : 12.00.07 / О. В. Лопушанська. – Київ, 2013. – 222 с.

69. Лук'янець Д. М. Адміністративно-правові відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання / Д. М. Лук'янець // Монографія. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006.-367с.

70. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

71. Матвійчук А. В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Матвійчук . – Київ : Б.в., 2010. – 199 с.

72. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. М. Мельник. – К., 2004. – 208 с.

73. Миронець І. М. Теоретичні основи адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва / І. Миронець // Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал] – Режим доступу до журн. : <http://www.viche.info/journal/1834/>

74. МИРОНЕЦЬ І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. М. Миронець. – Київ, 2012. – 235 с.

75. Місцевій владі передали контроль над будівництвом / Економіка. Недрукомість. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://economics.unian.ua/realestate/1065764-mistseviy-vladi-peredali-kontrol-nad-budivnitstvom.html>

76. Найбільші будівельні компанії України. – Рейтинг [Електронний ресурс]. – Новини нерухомості України. – Режим доступу : <https://www.biznews.com.ua/%D0%BD%D0%B0%D0%B9%D0%B1%D1%96%>

77. Непомнящий О. Особливості реалізації державних програм житлового будівництва / О. М. Непомнящий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2011. – Вип. 1(39). – С. 182–190.

78. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI // Офіційний вісник України. – 2011. - № 45. – Ст. 1824.

79. Непомнящий О. М. Децентралізація державного регулювання будівельної діяльності: закордонний досвід для України / О. М. Непомнящий // Державне будівництво. [Електронний ресурс]. – 2014. – № 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2014\\_1\\_30.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2014_1_30.pdf)

80. Об'єкт та зміст адміністративно-правових відносин // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/administrativne-pravo>
81. Непомнящий О. М. Аналіз стану державного регулювання житлового будівництва в Україні будівництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/3/01.pdf>
82. Орзих М. Ф. Личность и право / М. Ф. Орзих. – М. : Юрид. лит., 1975. – 111 с.
83. Васильєв О. С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/1/05.pdf>
84. Остапович Г. М. Анулювання ліцензії як санкція до професійних учасників ринку цінних паперів / Г. М. Остапович // Проблеми і перспективи розвитку підприємництва в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 17–19 травня 2005 р., Ялта / відп. ред. А. А. Мазаракі. – К. : КНТЕУ, 2005. – С. 278–282.
85. Стукаленко О. В. Державний контроль у сфері будівництва // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vonu\\_prav\\_2014\\_19\\_2\\_7.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vonu_prav_2014_19_2_7.pdf)
86. О предприятиях в СССР : Закон СССР от 04.06.1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 25. – Ст. 460.
87. Офіційний сайт Державної архітектурно-будівельної інспекції // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dabi.gov.ua/index.php/napryamki>
88. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
89. Палагнюк Ю. В. Сутність та зміст державної політики / Ю. В. Палагнюк // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Киево-могилянська академія»]. СЕР. : Державне

Управління. - 2011. - Т. 165, Вип. 153. - С. 29-35. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/ujrn/npchdu\\_2011\\_165\\_153\\_7](http://nbuv.gov.ua/ujrn/npchdu_2011_165_153_7)

90. Панжар М. І. Житлове господарство України і досвід економічно розвинених країн / М. І. Панжар // Економіка будівництва і міського господарства. – 2007. – Т. 3. – № 1. – Режим доступу : <http://www.dgasa.dn.ua/win/publish/issues>

91. Пашинська В. В. Правове регулювання фінансування державних цільових програм: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пашинська Вікторія Вікторівна. – К., 2015. – 294 с.

92. Перестройка в капитальном строительстве: первые шаги / [Сабалдырь В. П., Мищенко Л. И., Малышевский Г. Д. и др.]. – К. : Будівельник, 1987. – 128 с.

93. Перспективи розвитку капітального будівництва у ринкових умовах. Підприємницька діяльність у будівельному комплексі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.textreferat.com/referat-4794-3.html>

94. Денисова Т. В. Административная ответственность за правонарушения в области строительства дис.. ...канд. юр. наук ... 12.00.14 / Т. В. Денисова. – Воронеж, 2001. – 187 с.

95. Перспективи розвитку капітального будівництва у ринкових умовах. Підприємницька діяльність у будівельному комплексі України [Електронний ресурс] – Режим доступу : - <http://ua.textreferat.com/referat-4794-3.html>

96. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс] / І. Петренко // Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал] – Режим доступу до журн. : <http://www.viche.info/journal/2566/>.

97. Пивоваров К. В. Державне регулювання й стимулювання у сфері житлового будівництва [Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»] / К. В. Пивоваров // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=250>

98. Петров М. П. Административная ответственность организаций (юридических лиц) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. П. Петров // Саратов, 1998. – 171 с.

99. Покатаєв П. С. Державна підтримка розвитку житлового будівництва в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02 / П. С. Покатаєв. – Х., 2010. – 196 с.

100. Поняття та правова природа інвестиційних проектів будівництва [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.vuzlib.su/books/4129>

101. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 трав. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.

102. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 № 208/94 [Електронний ресурс]. - Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80>

103. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490

104. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон від 11.09.2003 № 1160-iv // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

105. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон від 02.03.2015 № 222-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

106. Про регулювання містобудівної діяльності: закон від 17.02.2011 № 3038-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

107. Про Кабінет Міністрів України: Закон від 07 жовтня 2010 р. № 2591-VI – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

108. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 633/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1665.



109. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

110. Про пожежну безпеку : Закон України від 17 грудня 1993 р. № 3745-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21

111. Про затвердження порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : Кабінет Міністрів України; Постанова від 23 травня 2011 р. № 553. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF>

112. Про затвердження Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2006 р. № 1640 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3133.

113. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

114. Про затвердження Положення про Інспекцію державного геодезичного нагляду Головного управління геодезії, картографії та кадастру України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1592 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 35. – Ст. 1800.

115. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01 липня 2004 р. № 1952-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

116. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

117. Про інвестиційну діяльність: Закон від 18.09.1991 № 1560-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>

118. Про екологічну експертизу : Закон України від 09 лютого 1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

119. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

120. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла від закон України 29 червня 2010 р. № 2367-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2367-17>

121. Про затвердження Інструкції з організації роботи органів державного пожежного нагляду: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 06 лютого 2006 р. № 59 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 17. – Ст. 1289.

122. Про Державну інспекцію сільського господарства України Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1265.

123. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08 червня 2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.

124. Про затвердження Положення про порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 квітня 1995 р. № 244 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 7. – Ст. 164.

125. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI // Офіційний вісник України. – 2011. - № 45. – Ст. 1824.

126. Проблемы эффективности работы управленческих органов / [отв. ред. Ю. А. Тихомиров]. – М. : Изд-во «Наука», 1973. – 440 с.

127. Радзівон С. М. Контроль – як спосіб забезпечення законності діяльності органів публічної адміністрації / С. М. Радзівон // Науковий вісник

Ужгородського національного університету. – Серія ПРАВО. – Вип. 20, ч. 1. – Т.3. – С. 194–198

128. Рішення Конституційного Суду України «Справа за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (Справа про тлумачення терміну «законодавство»)» № 12-РП/98 ВІД 09.07.1998 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32 (27.08.98). – Ст. 1209.

129. Резворович К. Р. Адміністративно-правовий статус громадян у сфері будівництва / К. Р. Резворович // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – № 29, Ч. 2, Т 3. – С. 71-75.

130. Резворович К. Р. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері будівництва / К. Р. Резворович // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 5-2. – Том. 3. – С. 78–82.

131. Резворович К. Р. Актуальные проблемы государственного контроля в области строительства Украины / К. Р. Резворович // Научно-методический журнал (Кыргызской Республики) «Право и Политика». – 2015. – № 3. – С. 123–128.

132. Резворович К. Р. Административная ответственность в области строительства Украины / К. Р. Резворович // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 3-2. – Том. 3. – С. 81–84.

133. Резворович К. Р. Особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері будівництва на сучасному етапі державотворення / К. Р. Резворович // Юридична наука. – 2015. – № 9. – С. 32–37.

134. Резворович К. Р. Міжнародний досвід щодо управління будівельною галуззю / К. Р. Резворович // Актуальні питання юридичної науки: теорія та практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Кіровоград, 18 квіт. 2014 р.). – Кіровоградський ін-т держ. та муніц. упр. КПУ. – Кіровоград : КІДМУ КПУ, 2014 – С. 69–70.

135. Резворович К. Р. Стан та перспективи розвитку будівельної галузі України / К. Р. Резворович // Дотримання прав людини: сучасний стан правового

регулювання та перспективи його вдосконалення : збірник матеріалів другої звітної міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 5 берез. 2015 р.). – К. : ННПФНАВС, 2015. – С. 107–109.

136. Резворович К. Р. Особливості забезпечення контролю у сфері будівництва / К. Р. Резворович // Деструктивна пропаганда: шляхи протидії та проблеми відповідальності : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 21 трав. 2015 р.). – К. : ТОВ «ІВА»; [Юрінком Інтер], 2015. – С. 133–135.

137. Романенко А. В. Адміністративно-правове регулювання житлової та громадської забудови : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Романенко // ; Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2015. – 20 с.

138. Ромасько В. О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. О. Ромасько. – Х., 2010. – 196 с.

139. Савицька О. М., Ільченко І. В. Стан та перспективи розвитку будівельної галузі // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://sfpk.at.ua/\\_fr/0/7251723.doc](http://sfpk.at.ua/_fr/0/7251723.doc)

140. Саморегулируемые организации в строительстве [Електронний ресурс] / ООО «ДжиЭсПи Эксперт» – Режим доступу :

<http://www.gspe.ru/samoreguliruemye-organizacii-v-stroitelstve>

141. Семенко Б. М. Адміністративна відповідальність за правопорушення у галузі: автореф. дис.. на здобуття наукового ступеня канд.. юр. наук 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. / Борис Миколайович Семенко. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.

142. Сеницина Е. Строительная отрасль. [online] Доступ 20.10.2008 за адресою <http://www.kommersant.ua/doc.html?DocID=1044657&IssueId=47035>

143. Система органів управління в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fan-5.ru/better/article-216975.php>

144. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : Підручник / О. Ф. Скакун. – Харків, 2001. – 367 с.
145. Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. – К., 1974. – 776 с.
146. Словарь русского языка : в 4 т. – М. : ГИИС, 1957. – Т. II [К–О]. – 1013 с.
147. Современный экономический словарь / Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. 476,[2] с. – 2-е изд., испр. – М. Изд. дом «ИНФРА-М», 1998 – 480 с.
148. Старилов Ю. Л., Полянский П. П., Гапиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. – 800 с.
149. Стародубцев А. А. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері містобудування / А. А. Стародубцев // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. - № 1137. Серія «ПРАВО». Випуск № 18, 2014. - С. 73-76
150. Степаненко К. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : дис... канд. наук : 12.00.07 / К. В. Степаненко. – Дніпропетровськ : Б.в., 2009.
151. Співвідношення понять «об'єднання підприємств» і «господарське об'єднання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=689%3A091213-22&catid=87%3A4-1213&Itemid=107&lang=ru](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=689%3A091213-22&catid=87%3A4-1213&Itemid=107&lang=ru)
152. Стець О. М. Особливості державного регулювання в будівельній галузі / О. М. Стець // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 73. – С. 298–303.
153. Сулова В. Саморегулівні організації: питання удосконалення законодавчого регулювання / В. Сулова // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 2. – С. 35–38.
154. Титаренко Т. Г. Поняття та сутність і зміст державної політики регулювання земельних відносин [Електронний ресурс] / Т. Г. Титаренко //

Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=873>

155. Толкачев К. Б. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан : монография / К. Б. Толкачев, А. Г. Хабибулин. – Уфа : Уфимская ВШ МВД СССР, 1991.– 168 с.

156. Теорія управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / [за ред. В. А. Ліпкана]. – К. : КНТ, 2007. – 884 с.

157. Тихомиров Ю. А. Правовое обеспечение управления : [учеб. пособ.] / Ю. А. Тихомиров; Акад. нар. хоз-ва, при Совете министров СССР. Каф. права и психологии управления. – М., 1987. – 148 С.

158. Тлумачний словник української мови / [уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига]. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.

159. Забейворота Т. В. Удосконалення державного архітектурно-будівельного контролю в контексті децентралізації державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/17.pdf>

160. Теория права и государства / Под ред. проф. В. В. Лазарева. – М. : Новый юрист, 1997. – 432 с.

161. Управління будівництвом і житлово-комунальним господарством [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.textreferat.com/referat-7207-2.html>

162. Функції держави та державна політика // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ifreestore.net/1525/96/>

163. Хозяйственное право / под. ред. В.В. Лаптева. – М.: Наука, 1983. – 287 с.

164. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461

165. Чорна К. Соціальна політика держави щодо забезпечення населення України житлом / К. Чорна // Теорія та практика державного управління : зб.

наук. пр. – Х., 2010. – № 1 (28). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/4/06.pdf>

166. Шевчук О. І. Актуальність розробки стратегії житлового будівництва в Україні / О. І. Шевчук, В. І. Воськало // Теорія і практика стратегічного управління розвитком регіональних суспільних систем : Всеукр. наук.-практ. конф., Івано-Франківськ, 6 – 8 грудня 2007 Р. : зб. тез доп. – Івано-Франківськ, 2007. – С. 132–134.

167. Шолкова Т. Б. Правові основи публічних фондів органів місцевого самоврядування : дис ... канд. юрид. Наук : 12.00.07 / Т. Б. Шолкова // Ірпінь : Б.В., 2011 . – 207 с.

168. Шутенко Л. М. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eprints.kname.edu.ua/29712/1/1.pdf>

169. Щербина В. С. Господарські об'єднання в Україні: проблеми вдосконалення правового становища / В. С. Щербина // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 2. – С. 106–119.

170. Удовенко О. М. Трансформація будівельного комплексу України / О. М. Удовенко // за ред. М. П. Педана. – К. : парламентське вид-во, 2001. – 235 с.

171. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн ; пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 120 с. – ISBN 966-8039-27-0.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ  
ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА  
вул. Козацька, 116, м. Київ, 03118  
Тел. 228-10-31  
E-mail: [sipl@i.ua](mailto:sipl@i.ua)  
[www.sipl.com.ua](http://www.sipl.com.ua)



SCIENTIFIC INSTITUTE  
OF PUBLIC LAW  
116 Kozatska Str., Kyiv, 03118  
Tel. 228-10-31  
E-mail: [sipl@i.ua](mailto:sipl@i.ua)  
[www.sipl.com.ua](http://www.sipl.com.ua)

05.11.2015 № \_\_\_\_\_

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

## ДОВІДКА

про використання результатів дисертації Резворонч Кристини Русланівни на тему «Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва» у наукову діяльність.

Повіdomляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Резворонч Кристини Русланівни на тему «Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва» присвячено визначенню сутності адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва та шляхів його удосконалення. Визначено поняття «адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики у будівельній галузі», основні його елементи. Охарактеризовано систему органів виконавчої влади у сфері будівництва, określено їх завдання та пріоритетні діяльності, здійснено аналіз нормативно-правового регулювання повноважень та компетенцій органів публічної адміністрації у сфері будівництва, з'ясовано проблеми організації діяльності визначених органів у галузі будівництва, та використовуються Інститутом в науково-дослідній роботі його наукових відділів в межах реалізації теми наукового дослідження "Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин" (номер державної реєстрації №0115U005495).

Директор Інституту



Галушко В.В.



## Додаток Б

## ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ  
доктор юридичних наук, професор  
полковник міліції

« 2 »



М.В. Лошицький  
2015 року

## А К Т

впровадження результатів дисертаційного дослідження  
аспіранта докторантури та ад'юнктури (аспірантури) Дніпропетровського  
державного університету внутрішніх справ Резворович Кристини Русланівни  
з теми «Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики  
у сфері будівництва» в наукову діяльність та навчальний процес  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

2 10 2015 р.

м. Дніпропетровськ

Комісія у складі: голови комісії – начальника відділу організації наукової роботи та редакційно-видавничої діяльності кандидата юридичних наук, доцента, підполковника міліції Тітаренко О.О.; членів комісії: начальника навчально-методичного центру кандидата юридичних наук, доцента, підполковника міліції Салімонова І.М.; начальника докторантури та ад'юнктури (аспірантури), кандидата юридичних наук, доцента, полковника міліції Кобзаря О.Ф., склали цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження аспіранта докторантури та ад'юнктури (аспірантури) Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Резворович К.Р. з теми «Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва» використовуються в науковій діяльності та навчальному процесі Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час проведення семінарських і практичних занять зі слухачами, курсантами та студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність», при підготовці фахівців за спеціальністю «Правознавство», «Правоохоронна діяльність» освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр», «спеціаліст».

Результати наукового дослідження знайшли своє відображення в наукових та навчально-методичних матеріалах з адміністративної діяльності та адміністративного права для курсантів, студентів та слухачів, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Резворович К. Р. Адміністративно-правовий статус громадян у сфері будівництва / К.Р. Резворович // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – №29, Ч.2., Т3. – С. 71-75.

2. Резворович К. Р. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері будівництва / К. Р. Резворович // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 5-2. – Том. 3. – С. 78–82.

3. Резворович К. Р. Актуальные проблемы государственного контроля в области строительства Украины / К. Р. Резворович // Научно-методический журнал (Кыргызской Республики) «Право и Политика». – 2015. – № 3. – С. 123–128.

4. Резворович К. Р. Административная ответственность в области строительства Украины / К. Р. Резворович // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 3-2. – Том. 3. – С. 81–84.

5. Резворович К. Р. Особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері будівництва на сучасному етапі державотворення / К. Р. Резворович // Юридична наука. – 2015. – № 9. – С. 32–37.

6. Резворович К. Р. Міжнародний досвід щодо управління будівельною галуззю / К. Р. Резворович // Актуальні питання юридичної науки: теорія та практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Кіровоград, 18 квіт. 2014 р.). – Кіровоградський ін-т держ. та муніц. упр. КПУ – Кіровоград : КІДМУ КПУ, 2014 – С. 69–70.

7. Резворович К. Р. Стан та перспективи розвитку будівельної галузі України / К. Р. Резворович // Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення : збірник матеріалів другої звітної міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 5 берез. 2015 р.). – К. : ННПФНАВС, 2015. – С. 107–109.

8. Резворович К. Р. Особливості забезпечення контролю у сфері будівництва / К. Р. Резворович // Деструктивна пропаганда: шляхи протидії та проблеми відповідальності : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 21 трав. 2015 р.). – К. : ТОВ «ІВА»; [Юрінком Інтер], 2015. – С. 133–135.

Голова комісії – начальник  
відділу організації наукової роботи та  
редакційно-видавничої діяльності  
кандидат юридичних наук, доцент,  
підполковник міліції



О.О. Тітаренко

Члени комісії:  
начальник навчально-методичного центру  
кандидат юридичних наук, доцент  
підполковник міліції



І.М. Салімонов

начальник докторантури та  
ад'юнктури (аспірантури),  
кандидат юридичних наук, доцент,  
підполковник міліції



О.Ф. Кобзар