

УДК 346.7

DOI 10.32782/2663-5666.2024.2.10

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

Вступ. Питанням архітектурно-будівельного контролю та нагляду, світова спільнота завжди надавала особливого значення. Зокрема, дотримання вимог проектної документації, відповідність нормам і стандартам якості виконаних будівельно-монтажних робіт, моніторинг темпів будівництва – відносно до питань національної безпеки. Ці процеси є також актуальними і для України.

Варто зазначити, що вітчизняне законодавство у сфері містобудування почало формуватися пізніше, ніж тісно пов'язані з ним земельне законодавство та законодавство про охорону навколишнього природного середовища. Постало питання щодо узгодження окремих положень зазначених галузей законодавства, передусім у зв'язку з швидким розвитком міст, а також відносин власності у сфері житлового та інших видів будівництва.

Містобудівне законодавство складається значною мірою з підзаконних нормативно-правових актів, у той час як законами регулюється порівняно незначна частина відносин, що виникають під час провадження містобудівної діяльності.

Оскільки процедура розроблення, погодження та затвердження містобудівної документації, видачі дозволів на будівництво об'єктів містобудування, прийняття рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань містобудування, участі громадськості в обговоренні проектів таких рішень – недостатньо врегульована, не повною мірою забезпечується виконання завдань планування, забудови та іншого використання територій, сталого розвитку населених пунктів.

У цьому зв'язку виникає потреба у реформуванні відповідних норм законодавства у сфері містобудування.

В Україні як і за кордоном питання, що торкаються архітектурно-будівельного контролю та нагляду завжди були актуальними. Втім останніми роками швидкими темпами розпочали розроблюватися засади публічного адміністру-

вання архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Цій тематиці досліджень присвячені окремі наукові здобутки таких авторів, як О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова, В. М. Мартиненко, К. І. Наумова, Т. Б. Семенчук та ін. Враховуючи особливе значення піднятої у статті проблематики, а також стратегію приєднання нашої держави до країн-членів Європейського Союзу, вважаємо за доцільне долучитися до її обговорення та висловити своє бачення з цього питання.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі узагальнення наукових джерел, аналізу нормативно-правового забезпечення, виявити стан та визначити тенденції подальшого розвитку публічного адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду в Україні.

Нинішній процес розвитку вітчизняного суспільства поставив перед державою значну кількість досить складних правових, економічних та соціальних завдань, що вимагають невідкладного вирішення. Одна з них – це здійснення належно визначеного та якісно організованого публічного адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Загальновідомо, що людство завжди прагнуло керувати відповідними процесами, зокрема тими, що торкаються містобудування. У цьому контексті враховуються також і забезпечення інтересів держави, громад та приватних осіб.

Слід підкреслити, що у процесі формування нормативно-правової бази щодо адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду, одну з ключових ролей займає законотворчість, тобто правотворча діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), що спрямована на підготовку, ухвалення та оприлюднення нормативно-правових актів, які визначають механізм публічного адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Законотворча функція державних органів та ОМС регламентується, насамперед, нормами Конституції України та нормами чинного законодавства [1, с. 23].

Зауважимо, що категорія «адміністрування» має не одне визначення, а стосовно архітектурно-будівельного контролю та нагляду, можна підкреслити, що це – система заходів направлених на забезпечення дотримання вимог законодавства при здійсненні архітектурно-будівельної діяльності та виявлення правопорушень у разі їх наявності.

Якщо ж ми ведемо мову про публічне адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду, то до цієї сфери відносин можна віднести публічне управління на рівні державних органів та ОМС.

Відомо, що станом на поточний час, систему органів, які в межах своїх повноважень та компетенції забезпечують публічне адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду, умовно можна поділити на декілька груп.

До *першої групи* можна віднести Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Президента України, які шляхом прийняття законодавчих та нормативно-правових актів з питань архітектури та містобудування, забезпечують загальні засади публічного адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду в Україні.

До цієї групи також можна віднести і Міністерство юстиції України, яке виконує загальну нормотворчу функцію у державі.

До *другої групи* можна віднести Державну інспекцію архітектури та містобудування України, яка здійснює безпосереднє формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування архітектурно-будівельного контролю та нагляду в Україні.

До *третьої групи* входять державні органи, які в межах своєї компетенції здійснюють контроль або ж інші функції управління на архітектурно-будівельному ринку України. Це Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство фінансів України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство економіки України, Державна податкова служба України та інші державні органи.

Четверту групу складають державні органи, які виконують спеціальні функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства і правозастосування у державі. Ці функції поширюються і на архітектурно-будівельний ринок. До цієї групи входять Бюро економічної безпеки України, Національна поліція України, Національне антикорупційне бюро України, Служба

безпеки України, Державне бюро розслідувань, Вищий господарський суд України.

До *п'ятої групи* можна віднести ОМС, які здійснюють регулювання й управління часткою суспільних справ, що належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. До цієї групи можна віднести:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення [2].

Зауважимо, що перші чотири групи державних органів є юридичними особами публічного права [3] та забезпечують публічне адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду в Україні за визначенням. Остання п'ята група – ОМС – є організаційно відокремленими публічно-колегіальними органами, що утворені в установленому законодавством порядку, наділені певними владними повноваженнями і засобами, необхідними для здійснення властивих їм функцій у сфері місцевого самоврядування [2]. ОМС в межах своєї компетенції здійснюють контроль або ж інші функції управління на архітектурно-будівельному ринку України.

Згідно із ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» до органів, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду також відносять:

- Верховну Раду України;
- Кабінет Міністрів України;
- Верховну Раду Автономної Республіки Крим;
- Раду міністрів Автономної Республіки Крим;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування;
- центральний органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;
- органи державного архітектурно-будівельного контролю;
- інші уповноважені органи містобудування та архітектури;

- місцеві державні адміністрації;
- ОМС [4].

Слід зауважити, що у наукових роботах О. Ю. Амосова та Н. Л. Гавкалової публічне адміністрування визначається як «модифікація класичного менеджменту в різних сферах життєдіяльності всього суспільства, тобто планування, організації та мотивації з акцентом на контролі за формуванням та використанням ресурсів, що має за мету їх ефективне використання органами влади, бізнесом, громадянами» [5, с. 8]. В свою чергу Т. Б. Семенчук, публічне адміністрування трактує як «метод управління, який забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства та реалізацію обраної політики, яку втілюють відповідно до делегованих повноважень державні службовці у всіх напрямках прояву зазначеної політики» [6, с. 388]. На думку В. М. Мартиненка, публічне адміністрування є «формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури» [7, с. 20].

Тож доходимо висновку, що публічне адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду це – врегульована правовими нормами діяльність державних органів та ОМС, що направлена на формування та реалізацію єдиної державної політики розвитку та функціонування архітектурно-будівельного контролю та нагляду в Україні.

На сьогодні в Україні нормативно-правова база, що забезпечує адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду, складається із законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів.

Так, реалізуючи свої публічні повноваження Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти [8]. До інших актів парламенту відносять: резолюції, декларації, звернення та заяви.

Органи, які відносяться до центральних органів виконавчої влади, здійснюючи свої публічні повноваження можуть приймати такі підзаконні нормативно-правові акти, як: постанови, укази, розпорядження, накази, положення, інструкції, правила та інші [9].

ОМС, забезпечуючи реалізацію своїх публічних повноваження можуть приймати такі нормативно-правові акти, як: положення, розпорядження, рішення та інші [10, с. 64].

Окрім цього, до публічного адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду

можна віднести і одну з ключових функцій державного управління як ліцензування.

Так, у відповідності до ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» передбачається отримання ліцензії на будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України [11].

Висновки. Враховуючи викладене вище можна констатувати, що сфера містобудування та архітектури є важливим напрямом діяльності державних органів, які мають відповідні повноваження. Питання ж публічного адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду – віднесено до особливо важливих та є питанням національної безпеки. Чинне законодавство, яке забезпечує адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду є досить розгалуженим і містить в собі значну кількість різних видів нормативно-правових актів як органів центрального рівня так і ОМС. Всі заходи направлені на забезпечення публічного адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду є чітко визначеними та регламентованими державою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Калужний Р. А., Андрущенко І. Г. Проблеми подальшого розвитку та становлення вітчизняного муніципального управління. *Правові та фінансові механізми муніципального управління*. 2007. № 2. С. 22–31.
2. Правові засади місцевого самоврядування. URL: https://wiki.legalaid.gov.ua/index.php/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96_%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8_%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%81%D0%B0%D0%B%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n24>.
4. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#n76>.
5. Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритетами розвитку. *Публічне управління: теорія і практика*. 2014. № 2. С. 7–13.
6. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. № 42. С. 385–390.
7. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 16–22.

8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4535>.

9. Нормативно-правовий акт. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9_%D0%B0%D0%BA%D1%82.

10. Наумова К. І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія Право*. Випуск 26. 2014. С. 63–66.

URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/7844/1/%D0%9D%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%9E-%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%86%D0%90%D0%9A%D0%A2%D0%98%20%D0%9C%D0%86%D0%A1%D0%A6%D0%95%D0%92%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%A1%D0%90%D0%9C%D0%9E%D0%92%D0%A0%D0%AF%D0%94%D0%A3%D0%92%D0%90%D0%9D%D0%9D%D0%AF.pdf>.

11. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#n129>.

Тимків І.В. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню змісту поняття «публічне адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду». Визначається, що законодавство у сфері містобудування тісно пов'язане із земельним законодавством та законодавством про охорону навколишнього природного середовища.

Автор вказує на те, що процедура розроблення, погодження та затвердження містобудівної документації та інших дій з нею пов'язаних є недостатньо врегульованою та не повною мірою забезпечує виконання завдань планування, забудови та сталого розвитку населених пунктів. Це, у свою чергу, спонукає до реформування відповідних норм законодавства у сфері містобудування.

Зазначається, що у процесі формування нормативно-правової бази у сфері адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду, одну з ключових ролей займає законотворчість, тобто правотворча діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, що спрямована на підготовку, ухвалення та оприлюднення нормативно-правових актів, які визначають механізм публічного адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

На думку автора, категорія «адміністрування» має не одне визначення, а стосовно архітектурно-будівельного контролю та нагляду, це – система заходів направлених на забезпечення дотримання вимог законодавства при здійсненні архітектурно-будівельної діяльності та виявлення правопорушень у разі їх наявності.

Наголошується, що нині в Україні створена система органів, які в межах своїх повноважень та компетенції забезпечують публічне адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Автор поділяє ці органи на п'ять груп, чотири з яких це юридичні особи публічного права. Ще одна група це організаційно відокремлені публічно-колегіальні органи.

У статті надано авторське визначення публічного адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду, як-то врегульована правовими нормами діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, що направлена на формування та реалізацію єдиної державної політики розвитку та функціонування архітектурно-будівельного контролю та нагляду в Україні.

Автор зауважує, що в Україні нормативно-правова база, яка забезпечує адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду є досить розгалуженим і містить в собі значну кількість різних видів нормативно-правових актів як органів центрального так і органів місцевого рівня.

У прикінцевій частині статті представлені висновки та наголошено на тому, що в Україні заходи направлені на забезпечення публічного адміністрування архітектурно-будівельного контролю та нагляду є достатньо чітко визначеними та регламентованими.

Ключові слова: містобудування, законотворчість, повноваження, компетенція, державні органи, органи місцевого самоврядування, правопорушення, управління.

Tymkiv I.V. PUBLIC ADMINISTRATION OF ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION CONTROL AND SUPERVISION IN UKRAINE

The article is devoted to the study of the concept of «public administration of architectural and construction control and supervision». It is determined that legislation in the field of urban planning is closely related to land legislation and legislation on environmental protection.

The author points out that the procedure for developing, agreeing and approving urban planning documentation and other actions related to it is insufficiently regulated and does not fully ensure the fulfillment of the tasks of planning, development and sustainable development of settlements. This, in turn, prompts the reform of relevant legislation in the field of urban planning.

It is noted that in the process of forming a regulatory framework in the field of administration of architectural and construction control and supervision, one of the key roles is played by law-making, that is, the law-making activity of state bodies and local self-government bodies, which is aimed at the preparation, adoption and publication of

regulatory and legal acts, which determine the mechanism of public administration of architectural and construction control and supervision.

In the opinion of the author, the category «administration» has more than one definition, and in relation to architectural and construction control and supervision, it is a system of measures aimed at ensuring compliance with the requirements of the law in the implementation of architectural and construction activities and detecting violations in case of their presence.

It is emphasized that currently a system of bodies has been created in Ukraine, which, within the limits of their powers and competence, provide public administration of architectural and construction control and supervision. The author divides these bodies into five groups, four of which are legal entities under public law. Another group is organizationally separate public collegial bodies.

The article provides the author's definition of the public administration of architectural and construction control and supervision, which is the activity of state bodies and local self-government bodies regulated by legal norms aimed at the formation and implementation of a unified state policy for the development and functioning of architectural and construction control and supervision in Ukraine.

The author notes that in Ukraine, the legal framework that ensures the administration of architectural and construction control and supervision is quite extensive and contains a significant number of different types of legal acts of both central and local level bodies. The list of such types of regulatory legal acts includes laws, decrees, resolutions, orders, orders, resolutions, declarations, appeals, statements, provisions, instructions, rules, decisions, and others.

In the final part of the article, the conclusions are presented and it is emphasized that in Ukraine the measures aimed at ensuring the public administration of architectural and construction control and supervision are sufficiently clearly defined and regulated.

Key words: urban planning, law-making, powers, competence, state bodies, local self-government bodies, offenses, management.