

УДК 342.951:69(477)

*О. С. Лавренікова**аспірант Науково-дослідного інституту публічного права***ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

Вступ. Будівництво – особлива галузь національної економіки, яка формується, з однієї сторони, як процес відтворення основних фондів, що потребує необхідні капітальні вкладення на його здійснення, і з іншої – як процес власного розвитку даної галузі матеріального виробництва [1, с. 259]. Держава в сучасних умовах, використовуючи можливості органів влади і управління та завдячуючи ініціативам громадськості, іде по шляху вдосконалення будівельного законодавства з метою вираженого регулювання в будівництві [2, с. 4]. У свою чергу, публічне адміністрування, будучи частиною управлінського процесу, має своїм підґрунтям конкретні засади щодо його реалізації, чіткість визначення яких безпосередньо впливає на якість забезпечувального владного впливу на взаємовідношення в будівельній сфері.

Огляд останніх досліджень. Десь суміжно чи побічно до проблеми врегулювання будівничої сфери в Україні звертали свою увагу багато вчених, зокрема: Р. Абрамовський, В. Бевзенко, І. Білодіда, В. Галуцько, П. Діхтієвський, А. Дмитренко, В. Козаков, Т. Коломоєць, Т. Кравцова, О. Кузьменко, С. Лисенков, В. Манохин, А. Маркіна, І. Миронець, І. Молоток, О. Петришин, А. Селіванов, С. Стеценко, О. Стець, М. Тучак, О. Ястремська та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їх наукових пошуків.

Виклад основних положень. Публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи [3, с. 18]. У сфері будівництва України під ним слід розуміти адміністративну діяльність виконавчих та місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулюючий та організаційний вплив на суспільні відносини в сфері реалізації основних складових будівельних робіт для забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення.

Зміст аналізованої категорії розкриває сукупність передбачених адміністративним законодавством ймовірних та необхідних владно-регулятивних дій публічної адміністрації, об'єктивованих у вигляді їх адміністративної діяльності, в той час як об'єктом є конкретна варіація активної дії по забезпеченню комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та

технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення.

Безумовно, така діяльність ґрунтується на певних засадах. Щоб з'ясувати сутність даного терміну, звернемося до тлумачного словника української мови. Відповідно, «засада» це: 1) приховане місце, де розташовується хто-небудь для раптового нападу; 2) несподіваний напад з прикритого місця; 3) загін війська, добре замаскований для раптового нападу; 4) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 5) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 6) спосіб, метод здійснення чого-небудь [4]. Як маємо змогу спостерігати, термін досить багатогранний, однак очевидно, що до аналізованої нами проблематики перших три трактування не мають зовсім ніякого відношення на відміну від наступних.

З розумінням зазначеного, за нашим баченням, засади публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність нормативних джерел, принципів та концепцій реалізації такої діяльності. Тобто те, головне, на чому воно ґрунтується, базується [4].

Відповідно, джерела адміністративного права – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі). До джерел адміністративного права відносять: національні джерела адміністративного права (Конституцію, інші закони України) та підзаконні нормативно-природного права (загальні принципи права); звичаї та традиції; норми моралі; судові рішення (судові прецеденти) – рішення Конституційного суду України та Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини, інших міжнародних судових установ [5, с. 51-52].

Розглядаючи джерела публічного адміністрування, слід вказати, що будівництво є частиною містобудування, а тому основоположними актами, які безпосередньо закріплюють перелік суб'єктних утворень публічної адміністрації та основ їх діяльності 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» (687-XIV) та інші, в тому числі підзаконні. Однак, кодифікованого акта в сфері будівництва не існує, і перелічити всі джерела вкрай тяжко.

Ми підтримаємо думку І. Миронець [2], яка здійснила спробу класифікувати увесь масив нормативної бази будівництва за критерієм регулювання, зокрема:

1) 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);

2) нормативно-правові акти, що регулюють правове становище органів управління будівельною діяльністю (наприклад, 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);

3) нормативні акти, що регулюють матеріально-технічні вимоги до будівництва в тому числі державні стандарти, норми та правила у будівництві;

4) 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;

5) 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);

6) нормативно-правові акти, що регулюють проектування будівництва (Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV);

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

8) 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);

9) нормативно-правові акти, що регулюють земельні відносини в будівельній сфері (Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III, Закон України «Про оренду землі» від 16 жовтня 1998 р. № 161-XIV);

10) 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;

11) нормативно-правові акти, що регулюють здійснення державного контролю та нагляду, встановлюють відповідальність за правопорушення в будівництві (Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР [2, с. 47-50].

Отже, джерела публічного адміністрування будівництва України – це сукупність адміністративно-правових норм загальнообов'язкового характеру, об'єктивованих у вигляді нормативно-правових актів, що визначають публічну адміністрацію в сфері управління будівництвом в Україні та її функціональні спроможності стосовно здійснення комунікативної взаємодії в цій сфері, а також встановлюють різноманітні права, обов'язки, нормативи та стандарти.

Переходячи до розгляду принципів публічного адміністрування, слід уточнити, що в юридичній науці принципи визначаються, як: 1) вихідні положення та теоретичні ідеї, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку держави і суспільства, найбільш характерні риси організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи органів державної влади, визначають зміст складних стосунків усередині цієї системи [6]; 2) вимоги, які: а) обов'язкові для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою мають відношення до державної служби; б) поширюються на всі види державної служби і є загальними в рамках державної служби; 3) охоплюють всі організаційні, правові та інші сторони, із яких складається зміст державної служби [7; 8, с. 98; 9, с. 44].

Тобто, будь-яка діяльність здійснюється на основі певних принципів, додержання яких забезпечує узгодженість у діях їх учасників, орієнтує на досягнення бажаного результату шляхом використання найефективніших методів. Відхід від визначених принципів даної конкретної діяльності призводить до її непослідовності, неузгодженості у діях її учасників і врешті-решт не дає ті результати, досягнення яких було її основною метою [10, с. 20].

Аналізуючи наукову літературу, видається логічним розглядати поняття принципів права, враховуючи дві концепції, які сформувались у правовій доктрині. Відповідно до першої концепції, що базується на теорії позитивізму, принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльно-

сті, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства. Прихильниками такої ідеї є Л. Явич, А. Васильєв, В. Ронжин та інші. Згідно з другою концепцією, яка фактично походить від ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставлять до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації. Таке розуміння принципу права знайшло свою підтримку серед таких науковців як Ю. Ведерніков, В. Грекул, В.А. Козлов, К. Ліванцев, П. Рабінювич, О. Скакун та інші [11, с. 397].

Однак, слід наголосити, що принципи права не слід отожднювати з принципами адміністративної діяльності публічної адміністрації, під якими традиційно розуміються основні положення, на засадах яких вона здійснюється. Виражені в правових нормах, принципи представляють собою загальні положення, на яких повинно будуватися і здійснюватися адміністративна діяльність [12, с. 61].

Окрему категорію принципів становлять принципи управління, які доцільно розділити на дві групи: загальні та спеціальні. Загальні принципи базуються на положеннях Конституції України, законів України. Спеціальні принципи враховують організаційні аспекти діяльності органів державного управління [13]. Перші принципи державного управління висувають на перший план ціннісну домінують демократизму як орієнту розвитку західноєвропейської парадигми культури. Оскільки демократія є не лише наявним громадянським станом, але являє собою динаміку переходу від суспільства з «механічним» типом солідарності до «органічного» типу, «безсвідомої солідарності цільового об'єднання» до «громадянської асоціації». Регулятивність демократичної форми управління зазначив ще Ж.-Ж. Руссо, тому конституювати демократичність конкретного певного стилю державного управління можна лише як тенденцію багатовекторного розвитку суспільства. Ціннісні орієнтири побудови демократичного суспільства можна визначати з різних позицій. З нашої точки зору, особливої уваги потребує вивчення концепцій утилітаризму та гуманізму [14].

У свою чергу, спеціальні принципи розкривають особливості галузевого управління та в деякій мірі охоплюють міжгалузеві цінності. В аналізованій сфері до їх числа слід віднести:

1) зовнішні – тобто ті, що безпосередньо стосуються публічного адміністрування сферою уповноваженими на те суб'єктивними утвореннями,

зокрема: плановості та стратегічності адміністративної діяльності; стимулювання розвитку антикорупційних чинників в сфері будівництва; прозорості адміністративних процедур та механізмів; ієрархічної підпорядкованості; гарантування якості та безпечності будівництва; дозвільної системи функціональності (режимність); моніторингу законності тендерних процедур закупівлі послуг; регулювання ціноутворення та запобігання монополізму; стимулювання здійснення будівельних робіт соціального спрямування, та інші;

2) внутрішні – тобто ті, що безпосередньо знаходяться в основі адміністрування конкретного будівельного утворення його керівним складом, зокрема: екологічності; ефективності; пріоритету збереження основних компонентів природного середовища; своєчасності виконання будівельних робіт, гарантування їх якості; соціального захисту виконавців будівельних робіт; законності забудови та дотримання дозвільних режимів; прозорості інвестиційних операцій; виконання договірних умов, та інші.

З цього слідує, що в аналізованій сфері, принципи є: 1) сукупністю нормативних правил, що опосередковують соціальні цінності з пріоритетом забезпечення якісного земельного поліпшення різноманітного призначення; 2) керівними вимогами до діяльності публічної адміністрації та адміністрації будівельного утворення; 3) засадами здійснення такої діяльності; 4) основою розвитку та функціонування комунікативної взаємодії в цій сфері.

Таким чином, діяльність усіх державних органів базується на певних принципах, не є виключенням і публічна адміністрація в сфері будівництва, вона також діє у відповідності до певних загальних принципів (наприклад, верховенство права, гуманізм, законність, демократизм, професійна компетентність, відповідальність тощо) [15, с. 525]; спеціальних зовнішніх та окремо внутрішніх.

Отже, принципи публічного адміністрування будівництва в Україні – це система вимог, засадничих ідей та правил, які визначають основні напрямки реалізації завдань, цілей і функцій владно-розпорядчого, регулюючого та організаційного впливу на суспільні відносини в сфері реалізації основних складових будівельних робіт та забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різноманітного призначення.

І, останнім питанням в межах піднятої проблематики, є концепції побудови системи публічного адміністрування будівництва в Україні.

Загалом, концепцією, в нашому розумінні є сукупність інструментальних чинників безпосереднього владного впливу. Тобто, фактично це модель управління із відповідними притаманними ознаками.

В окресленій сфері існує щонайменше три концептуальні моделі публічного адміністрування.

1. Дозвільна/тотальна/імперативна – основним принципом якої є «легалізуй потім будуй». За цієї концепції управління встановлюються дозвільні режими будівництва, забезпечується реєстраційно-ліцензійні процедури з встановленими вимогами, а також санкційні впливи за порушення встановлених вимог.

Вплив у такому разі здійснюється виключно «згори», від державних органів до підпорядкованих їм суб'єктів [16, с. 12] (об'єктів).

2. Дерегулятивна/спрощена – діяльність публічних інституцій в межах спрощення дозвільних та погоджувальних систем в сфері реалізації будівельних робіт. Фактично, це лібералізована модель попередньої, з соціальним чинником в основі, основне правило якої – помірковане застосування дозвільних процедур [17].

3. Ліберальна – «будуй потім легалізуй». Основна мета якої зводиться до формальної легалізації вже існуючих об'єктів будівництва із диспозитивним чинником в основі адміністрування та передбачає вільну саморегуляцію суб'єктами їхньої поведінки на основі принципів права, встановлених тільки меж та процедур такої саморегуляції [18].

Висновки. Усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого засади публічного адміністрування будівництва в Україні є багатопрофільним складником, що включає в себе: 1) сукупність адміністративно-правових норм загальнообов'язкового характеру, об'єктивованих у вигляді нормативно-правових актів, що визначають публічну адміністрацію в сфері управління будівництвом в Україні та її функціональні спроможності стосовно здійснення комунікативної взаємодії в цій сфері, а також встановлюють різноманітні права, обов'язки, нормативи та стандарти; 2) систему вимог, засадничих ідей та правил, які визначають основні напрямки реалізації завдань, цілей і функцій владно-розпорядчого, регулюючого та організаційного впливу на суспільні відносини в сфері реалізації основних складових будівельних робіт та забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різноманітного призначення; 3) сукупність інструментальних чинників безпосереднього владного впливу (модель управління із відповідними прибутковими ознаками).

Література

1. Дмитренко, А.В. Шляхи покращення обліку матеріалів у будівництві. *Науково-технічний збірник «Комунальне господарство міст»*. 2007. № 78. С. 259-262.
2. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 235 с.
3. Ястремська О. М. Публічне адміністрування : навчальний посібник. Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
4. Білодіда І. К. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. Наукова думка, 1970-1980. Т. 3. С. 300.
5. Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Селіванов А.О. Становлення судової влади на шляху побудови правової держави. Організація судової влади в Україні: перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України». К., 2002.
7. Манохин В. М. Советская государственная служба. М. : Юрид. лит., 1966.
8. Стець О. М. Принципи управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 98-106.
9. Маркіна А.М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2018. 221 с.
10. Лисенков С.Л. Принципи права та їх відображення в Конституції України. *Науковий вісник Української академії внутрішніх справ*. 1999. № 2.
11. Молоток І. Ф. Щодо визначення поняття «принципи спеціального пенсійного забезпечення». *Форум права*. 2013. № 3. С. 395-400.
12. Тучак М.О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів міліції: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2002. 209 с.
13. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522-525.
14. Коломоець Т.О. Адміністративне право України: Підручник: За заг.ред. д.ю.н., проф. Київ: «Істина», 2008.
15. Козаков В. М. Основні принципи державного управління в Україні: соціально-ціннісний аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 12.
16. Бевзенко В. М. Правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Адвокат*. 2009. № 6. С. 11-15.
17. Абрамовський Р. Децентралізація та дерегуляція спрощує процес будівництва на всіх його етапах. *Єдиний веб-портал виконавчих органів України*. 2018. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/248361999>
18. Петришина О.В. Теорія держави і права : підручник. Х.: Право, 2015. 368 с.

Анотація

Лавренікова О. С. Засади публічного адміністрування будівництва в Україні. – Стаття.

У статті сформовано поняття та наведено перелік засад публічного адміністрування будівництва в Україні. Вважається, що це багатопрофільний складник, що включає в себе джерела, принципи та концепції реалізації такої діяльності. Okремо охарактеризовано ці елементи та сформовано відповідні поняття. Здійснено класифікацію принципів публічного адміністрування будівництва в Україні.

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

Аннотация

Лавренікова Е. С. Основы публичного администрирования строительства в Украине. – Статья.

В статье сформировано понятие и приведен перечень основ публичного администрирования строительства в Украине. Считается, что это многопрофильный концепт, что включает в себя источники, принципы

и концепции реализации такой деятельности. Отдельно охарактеризованы эти элементы и сформированы соответствующие понятия. Осуществлена классификация принципов публичного администрирования строительства в Украине.

Ключевые слова: административная деятельность, органы власти, принципы, публичная администрация, публичное администрирование, строительство.

Summary

Laurenikova O. S. Fundamentals of public administration of construction in Ukraine. – Article.

The article formulates the concept and lists the foundations of public administration of construction in Ukraine. It is believed to be a multidisciplinary component that includes sources, principles and concepts for implementing such activities. Separately characterized these elements and formed the relevant concepts. The classification of principles of public administration of construction in Ukraine is carried out.

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