

УДК 342.951:69(477)

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

Вступ. Наразі в Україні спостерігається оптимізація системи органів публічної адміністрації, перехід до нової доктрини «людиноцентризму» у взаємовідносинах людини і держави, оновлення форм і методів публічного адміністрування сфери суспільного життя, трансформація різноманітних державних установ. Всі ці заходи спрямовано на зміцнення позицій України на світовій арені та формування позитивного іміджу нашої держави, чому, зокрема, сприяє оновлення законодавства і приведення його до стандартів і норм Європейського Союзу [1, с. 355]. Не виключенням є і галузь будівництва, яка за останні роки отримала дуже великий поштовх до розвитку. В багатьох містах нашої держави зводять десятки комплексів на сотні будинків [2].

Огляд останніх досліджень. В різних проявах до проблем врегулювання будівничої сфери в Україні звертали свою увагу багато вчених, зокрема: О.Бандурка, Ю.Битяк, В. Галунько, В. Журавський, А.Іванишук, М. Кельман, Т. Коломєєць, В. Колпаків, С. Короед, П.Кривошеїн, В. Курило, А. Маркіна, Р. Опацький, О. Савицький, В. Серьогін, І. Смілий, В. Христофоров, О. Ярмиш та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їхнього дослідження, оскільки основна мета даної статті – охарактеризувати основні форми діяльності публічної адміністрації сфери будівництва під час безпосередньої реалізації їх функціональних спроможностей щодо управління означеною галуззю.

Виклад основних положень. Перш за все, слід вказати, що публічна адміністрація в сфері будівництва України – це сукупність 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 різноманітного призначення.

Відповідно, її систему 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.

Однак, для того щоб охарактеризувати основні форми адміністративної діяльності вище перелічених суб'єктних утворень необхідно з'ясувати термінологічні особливості піднятої проблематики.

На нашу думку, найбільш обґрунтованою і конструктивною є позиція тих учених, що, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів публічної влади, розмежовують правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності в залежності від характеру породжуваних наслідків. У новітній юридичній літературі відзначається, що характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень» [3; 4, с. 252]. Зокрема, форми діяльності публічної адміністрації, на погляд професора В. Галунька, – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави. За характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на видання адміністративних актів (підзаконних нормативно-правових актів, індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій [5, с. 103; 6; 7, с. 94].

При цьому важливо зазначити, що форми діяльності публічної адміністрації не треба путати із категорією форм права, яка характеризує зовнішнє оформлення змісту загальнообов'язкових правил поведінки, які офіційно встановлені (санкціоновані) державою або загальновизнані суспільством. Історія правознавства знає чотири форми права: 1) правовий звичай; 2) правовий прецедент; 3) нормативно-правовий договір; 4) нормативно-правовий акт [8]. Таким чином, не можна поєднувати в одному інституті адміністративного права зі звучні, але не тотожні за змістом катего-

рії. Однокореневим словом для усіх вище зазначених понять є форма. Але під ними розуміються дві категорії із різним змістом: по-перше, форми адміністративного права, як зовнішнє вираження адміністративно-правових норм; по-друге, адміністративно-правові форми державного управління [9, с. 305; 10, с. 333].

Отже, форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих та місцевих органів влади, а також інших уповноважених на це суб'єктних утворень, щодо реалізації своїх прямих обов'язків по управлінню галузі будівництва.

Як трішки зазначено вище, науковою доктриною виділено дві групи форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації, правові та неправові (організаційні), де правові форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації – це форми діяльності, які безпосередньо викликають правові наслідки, пов'язані із встановленням або застосуванням норм права; неправові форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації – форми діяльності, безпосередньо не пов'язані із правовими наслідками [11]. У свою чергу, до організаційних заходів слід віднести роз'яснювальну роботу серед населення, правову пропаганду, організаційну допомогу громадським формуванням, взаємодію із засобами масової інформації. Сюди ж належить і видача адресних довідок, узагальнення й розповсюдження передового досвіду, проведення різних зборів, семінарів, нарад, конференцій [12].

Однак, на нашу думку, визначальне місце займає саме адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів, які, в свою чергу, будуть основою для реалізації адміністративних методів їх діяльності.

Така діяльність, в першу чергу, стосується Кабінету Міністрів України, Міністерства розвитку громад та територій України, а також Державної архітектурно-будівельної інспекції України.

Як приклад, Постанови Кабінету Міністрів України – це нормативно-правові акти вищого органу виконавчої влади, які ухвалюються в колегіальному порядку з важливих питань державного управління, видані на основі та на виконання Конституції й законів України, указів Президента України. У сфері будівництва такими нормативно-правовими актами є численні постанови та розпорядження [13; 14, с. 83-84]. У свою чергу, прикладом індивідуального акту є, зокрема, Постанова «Про передачу будівлі у власність територіальної громади м. Носівки» від 22 серпня 2018 р. № 589-р, де Урядом прийнято рішення про передачу у власність територіальної громади м. Носівки Чернігівської області будівлі для розміщення структурних підрозділів Носівської міської ради,

що сприятиме зменшенню видатків державного бюджету та зміцненню матеріально-технічної бази органів місцевого самоврядування [15].

Говорячи про Накази Мінрегіону можна виділити зокрема наступні: 1) «Про затвердження Змін до Методики визначення відновної вартості зелених насаджень» від 13 серпня 2018 року № 210, який зареєстрований в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2018 року за № 980/32432. Змінами визначено, що у разі видалення зелених насаджень у зв'язку із будівництвом об'єктів відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» розмір відновної вартості видалених зелених насаджень зменшується на суму, передбачену проектною документацією на озеленення території. У пункті 2.2 глави 2 слова «державних будівельних норм і правил» замінено словами «нормативних документів із ціноутворення у будівництві»; 2) «Про внесення змін до Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки» від 14 серпня 2018 року № 212, що зареєстрований в Міністерстві юстиції України 06 вересня 2018 року за № 1012/32464. Зміни стосуються, зокрема, пункту 1.3 розділу I, у якому слова та цифри «ДБН 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» замінено словами та цифрами «ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій»». Також у пункті 2.3 розділі II слова «детальним планам територій,» виключено. Зміни спрямовані на приведення власних актів у відповідність до чинного законодавства України; 3) «Про внесення змін до Переліку об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються» від 14 серпня 2018 року № 214, який зареєстрований в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2018 року за № 989/32441. Зміни передбачають, зокрема, що нове будівництво та реконструкція об'єктів загальновійськового і спеціального призначення безпосередньо на території діючих військових частин (підрозділів), установ, організацій Збройних Сил України [15], тощо.

До числа виданих індивідуальних актів можна віднести, як приклад, Наказ «Про результати планового аудиту відповідності та фінансового аудиту діяльності Державного підприємства «Український науково-дослідний і проектно-конструкторський інститут будівельних матеріалів та виробів «НДІБМВ»» від 03.04.2018 року в якому затверджуються рекомендації щодо усунення та недопущення в подальшому порушень та недоліків, виявлених за результатами планового аудиту відповідності та фінансового аудиту діяльності Державного підприємства «Український науково-дослідний і проектно-конструкторський інститут будівельних матеріалів та виробів «НДІБМВ»», проведеного за період з 01 січня 2015 року по 31 грудня 2017 року.

І на останок, додамо, що видані акти Державної архітектурно-будівельної інспекції України можна розподілити на групи в залежності від різновиду її адміністративної діяльності, при чому, в основному, вони є індивідуальними. Зокрема вона стосується архітектурно-будівельного контролю, дозвільних та реєстраційних функцій а також ліцензування, результати яких об'єктивовані відповідним рішенням.

Всі інші форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні є похідними від попередніх хоч і встановлюють правові наслідки в сфері будівництва (наприклад, підписання адміністративних договорів), однак не є самостійними в абсолютному сенсі (без відповідної нормативної вказівки підписання договорів було б не правовим діянням).

Висновки. Таким чином, усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих та місцевих органів влади, а також інших уповноважених на це суб'єктних утворень, щодо реалізації своїх прямих обов'язків по управлінню галузі будівництва. Визначальне місце займає саме адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів, які, в свою чергу, є основою для реалізації адміністративних методів їх адміністративної діяльності.

Література

1. Смілий І. А. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 355-361.
2. Христофоров В. Річний звіт: Будівельна галузь в Україні у 2017 році. *Національний промисловий портал*. 2017. URL: <http://uprom.info/news/other/buduvalna-galuz/ricniy-zvit-budivnitstvo-v-ukrayini>.
3. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл. К.: Вид. дім «Ін Юре», 2003. 671 с.
4. Опацький Р.М. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 252-256.
5. Галунько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Т. 1. Херсон: Грін Д.С., 2015. 272 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер. 1999. 736 с.
7. 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.

8. Кельман М.С. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2008. 477 с.

9. Бандурка О.М. Адміністративне право: Загальна частина. Академічний курс: підручник. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.

10. Іванищук А.А. Поняття форми діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади. *Митна справа*. 2013. № 5 (89), ч. 2, кн. 2. С. 332-336.

11. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. 1С: Істина, 2012. 528 с.

12. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

13. Савицький О. Нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності у сфері архітектурно-будівельної діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 4. С. 178-182.

14. Кривошеїн П.П. Адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2017. 218 с.

15. Інформаційний бюлетень «нове в законодавстві» за серпень 2018 року. *Мінрегіон*. 2018. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/Informatsiyniy-byulet-en---Nove-v-zakonodavstvi---za-serpen-2018-roku.pdf>

Анотація

Лавренікова О. С. Форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. – Стаття.

У статті сформовано поняття та наведено перелік форм реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. Вважається, що це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих та місцевих органів влади, а також інших уповноважених на це суб'єктних утворень, щодо реалізації своїх прямих обов'язків по управлінню галузі будівництва. Визначено, що центральне місце займає саме адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів.

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

Аннотация

Лавренікова А. С. Формы реализации публичного администрирования строительства в Украине. – Статья.

В статье сформировано понятие и приведен перечень форм реализации публичного администрирования строительства в Украине. Считается, что это совокупность компетенционно наделенных к выполнению административных полномочий исполнительных и местных органов власти, а также других уполномоченных на это субъектных образований, по реализации своих прямых обязанностей по управлению области строительства. Определено, что центральное место занимает именно административное нормотворчество субъектов публичного администрирования рассматриваемой сферы, а точнее – издание общих и индивидуальных актов.

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

Summary

Lavrenikova O. S. Forms of realization of public administration of construction in Ukraine. – Article.

The article forms the concept and lists the forms of implementation of public administration of construction in Ukraine. It is considered to be a set of administrative actions of executive and local authorities, including other authorized entities, in relation to the implementation of

their direct responsibilities in the management of the construction industry. It is determined that the administrative rule-making of the subjects of public administration of the analyzed sphere is the central. This is a publication of general and individual acts.

Key words: administrative activity, construction, government, public administration, public administration, forms of administration.