

УДК 342.951:69 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.41>

## ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ СФЕРИ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

**Лавренікова Олена Сергіївна,**  
аспірант  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті сформульовано поняття та наведено перелік суб'єктних утворень, що входять до системи публічної адміністрації сфери будівництва в Україні. Уважається, що публічна адміністрація сфери будівництва України – це сукупність виконавчих і місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулюючий і організаційний вплив на суспільні відносини у сфері реалізації основних складників будівельних робіт і забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення. Зокрема, це: Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, сільські, селищні, міські ради та деякі інші. З'ясовано, що Міністерство культури та інформаційної політики України як центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини має надавати такі адміністративні послуги у сфері будівництва: надання дозволу на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях і в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених пунктів; погодження програм і проєктів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт: на пам'ятках національного значення, їхніх територіях, в історико-культурних заповідниках, на історико-культурних заповідних територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм і проєктів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини; погодження проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, розташованих на території пам'яток національного значення, їхніх охоронних зон і охоронюваних археологічних територіях.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, будівництво, органи влади, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

## PUBLIC ADMINISTRATION OF THE BUILDING AREA IN UKRAINE

**Lavrenikova Olena Serhiivna,**  
Postgraduate Student  
(Scientific Institute of Public and Space  
Law, Kyiv, Ukraine)

The article forms the concept and provides a list of the entities that are included in the system of public administration in the field of construction in Ukraine. It is believed that the public administration of the construction sphere of Ukraine is an aggregate of executive

and local authorities, as well as other constituent entities that exercise administrative, regulatory and organizational impact on public relations in the implementation of the main components of construction work. In particular, these are: Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine, Ministry of Energy and Environmental Protection of Ukraine, Ministry of Health of Ukraine, State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine, State Environmental Inspectorate of Ukraine, State Service of Ukraine for Security Food and Consumer Protection, State Emergency Service of Ukraine, village, settlement, city councils and some others. It was found that the Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine, as the central executive body in the field of cultural heritage protection, has the following administrative services in the field of construction: granting permission for works on monuments of national importance, their territories and in the protection zones, on protected archeological territories, in the historical habitats of settlements; coordination of programs and projects of urban, architectural and landscape transformations, reclamation, road, earthworks: on monuments of national importance, in their territories, in historical and cultural reserves, in historical and cultural protected areas, in protected areas, in protected archaeological sites, in the historical habitats of settlements, as well as programs and projects whose implementation may affect cultural heritage sites; approval of land management projects for the allocation of land located in national monuments, their protected areas and protected archeological sites.

**Key words:** administrative activity, authorities, construction, public administration, public administration.

**Вступ.** Будівництво є одним із тих критеріїв, який свідчить про стабільність і економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва (особливо його житлового фонду) є гарантією соціального захисту громадян. Проте, незважаючи на суспільно-економічну значущість і важливість будівництва для життєдіяльності держави, у цій сфері є багато проблем, серед яких: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проєктування та будівництва; самовільне будівництво, що має масовий і стихійний характер, свідченням чого є забудова рекреаційних зон і місць відпочинку й дозвілля, наприклад, дитячих і спортивних майданчиків; недодержання екологічних вимог під час проєктування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд; корумпованість, а подекуди і шахрайство, жертвами якого стають тисячі громадян, залишаючись наодинці зі своїми проблемами [1, с. 128]. Ми не ставимо за мету розв'язання даних проблем. Об'єктом дослідження є визначення складу публічної адміністрації в цій сфері, для повноти розуміння означеної проблеми.

**Огляд останніх досліджень.** Десь суміжно чи побічно на проблеми врегулювання будівничої сфери в Україні та її публічної адміністрації звертали свою увагу багато вчених, зокрема: М. Беньо, Т. Білозерська, Н. Гнидюк, М. Комашко, І. Миронець, А. Пухтецька, К. Резворович, В. Ромасько, В. Сабалдирь, Ю. Сафонов та ін. Проте безпосередньо аналізовану нами проблематику зазначені вчені не вивчали.

**Виклад основних положень.** Реалізуючи публічне адміністрування будівельної діяльності, держава встановлює права й обов'язки суб'єктів, визначає наглядові органи та їхню компетенцію. З погляду 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, саморегульвних організацій і об'єднань, яким управлінські функції делеговані державними органами, або самі суб'єкти ринку добровільно наділили їх такою владою. Водночас успіх управління напряму залежить від ступеня

відповідності апарату управління вимогам, що пред'являються до нього з боку керованого об'єкта: підприємства, об'єднання, галузі [2, с. 65].

Ведучи мову про публічну адміністрацію у сфері будівництва, необхідно уточнити, що термін «публічна адміністрація» уперше було вжито у праві Європейського Союзу (далі – ЄС). Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та широкому сенсі. У вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Виходячи з того, що до публічної адміністрації відносять органи публічної влади, додамо, що у праві ЄС розуміється під цими органами. Це: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)» [3]. Отже, можна зробити висновок, що у вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміється система органів публічної влади, які виконують свої завдання у сфері функціонування держави суто в інтересах суспільства [4, с. 13].

У широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [5]. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності [6], під публічною владою (або органами публічної влади), варто розуміти: будь-яку установу публічного права (зокрема, державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів. Отже, вважаємо, що в широкому сенсі до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, належать незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів [4, с. 13].

Підтвердженням існування тлумачення терміна «публічна адміністрація» у широкому та вузькому сенсі постають також роботи європейських учених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ і організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором із боку тієї ж публічної адміністрації [7]. Так, наприклад, М. Беньо під терміном «публічна адміністрація» розуміє сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами й інституціями на основі закону та в межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [4, с. 13; 8].

Отже, публічна адміністрація у сфері будівництва України – це сукупність виконавчих і місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулюючий і організаційний вплив на суспільні відносини у сфері реалізації основних складових частин будівельних робіт і забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення.

Розглядаючи відносини в цій сфері як предмет регулювання правових норм, необхідно відзначити їхню неоднорідність. Тому 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 й інвестування будівництва); земельного (виділення земельних ділянок під будівництво); трудового (праця будівельників, архітекторів та інших спеціалістів); кримінального (відповідальність за злочини у сфері будівництва); екологічного (урахування впливу на навколишнє середовище) тощо [9, с. 18].

Однак саме адміністративне законодавство є основою діяльності публічної адміністрації, а також джерелом процедурних норм, на основі яких реалізується публічне адміністрування, зокрема у сфері будівництва в Україні.

Додамо, що, за нашим баченням, будівництво є частиною містобудування, а тому основоположними актами, які безпосередньо закріплюють перелік суб'єктних утворень публічної адміністрації в цій сфері, є закони України «Про основи містобудування» (№ 2780-12), «Про регулювання містобудівної діяльності» (№ 3038-17), «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (№ 208/94-ВР), «Про архітектурну діяльність» (6№ 87-XIV) та деякі інші.

У нормах Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII передбачається, що державне регулювання (отже, й адміністрування) 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 (структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад), іншими органами в порядку, установленому законодавством [10].

Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV уповноважує на здійснення державного архітектурно-будівельного контролю органи державного архітектурно-будівельного контролю, визначені ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, органами державного архітектурно-будівельного контролю, іншими уповноваженими органами містобудування й архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування) [11], а державного архітектурно-будівельного нагляду – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [12].

Отже, відповідно до визначених напрямів, управління у сфері містобудівної діяльності здійснюють Верховна Рада України як законодавчий орган, Кабінет Міністрів України, що ухвалює підзаконні акти на виконання законодавчих норм і очолює систему виконавчих органів [13, с. 61], безпосередньо виконавчі органи влади й делеговані ними представники.

Найвищим органом із числа спеціально уповноважених органів містобудування й архітектури є Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон). Згідно з положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України

від 30 квітня 2014 р. № 197, зазначене Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва.

Велике значення також має центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини – Міністерство культури та інформаційної політики України, яке надає такі адміністративні послуги в аналізованій сфері:

а) надання дозволу на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях і в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених пунктів;

б) погодження програм і проєктів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт: на пам'ятках національного значення, їхніх територіях, в історико-культурних заповідниках, на історико-культурних заповідних територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм і проєктів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини;

в) погодження проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, розташованих на території пам'яток національного значення, їхніх охоронних зон і охоронюваних археологічних територіях.

У свою чергу, Державна архітектурно-будівельна інспекція України (далі – ДАБІ України) є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [14]. ДАБІ України здійснює свою роботу за кількома магістральними напрямками, кожний з яких є стратегічно важливим для будівельної галузі в Україні: архітектурно-будівельний контроль; дозвільні та реєстраційні функції, ліцензування [15].

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 [16, с. 72].

Окремо варто зазначити ті публічні утворення, які є дотичними до публічного адміністрування у сфері будівництва. Зокрема, це Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру і її територіальні органи, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та деякі інші.

**Висновки.** Отже, усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким публічну адміністрацію сфери будівництва в Україні складають: Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, сільські, селищні, міські ради та деякі інші.

У вищенаведеному переліку зазначені органи як загальної, так і спеціальної та дотичної компетенції щодо врегулювання суспільних відносин будівельної галузі України.

### Список використаних джерел:

1. Ромасько В. Особливості будівництва як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Право і безпека*. 2008. Т. 7. № 2. С. 127–131.
2. Миронець І. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 235 с.
3. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire*/ *Законодавство України: науково-практичний коментар*. 2006. № 10. С. 74–77.
4. Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19.
5. Комашко М. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2001. № 2. С. 27–31.
6. *Recommendatio* № R (84) 15 relating to public liability. 2015. URL: <http://www.coe.int>.
7. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41–45.
8. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). *Законодавство України : науково-практичний коментар*. 2006. № 7. С. 8–12.
9. Миронець І. Теоретичні основи адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва. *Віче*. 2010. № 2. С. 18–19.
10. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
11. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Голос України*. 2011. № 45.
12. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.
13. Сафонов Ю. Економіко-правові основи капітального будівництва : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 239 с.
14. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 138.
15. Архітектурно-будівельний контроль. *ДАБІ України*. 2017. URL: <https://dabi.gov.ua/naprjamky-diyalnosti/arhitekturno-budivelnyj-kontrol/>.
16. Резворович К. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 223 с.