

УДК 346.7

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.29.03>

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Гуренко Мар'я Анатоліївна,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри економічного права
та економічного судочинства
(Інститут права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна)

У даній статті досліджуються особливості державного регулювання будівництва в Україні, система органів державного регулювання будівництва, компетенція органів державного регулювання будівництва, аналізується законодавство на наявність недоліків у регулюванні будівництва.

Визначається, що державне регулювання будівництва в Україні являє собою систему заходів законодавчого, виконавчого, в тому числі контролюючого характеру, які здійснюються уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участі представників громадськості та підприємств, установ та організацій з метою врегулювання відносин, що виникають у сфері будівництва.

Виділено основні форми державного регулювання будівництва, а саме прогнозування та планування, проявом чого, як приклад, виступає затвердження генеральної схеми планування території України на рівні держави або концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади на місцевому рівні, а також створення та реалізація державних та регіональних програм розвитку, наприклад програма комплексного відновлення області, території територіальної громади.

Розглянуто компетенцію у сфері державного регулювання будівництва Верховної Ради України, Президента України, Кабінета Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, яким виступає Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, яким виступає Державна інспекція архітектури та містобудування України, органів місцевого самоврядування, громадськості та деяких підприємств, установ та організацій.

Виділено суттєвий недолік законодавства, який стосується строків для проведення громадських слухань та подання пропозицій на такі громадські слухання. Запропоновано внести зміни до ч. 6 ст. 21 «Про регулювання містобудівної діяльності» та встановити інший строк для призначення громадських слухань, а саме не раніше 30 днів з дня оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні.

Наголошено на тому, що представників громадськості потрібно наділити дієвими засобами впливу під час обговорення, подальшого оформлення та впровадження пропозицій до проектів містобудівної документації від представників.

Ключові слова: будівництво, державне регулювання, система органів державного регулювання будівництва, компетенція органів державного регулювання будівництва, проекти містобудівної документації.

STATE REGULATION OF CONSTRUCTION IN UKRAINE

Gurenko Maria Anatoliivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Assistant at the Department of Economic
Law and Economic Procedure
(Educational and Scientific Institute
of Law of Kyiv National University of
Taras Shevchenko, Kyiv, Ukraine)

In this article are researched the features of state regulation of construction in Ukraine, the system of state construction regulation authorities, the competence of state construction regulation authorities and are analysed the legislation for the presence of disadvantages in the regulation of construction.

It is determined that the state regulation of construction in Ukraine is a system of measures of legislative, executive, including controlling nature, which are carried out by authorized bodies of state power and local self-government bodies with the participation of representatives of the public and of enterprises, institutions and organisations to regulate relations arising in the field of construction.

The main forms of state regulation of construction, namely forecasting and planning, have been allocated, the manifestation of which, as an example, is the approval of the general scheme of planning the territory of Ukraine at the level of the state or the concept of integrated development of the territory of a territorial community at the local level, as well as the creation and implementation of state and regional development programs, for example, a program of comprehensive restoration of the region, the territory of the territorial community.

The competence in the field of state regulation of construction of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the central executive body that ensures the formation of state policy in the field of urban planning and the central executive body that implements the state policy in the field of urban planning, which is the Ministry for Communities, Territories and Infrastructure Development of Ukraine, the central executive body that implements the state policy of state architectural and construction control and supervision, which is the State Inspectorate of Architecture and Urban Planning of Ukraine, local self-government authorities, of the public and some enterprises, institutions and organizations are considered.

A significant disadvantage of the legislation concerning the terms for holding public hearings and submitting proposals to such public hearings are determined. It is proposed to change Part 6 of Art. 21 Act "On Regulation of Urban Development Activities" and establish another term for scheduling public hearings, namely not earlier than 30 days from the date of publication of the draft urban planning documentation at the local level.

It was underlined that representatives of the public should be provided with effective means of influence during the discussion, further execution and implementation of proposals for draft urban planning documentation from representatives.

Key words: construction, state regulation, system of state construction regulation authorities, competence of state construction regulation authorities, drafts urban planning documentation.

Постановка проблеми. Будівництво в Україні спрямоване на розвиток виробничої інфраструктури (об'єкти промисловості та транспорту, інженерні об'єкти) та невиробничої інфраструктури (об'єкти соціального призначення). В сьогоденнішніх умовах для країни потрібна неодмінно функціональна та логічно вибудована система

органів державного регулювання будівництва, оскільки від цього напряму залежить ефективність, швидкість та якість всіх етапів такого будівництва. Вбачаємо за необхідне дослідити всіх суб'єктів, що можуть здійснювати регулювання у сфері будівництва, провести аналіз їх компетенцій та виявити можливі прогалини державного регулювання сфери будівництва.

Виклад основного матеріалу.

Державне регулювання будівництва в Україні – це система заходів законодавчого, виконавчого, в тому числі контролюючого характеру, які здійснюються уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участі представників громадськості та підприємств, установ та організацій з метою врегулювання відносин, що виникають у сфері будівництва.

Основними формами державного регулювання будівництва є прогнозування та планування, проявом чого, як приклад, виступає затвердження генеральної схеми планування території України на рівні держави або концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади на місцевому рівні, а також створення та реалізація державних та регіональних програм розвитку, наприклад програма комплексного відновлення області, території територіальної громади.

Згідно з ст. 6 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, органами державного архітектурно-будівельного контролю, іншими уповноваженими органами містобудування та архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування [1].

Верховна Рада України є законодавчим органом, який приймає закони та за рахунок яких безпосередньо здійснює державне регулювання будівництва. Президент України є суб'єктом права законодавчої ініціативи, а також наділений повноваженням підпису законів, що приймаються Верховною Радою України та може накладати вето на них та повертати на повторний розгляд, тому в свою чергу в контексті даних повноважень Президент здійснює державне регулювання сфери будівництва. Кабінет Міністрів України є виконавчим органом, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації. Згідно з положеннями ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України координує діяльність центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, забезпечує проведення різних напрямів економічної політики держави, в тому числі інвестиційної, структурно-галузевої політики, розробляє і виконує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального розвитку тощо, а також розробляє, затверджує і виконує інші державні цільові програми [2]. Кабінет Міністрів України має великий обсяг повноважень, які визначаються відповідними законами, наприклад визначає формат містобудівної документації, порядок проведення громадських слухань проєктів містобудівної документації на місцевому рівні, порядок ведення та структуру містобудівного кадастру, порядок надання інформації з містобудівного кадастру, склад, зміст, порядок розроблення та затвердження детального плану території, порядок обміну інформацією між містобудівним кадастром та Державним земельним кадастром, порядок ведення та структуру містобудівного кадастру, порядок надання інформації з містобудівного

кадастру, затверджує примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю, типові положення про службу містобудівного кадастру та інші.

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері містобудування є Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури) згідно з Положенням про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, затвердженим в редакції постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2022 р. № 1400 «Деякі питання діяльності органів виконавчої влади», Завданнями Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України у сфері будівництва є: створення та функціонування системи стратегічного планування регіонального розвитку, здійснення нормування у будівництві з метою формування безпечного середовища для життя і здоров'я людини, організації діяльності з планування територій на державному, регіональному та місцевому рівні, проведення моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях та інше. До повноважень Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України у сфері будівництва належить: визначає пріоритети та здійснює заходи щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, технічного регулювання у будівництві, ціноутворення у будівництві, у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, забезпечення енергетичної ефективності будівель здійснює; нормативно-правове регулювання у сферах, які належать до його компетенції; розробка і затвердження в межах своїх повноважень стандартів, норм і правил, наприклад стандарти для будівельної продукції, галузеві будівельні норми; затверджує методологію проектування, будівництва та реконструкції об'єктів цивільного і промислового призначення, інженерно-транспортної інфраструктури у звичайних і складних інженерно-геологічних умовах, порядок розроблення проектно-документації на будівництво об'єктів, порядок формування та ведення переліку експертних організацій, що здійснюють експертизу проектів будівництва; формування, розроблення та затвердження кошторисних норм та нормативів з ціноутворення у будівництві, визначення порядку їх застосування (крім автомобільних доріг загального користування), що будуються, кошторисної нормативної бази, визначення порядку її застосування у будівництві, що здійснюється із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, кредитів, наданих під державні гарантії, склад, зміст і порядок розроблення містобудівної документації на регіональному рівні та інші [3].

Вагоме місце в системі органів державного регулювання будівництва посідає Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ) в ролі центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Згідно з Положенням про Державну інспекцію архітектури та містобудування України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340 «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду» завданнями ДІАМ є: підготовка та внесення на розгляд Міністра розвитку громад та територій України пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; здійснення в межах повноважень, визначених законом, державного архітектурно-будівельного контролю за дотриманням замовниками, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, архітекторами та іншими проектувальниками, підрядниками, експертами, експертними організаціями та відповідальними виконавцями робіт, інженерами-консультантами, власниками будівель та лінійних споруд вимог

законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт; здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил територіальними органами ДІАМ, уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, під час провадження ними містобудівної діяльності; ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, та здійснення контролю за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками та інші [4]. До інших органів державного архітектурно-будівельного контролю належать: 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.

Органи місцевого самоврядування також наділяються повноваженнями державного регулювання сфери будівництва. Згідно з ст. 31 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділяються як власними, так і делегованими повноваженнями у галузі будівництва. Наприклад, до власних повноважень належить: організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення; огляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території; надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок; проведення громадського обговорення містобудівної документації та інші, а до делегованих – надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності", організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів, здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу та інші [5].

Щодо участі громадськості у регулюванні сфери будівництва, то згідно з положеннями постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 р. № 555 громадськість, громадські організації та інші підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, які розташовані на території, щодо якої розробляється містобудівна документація, можуть долучатись до громадських обговорень проекту містобудівної документації в рамках проведення громадських слухань. Протокол громадських слухань проекту містобудівної документації є невід'ємною складовою зазначеної документації [6]. Згідно з ст. 17 ЗУ «Про регулювання містобудівної

діяльності» в межах процедури затвердження генерального плану населеного пункту (вид містобудівної документації) проводиться громадське обговорення проекту генерального плану, за яким в тому числі формуються земельні ділянки для створення різних об'єктів забудови території населеного пункту. Без проведення громадського обговорення проектів містобудівної документації забороняється затвердження будь-якого виду містобудівної документації на місцевому рівні, за виключенням випадків, передбачених законодавством. Громадські слухання проводяться щодо таких проектів містобудівної документації на місцевому рівні: комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів, а також детальних планів територій у межах та за межами населених пунктів. Важливо наголосити на тому, що представників громадськості потрібно наділити дієвими засобами впливу під час обговорення, подальшого оформлення та впровадження пропозицій від представників, оскільки дуже часто такі пропозиції ігноруються та відбувається затвердження проектів містобудівної документації без їх врахування. Досягти позитивного результату в даній ситуації можна завдяки прийняттю норми про встановлення квоти голосування, тобто в разі підтримки таких пропозицій 1/3 кількості зареєстрованих мешканців відповідної громади, пропозиції мають бути враховані в обов'язковому порядку до проекту містобудівної документації. Окрім цього є суттєвий недолік законодавства, який стосується строків для проведення громадських слухань та подання пропозицій на такі громадські слухання. Згідно з ч. 5 ст. 21 «Про регулювання містобудівної діяльності» пропозиції громадськості подаються у строк, визначений для проведення процедури громадського обговорення, який не може становити менш як 30 днів з дня оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні. Пропозиції, подані після встановленого строку, не розглядаються. Однак згідно з ч. 6 ст. 21 цього закону громадські слухання щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні проводяться у строк, визначений для проведення процедури громадського обговорення, але не раніше 10 днів з дня оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні. Тобто строк для пропозицій становить не менш 30 днів з дня оприлюднення проекту, а провести громадські слухання вже можна з 10-го дня з дня оприлюднення проекту. У зв'язку з цим у громадськості може бути набагато менше часу для аналізу та подання пропозицій до проекту, оскільки замовник може призначити такі слухання раніше. Вважаємо за необхідне внести зміни до ч. 6 ст. 21 «Про регулювання містобудівної діяльності» та встановити строк для призначення громадських слухань - не раніше 30 днів з дня оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні.

В межах здійснення державного регулювання будівництва можуть залучатись до співпраці підприємства, установи та організації. Наприклад, для виконання робіт з нормування у будівництві залучаються базові організації у будівництві, якими є організації, що у визначеному напрямі науково-технічної діяльності у будівництві виконують функції щодо здійснення робіт із нормування у будівництві. Згідно з п. 12 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про базову організацію у будівництві» від 14.07.2010 р. № 589 така базова організація виконує наступні функції: розробляє проекти будівельних норм; перевіряє проекти будівельних норм щодо відповідності вимогам законодавства; забезпечує їх взаємоузгодженість та актуалізацію; проводить на безоплатній основі моніторинг будівельних норм; надає роз'яснення, консультації, інформаційну підтримку; досліджує питання провадження науково-технічної діяльності; готує пропозиції щодо доцільності, умов та порядку впровадження новітніх технологій та інше [7]. Перелік базових організацій у будівництві встановлює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує

формування та реалізує державну політику у сфері містобудування, тобто Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. Згідно з наказами Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України такими базовими організаціями, як приклад, є державне підприємство «Державний науково-дослідний інститут будівельних конструкцій» (НДІБК), Київський національний університет будівництва і архітектури, Інститут електрозварювання імені Є.О. Патона, державне підприємство «Укрархбудінформ», ТОВ «Науково-виробнича фірма «Інпроект», державне підприємство «Науково-дослідний і проектний інститут містобудування «НДПМістобудування», державне підприємство «Науково-дослідний інститут будівельного виробництва» (НДІБВ) та інші.

Висновки. Державне регулювання будівництва – це сукупність правових, адміністративних та економічних методів, які мають включати в себе різноманітні заходи, що спрямовані на ефективне управління процесами проектування, будівництва, експлуатації, зокрема внаслідок підвищення рівня комунікації між учасниками зазначених процесів (між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, представниками громадськості та підрядниками у сфері будівництва), прозорості та ефективності фінансових витрат на будівництво, а також систематичного оновлення законодавства у будівництві, підставами чого можуть виступати його прогалини чи недоліки, а також розвиток технологій будівництва.

Список використаних джерел:

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
3. Деякі питання діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2022 р. № 1400. *Офіційний вісник України*. 2022 р., № 16, ст. 859, № 25, ст. 1299, № 39, ст. 2086, № 56, ст. 3321.
4. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340 // *Офіційний вісник України*. 2021 р. № 4. ст. 214.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.15.1997 р. № 280/87-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555. *Офіційний вісник України*. 2011 р. № 41. Ст. 1669.
7. Про затвердження Положення про базову організацію у будівництві : постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.2010 р. № 589. *Офіційний вісник України*. 2010 р. № 53. Ст. 48.