

**МІНІСТЕРСТВО НАУКИ І ОСВІТИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**



Тарасюк Юрій Васильович

УДК 342.95:332.87 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОВОГО
БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Суми – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Приватному вищому навчальному закладі «Університет сучасних знань».

Науковий керівник: доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України
ТЕРЕМЕЦЬКИЙ Владислав Іванович,
Західноукраїнський національний університет,
професор кафедри цивільного права і процесу.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
СТАРИНСЬКИЙ Микола Володимирович,
Сумський державний університет, професор
кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки;

доктор юридичних наук, доцент
БІЛА Вікторія Русланівна,
Університет державної фіскальної служби
України, заступник начальника факультету
підготовки, перепідготовки та підвищення
кваліфікації працівників податкової міліції з
навчально-методичної роботи.

Захист відбудеться «15» травня 2021 року о 12:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 55.051.07 Сумського державного університету за адресою: 40007, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Сумського державного університету за адресою: 40007, м. Суми, вул. Римського Корсакова, 2.

Автореферат розіслано «14» квітня 2021 року.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**



Н. С. Горобець

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Проголосивши незалежність, Україна взяла на себе низку зобов'язань як на міжнародному, так і на національному рівнях, серед яких найважливішим є сприяння реалізації кожним громадянином держави гарантованих Конституцією законних прав, свобод та інтересів. Особливе місце в системі таких прав і свобод належить закріпленому у ст. 47 Основного закону праву на житло. Одним із способів реалізації цього права є житлове будівництво, що останнім часом набуло поширення як на рівні індивідуального будівництва, так і на рівні будівництва багатоквартирних будинків. Сьогодні сфера житлового будівництва є однією з основних у будівельній галузі, є суттєвою складовою ВВП країни, забезпечує працевлаштування значної частини працездатного населення держави.

Незважаючи на значення державної політики у сфері житлового будівництва, варто констатувати відсутність її системного правового регулювання. За роки незалежності так і не було ухвалено нового кодифікованого законодавчого акта, що визначав би підстави та стандарти житлового будівництва, порядок і гарантії реалізації права громадян на житло.

З огляду на зазначене важливого значення набуває адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні, адже за його допомогою вбачається можливим не лише законодавчо врегулювати цю сферу, а й створити ефективні організаційні й економічні механізми для функціонування відповідної сфери суспільних відносин. Форми, принципи і методи адміністративно-правового забезпечення дають можливість врегулювати складні відносини дозвільних процедур, контролю за житловим будівництвом, адміністративної відповідальності в житловій сфері.

Варто зазначити, що проблеми житлового будівництва неодноразово потрапляли в поле зору вчених-правників. Найбільшою групою досліджень на цю тематику є праці таких науковців, як О. Є. Аврамова, Н. В. Бібік, Н. В. Бондарєва, Д. В. Дубінін, В. С. Заяць, О. П. Ковалевська, В. Г. Олюха, О. С. Омельчук, О. В. Піщик, О. О. Пшик, Ю. М. Сафонов, А. І. Сурганова, П. І. Шестопапов та ін. Роботи названих дослідників присвячені питанням правового й організаційного забезпечення житлового будівництва органами публічної адміністрації. До другої групи варто віднести дослідження М. Р. Гарата, П. П. Кривошеїна, О. В. Кудрявцева, І. М. Миронця, В. В. Орлова, В. О. Резніченка, О. В. Стукаленка та інших правників, спрямовані на висвітлення окремих аспектів адміністративно-правового регулювання житлового будівництва.

Віддаючи належне здобуткам наукової спільноти в дослідженні цієї проблематики, зауважимо, що у своїх наукових розробках учені звертали увагу лише на окремі аспекти адміністративно-правового регулювання житлового будівництва, питання його правового й організаційного забезпечення органами публічної адміністрації розглядалися фрагментарно.

Наявність прогалин і недоліків у чинному законодавстві, норми якого визначають правові засади адміністративно-правового забезпечення житлового

будівництва в Україні, а також відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених окресленій проблематиці, обумовлюють актуальність дослідження цього питання і вибір теми дослідження, визначають його основні напрями.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.07.2010 № 1436-р, Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695, Концепції державної житлової політики, схваленої Постановою Верховної Ради України від 30.06.1995 № 254/95-ВР, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 № 509-VIII, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016, а також Пріоритетних напрямів наукових досліджень Університету сучасних знань на 2017–2022 рр. (протокол Вченої ради Університету сучасних знань № 3 від 08.12.2016).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі системного аналізу наукових поглядів учених, чинного міжнародного та національного законодавства визначити сутність і особливості адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні та запропонувати шляхи його вдосконалення.

Для досягнення вказаної мети поставлено такі основні завдання:

- виявити генезис адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні;
- з'ясувати особливості житлового будівництва в Україні як об'єкта адміністративно-правового забезпечення;
- охарактеризувати правові засади житлового будівництва та встановити місце серед них адміністративно-правових норм;
- окреслити систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні та з'ясувати особливості їх адміністративно-правового статусу;
- встановити коло публічно-правових принципів забезпечення житлового будівництва в Україні;
- з'ясувати особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних форм і методів забезпечення житлового будівництва в Україні;
- охарактеризувати процедури адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні;

- визначити напрями вдосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері житлового будівництва в Україні;
- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання житлового будівництва й охарактеризувати можливості його використання в Україні;
- з'ясувати шляхи вдосконалення державної політики та адміністративного законодавства у сфері житлового будівництва в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері житлового будівництва в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання, практичне застосування яких дало змогу отримати науково обґрунтовані висновки. Діалектичний метод застосовано для з'ясування змісту житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні (підрозділ 1.2). За допомогою історико-правового методу розкрито генезис адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні (підрозділ 1.1). Методи абстрагування й узагальнення використано для з'ясування особливостей реалізації адміністративно-правових та організаційних форм і методів забезпечення житлового будівництва в Україні (підрозділ 2.3). Метод документального аналізу застосовано під час характеристики правових засад житлового будівництва (підрозділ 1.3). Структурно-логічний метод використано під час з'ясування системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні, виявлення особливостей їх адміністративно-правового статусу (підрозділ 2.1), встановлення кола публічно-правових принципів забезпечення житлового будівництва в Україні (підрозділ 2.2). За допомогою логіко-семантичного й аналітичного методів охарактеризовано процедури адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні (підрозділ 2.4). Методи моделювання та прогнозування застосовано для з'ясування шляхів удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері житлового будівництва в Україні (підрозділ 3.1) та напрямів удосконалення державної політики й адміністративного законодавства в цій сфері (підрозділ 3.3). Порівняльно-правовий метод використано для узагальнення зарубіжного досвіду правового регулювання житлового будівництва та формування пропозицій щодо його використання в Україні (підрозділ 3.2).

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації стали праці фахівців у галузі адміністративного права, теорії держави і права, житлового права та інших галузевих дисциплін. *Нормативною основою* дослідження є Конституція України, міжнародні правові акти, акти національного законодавства, які регулюють правовідносини у сфері житлового будівництва.

Інформаційну й емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення

житлового будівництва в Україні, довідкові видання, статистичні матеріали, а також власний практичний досвід роботи дисертанта в будівельній галузі.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших системних теоретико-правових досліджень проблем удосконалення адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, зокрема:

вперше:

– виокремлено п'ять етапів історико-правового розвитку адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні: 1) період існування Київської Русі (IX–XIII ст.); 2) початок XIV – кінець XIII ст. – панування на переважній більшості територій України магдебурзького права; 3) часи входження України до складу Російської імперії (початок XVIII ст. – 1917 р.); 4) період існування СРСР (1917–1991 рр.); 5) сучасний етап (з 1991 р. і дотепер);

– визначено, що об'єктом адміністративно-правового забезпечення у сфері житлового будівництва є діяльність держави та суб'єктів містобудівної діяльності щодо спорудження будівельних конструкцій, призначених для проживання людини і створення умов для реалізації громадянами гарантованого Конституцією України права на житло;

– здійснено класифікацію адміністративних процедур у сфері забезпечення житлового будівництва в Україні: 1) дозвільно-реєстраційні, які складаються з: а) процедур надання дозволу на провадження будівельної діяльності; б) процедур надання дозволу на здійснення будівництва конкретного об'єкта житлового будівництва; 2) контрольно-наглядові; 3) юрисдикційні (провадження у справах про адміністративні правопорушення; накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності);

– обґрунтовано необхідність розробки й ухвалення окремого підзаконного нормативно-правового акта, яким будуть регулюватися порядок і процедури взаємодії органів публічної адміністрації у сфері житлового будівництва;

удосконалено:

– характеристику системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні з урахуванням їх поділу на суб'єктів загальної компетенції, що здійснюють формування та реалізацію державної політики в будівельній галузі, зокрема у сфері житлового будівництва, та суб'єктів спеціальної компетенції, що безпосередньо застосовують форми і методи адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва;

– підходи до класифікації принципів адміністративно-правового забезпечення сфери житлового будівництва, які запропоновано поділити на: 1) загальноправові, що властиві для здійснення будь-якої діяльності; 2) галузеві, які характерні для будівельної галузі взагалі; 3) спеціальні, що є актуальними саме для правового забезпечення сфери житлового будівництва;

дістали подальшого розвитку:

– наукові підходи до створення у структурі Державної архітектурно-будівельної інспекції України підрозділу протидії корупції та іншим корупційним правопорушенням, що вчиняються суб'єктами містобудівної діяльності та посадовими особами публічної адміністрації у сфері будівельної галузі, зокрема житлового будівництва;

– пропозиції щодо проведення змістовної систематизації нормативно-правових актів у сфері будівництва, яка передбачатиме не лише їх зовнішнє впорядкування, але й перегляд змісту з метою виявлення та усунення наявних колізій та прогалин;

– обґрунтування необхідності ухвалення нових законодавчих актів з метою вдосконалення підстав притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за незаконне будівництво, скорочення строків розгляду справ за позовами органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в роботі висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для подальших досліджень і вирішення теоретичних питань, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-правового забезпеченням житлового будівництва в Україні (*довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 14.10.2020*);

– *правотворчій сфері* – під час розробки змін і доповнень до актів національного законодавства, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні;

– *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні (*довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичну діяльність КП “Житлоінвестбуд-УКБ” від 21.10.2020*);

– *освітньому процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Житлове право», а також на курсах підвищення кваліфікації для посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в освітній процес Університету сучасних знань від 17.10.2019*).

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації оприлюднено на всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях: «Забезпечення сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій» (м. Київ, 29 травня 2020 р.), «Концепція соціальної безпеки в Україні» (м. Харків, 6 листопада 2020 р.), «Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє» (м. Харків, 10 грудня 2020 р.), «Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії» (м. Київ, 10 грудня 2020 р.).

Публікації. Основні теоретичні висновки і практичні рекомендації, що містяться в дисертації, викладено у 10 наукових публікаціях за темою дослідження: 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України включених до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International, 1 – в іноземному науковому періодичному виданні та 4 тезах доповідей і наукових повідомлень на наукових конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що складаються з десяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 227 сторінок. Список використаних джерел містить 272 найменування на 29 сторінках, 4 додатки викладено на 6 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, наголошено на зв'язку роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету і завдання дисертації, нормативну основу й емпіричну базу, перераховано використані наукові методи дослідження, сформульовано наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, вказано на апробацію матеріалів дисертації, її структуру й обсяг.

Розділ 1 «Загальна характеристика адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Генезис адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні» розглянуто ретроспективу правового регулювання житлового будівництва в Україні.

Зазначено, що питання регулювання житлового будівництва сягає часів існування Київської Русі. Основана увага на той час приділялася встановленню технічних і фінансових норм щодо будівництва князівських помешкань, військових та культових об'єктів. Аргументовано, що подальші зміни у відповідному нормативно-правовому забезпеченні відбувалися під впливом Магдебурзького права.

Відзначено, що в Російській імперії було ухвалено низку нормативно-правових актів, які регулювали сферу житлового будівництва. На цьому етапі розвитку адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва було запроваджено суворий контроль за будівельною діяльністю, що мав поліцейський характер: здійснювався силовим відомством і не забезпечував реальної професійної оцінки якості будівництва та пов'язаних із цим ризиків.

Розкрито зміст законодавства СРСР, яке визначало правові засади адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. Зазначено, що в цей період відбулася значна активізація житлово-будівельної галузі, що дозволило певною мірою вирішити проблему забезпечення населення житлом. Однак при цьому формування та реалізація державної політики у сфері житлового будівництва відбувалися з огляду на потреби планової економіки і не враховували соціальні потреби громадян.

Одним із ключових питань, яке належить вирішити на сучасному етапі розвитку адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва, названо систематизацію законодавства в будівельній сфері, що запропоновано здійснити в базовому галузевому законі.

У підрозділі 1.2 *«Особливості житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні»* розкрито зміст та особливості житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

Зазначено, що право на житло – це надважливе та багатоаспектне конституційне право кожного громадянина, яке включає в себе декілька складових: по-перше, гарантовану державою можливість кожної людини отримати житло будь-яким законним способом, незалежно від вартості та кількості; по-друге, обов'язок держави забезпечувати житлом осіб, які потребують соціального захисту; по-третє, створення державою умов для доступного отримання житла громадянами. Аргументовано, що вирішити низку проблем, пов'язаних із реалізацією громадянами права на житло, можливо за допомогою забезпечення ефективного функціонування будівельної галузі взагалі та сфери житлового будівництва зокрема.

Узагальнено теоретичні підходи до сутності і змісту поняття «будівництво», що дозволило обґрунтувати його як особливий вид господарської діяльності зі створення нових будівельних об'єктів або ж реконструкції, ремонту вже введених в експлуатацію споруд, будівель, житлових будинків тощо. Акцентовано увагу на значенні житлового будівництва як складової будівельної галузі. Запропоновано авторське визначення поняття «житлове будівництво», визначено його особливості як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

У підрозділі 1.3 *«Правові засади житлового будівництва та місце серед них адміністративно-правових норм»* охарактеризовано нормативно-правові акти, які є основою здійснення житлового будівництва.

Доведено, що специфіка сфери житлового будівництва вимагає особливого підходу до її регулювання, зокрема за допомогою норм адміністративного права, адже завдяки їм в зазначені відносини вноситься необхідний і доцільний рівень упорядкованості, що є гарантією законності, належної якості й ефективності роботи органів і посадових осіб публічної влади, а також захищеності прав і законних інтересів людини та громадянина, колективних і приватних суб'єктів.

З'ясовано, що правові засади житлового будівництва варто тлумачити як сукупність чинних нормативно-правових актів, положеннями яких регламентуються найбільш важливі матеріально-правові та процедурно-процесуальні аспекти здійснення житлового будівництва в Україні. Виявлено суперечності і недоліки сучасного стану адміністративно-правових засад здійснення житлового будівництва в Україні, наголошено на потребі їх оновлення та розвитку.

Розділ 2 «Зміст адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу» визначено й охарактеризовано правовий статус суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні.

Наголошено, що суб'єкти адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні являють собою певну систему. Розкрито зміст і особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів загальної та спеціальної компетенції крізь призму його ключових елементів, зокрема повноважень, завдань і функцій.

Констатовано, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні ієрархічно досить вдало будована, однак не позбавлена недоліків. У зв'язку із цим запропоновано: уточнити місце кожного із суб'єктів спеціальної компетенції в системі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва, що дозволить уникнути дублювання контрольних-наглядових повноважень; унормувати питання координації та взаємодії суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва.

У підрозділі 2.2 «Публічно-правові принципи забезпечення житлового будівництва в Україні» з'ясовано основні засади реалізації державної політики у сфері житлового будівництва.

Окреслено коло публічно-правових принципів забезпечення житлового будівництва в Україні. Здійснено класифікацію вказаних принципів із поділом їх на загальноправові, галузеві та спеціальні, надано змістовну характеристику кожному з них.

Обґрунтовано доцільність закріплення визначених принципів на законодавчому рівні, що сприятиме: забезпеченню дотримання режиму законності та правопорядку у сфері житлово-будівельної діяльності всіма учасниками відповідних правовідносин; більш змістовному та повному окресленню напрямів і векторів забезпечення житлового будівництва в Україні; здійсненню подальших наукових досліджень, присвячених проблемам забезпечення ефективного функціонування сфери житлового будівництва.

У підрозділі 2.3 «Особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних форм і методів забезпечення житлового будівництва в Україні» розкрито особливості способів і засобів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні, їх зовнішнього вираження та юридичних наслідків для суб'єктів містобудівної діяльності.

Розкрито зміст поняття «адміністративно-правові та організаційні форми забезпечення житлового будівництва в Україні», з'ясовано їх види.

Наголошено на важливому значенні нормативно-правової форми адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва та визначено такі її особливості: 1) в результаті її здійснення встановлюються формально-визначені, загальнообов'язкові правила поведінки у сфері житлового будівництва, виконання або неналежне (зокрема порушення)

виконання вимог яких тягне за собою відповідні юридичні наслідки у вигляді виникнення, зміни чи припинення правовідносин; 2) завдяки їй забезпечується усунення прогалин, колізій та інших недоліків у чинному законодавстві з питань житлового будівництва; 3) саме завдяки їй забезпечується систематизація, зокрема кодифікація, законодавства.

Проведено класифікацію адміністративно-правових методів забезпечення житлового будівництва в Україні за такими критеріями: 1) за характером прийомів впливу суб'єкта регулювання на об'єкт регулювання (переконання та примус); 2) за характером регулювання (приписи, заборони, дозволи); 3) за характером відносин між суб'єктом та об'єктом управління (координація, субординація та реординація).

З'ясовано, що адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні здійснюється за допомогою системи правових та організаційних форм і методів, які у своїй єдності та взаємодії забезпечують комплексний підхід до управління цією сферою. Водночас стан практичної реалізації деяких із них потребує вдосконалення.

У підрозділі 2.4 «Процедури адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні» досліджено теоретичні підходи щодо визначення понять «процедура» та «правова процедура», на основі чого запропоновано авторське визначення поняття «процедура адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні».

Доведено, що встановлення процедур адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва має на меті забезпечити: по-перше, чіткий і зрозумілий порядок доступу приватних суб'єктів до діяльності, пов'язаної з житловим будівництвом; по-друге, прозорий і контрольований порядок реалізації компетентними суб'єктами своїх владних повноважень (нормотворчих, правозастосовних тощо) у сфері управління житловим будівництвом; по-третє, законний і дієвий порядок притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні правопорушень у сфері будівельної діяльності.

Спираючись на аналіз наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України, обґрунтовано, що вказані процедури мають дозвільно-реєстраційний та контрольовано-наглядний характер. Окремо виділено процедури, які забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері здійснення житлового будівництва. Визначено особливості реалізації відповідних процедур.

Аргументовано, що саме завдяки названим вище процедурам значною мірою досягається необхідний рівень законності, уніфікації, послідовності, прозорості, зрозумілості та прогнозованості, а також контрольованості адміністративних та інших відносин, пов'язаних із житловим будівництвом.

Розділ 3 «Напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні» складається із трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері житлового будівництва в Україні» зазначено, що

юридична відповідальність є одним з основних засобів підтримки режиму законності та дисципліни у всіх основних сферах суспільних відносин, зокрема в галузі житлового будівництва. Значення відповідальності обумовлюється її специфічною природою, яка забезпечує як профілактично-виховний і стимулюючий ефект, так і правовідновлювальний і каральний.

Указано, що сьогодні існують прогалини в законодавстві, яке визначає правові засади адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері житлового будівництва. Однією з них є наявність декількох нормативно-правових актів, що визначають підстави та процедури притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері житлового будівництва. Такий підхід законодавця зумовлює правову невизначеність, уможливорює застосування відповідальності одного й того самого виду за одне й теж саме правопорушення.

Звернено увагу на недосконалість процедури виявлення правопорушень під час здійснення заходів контролю органами архітектурно-будівельного контролю. Запропоновано визначити швидке та добровільне усунення суб'єктом житлового будівництва порушень, виявлених під час контролю, обставиною, що пом'якшує його відповідальність.

У підрозділі 3.2 *«Зарубіжний досвід правового регулювання житлового будівництва та можливості його використання в Україні»* досліджено досвід формування систем адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в зарубіжних країнах і напрями його використання в Україні.

З'ясовано основні позитивні риси правового регулювання житлового будівництва Сполучених Штатів Америки: по-перше, досить змістовне та всебічне регулювання правовідносин у відповідній сфері за допомогою нормативно-правових актів державного значення і тих, що ухвалюються на рівні відповідного штату; по-друге, система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва представлена не лише спеціальними суб'єктами, а й правоохоронними органами.

Виявлено й узагальнено кращі позитивні практики у сфері адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва країн – членів ЄС, зокрема Великобританії, Німеччини та Польщі.

Запропоновано авторське бачення напрямів використання зарубіжного досвіду правового регулювання житлового будівництва в Україні.

У підрозділі 3.3 *«Шляхи вдосконалення державної політики та адміністративного законодавства у сфері житлового будівництва в Україні»* аргументовано, що адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні має чимало проблемних питань, які потребують вирішення, а саме: непослідовність і здебільшого неефективність державної політики в цій сфері; прогалини в адміністративному законодавстві, яке визначає правові засади здійснення діяльності у відповідній сфері суспільних відносин.

Із метою вдосконалення державної політики у сфері житлового будівництва запропоновано розробити нову державну Концепцію

вдосконалення державної політики у сфері житлового будівництва, а також окреслено ключові положення цього програмного документа.

Наголошено на необхідності підвищення інвестиційної привабливості сфери житлового будівництва в Україні, для чого запропоновано: 1) стабілізувати соціальну, економічну та політичну ситуацію всередині країни, адже ринок житла прямо залежить від благополуччя кожного окремого громадянина, його фінансових можливостей і впевненості в завтрашньому дні; 2) популяризувати іпотечне кредитування, зробити його більш доступним для громадян; 3) створити умови, за яких держава буде здійснювати підтримку житлового будівництва, зокрема щодо житла для середніх і бідних верств населення. Відзначено, що важливим напрямом удосконалення державної політики у сфері житлового будівництва в Україні є вирішення проблем забезпечення житлом молодих сімей.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та розкритті особливостей адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення законодавства в цій сфері.

1. Виокремлено етапи становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні:

1) період існування Київської Русі (IX–XIII ст.). Характеризується низьким рівнем регулювання правовідносин у будівельній галузі взагалі та у сфері житлового будівництва зокрема. На той час основана увага приділялася встановленню технічних і фінансових норм щодо будівництва князівських помешкань, військових та культових об'єктів, а також споруд, що забезпечували господарську діяльність у місті (торгівлю, ремісництво тощо);

2) початок XIV – кінець XIII ст. Пов'язаний із застосуванням в окремих містах України магдебурзького права. Вперше планування забудови здійснювалося не лише в містах, але й у сільській місцевості. Під впливом західної культури почала приділятися увага питанням естетичного вигляду міста. Встановлювалися технологічні вимоги, зокрема протипожежної безпеки, до будівництва жилих приміщень;

3) період існування Російської імперії (кінець XIII – початок XIX ст.). Було здійснено першу ґрунтовну спробу систематизації законодавства з питань будівництва. Одним із ключових моментів було запровадження суворого поліцейського контролю за будівельною діяльністю;

4) період існування СРСР (1917–1991 рр.). Було сформовано досить розгалужену систему нормативно-правових актів з питань будівництва, яка складалася із загальносоюзних і республіканських актів. У цих актах визначалися вимоги щодо: планування та фінансування будівництва (зокрема житлового), складання кошторисної документації; пожежної та санітарної

безпеки; форм участі громадян у розвитку житлового фонду; системи та повноважень органів управління державним жилим фондом; відповідальності за порушення законодавства у сфері житлового будівництва;

5) сучасний етап (з 1991 р. і дотепер). Було ухвалено низку нормативно-правових актів, покликаних урегулювати правовідносини у відповідній сфері.

Обґрунтовано, що сьогодні в результаті активної нормотворчої діяльності одним із ключових питань, яке належить вирішити українській владі, є забезпечення здійснення систематизації законодавства в будівельній сфері з метою його приведення до єдиної, злагодженої системи з чітко визначеним базовим галузевим законом.

2. Доведено, що житлове будівництво як об'єкт адміністративно-правового забезпечення являє собою врегульовану нормами адміністративного права та гарантовану державою діяльність, спрямовану на створення житлових будівельних та умов для реалізації громадянами конституційного права на житло.

Особливостями житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення визначено такі: а) є комплексним явищем, що має важливе соціальне, економічне та політичне значення; б) є діяльністю зі створення об'єктів матеріального світу, а отже, потребує встановлення особливої системи форм і методів забезпечення; в) вимагає функціонування спеціальних суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, кожен з яких повинен реалізовувати надану законом компетенцію у відповідному напрямі на визначеному рівні публічного управління; г) нормами адміністративного права регулюються фактично всі правовідносини, які виникають у процесі житлового будівництва, зокрема щодо нормування, ліцензування, управління у відповідній сфері, регламентації діяльності як самих суб'єктів будівництва, так і органів державної влади, що відповідають за реалізацію державної політики в досліджуваній сфері, тощо.

3. Встановлено, що ключове місце в системі правових засад житлового будівництва належить нормам адміністративного права, оскільки саме вони визначають юридичні умови та загальнообов'язкові правила юридично значущої поведінки суб'єктів владних повноважень і приватних суб'єктів під час здійснення правових відносин, що складаються між ними та реалізуються у сфері житлового будівництва. Саме завдяки нормам адміністративного права в зазначені відносини вноситься необхідний і доцільний рівень упорядкованості, що є гарантією законності, належної якості та ефективності роботи органів і посадових осіб публічної влади, захищеності прав і законних інтересів людини та громадянина.

4. Систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні розглянуто як сукупність органів публічної адміністрації, які наділені повноваженнями щодо формування та реалізації державної політики в будівельній галузі, зокрема у сфері житлового будівництва (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів

України та Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України), а також безпосередньо застосовують форми і методи адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва (Державна архітектурно-будівельна інспекція України та органи місцевого самоврядування).

5. Публічно-правовими принципами забезпечення житлового будівництва в Україні названо прямо чи опосередковано визначені в нормах чинного адміністративного законодавства України вихідні засади, ідеї, дотримання яких є обов'язковим для всіх учасників публічно-правових правовідносин, які виникають у сфері адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва. Публічно-правові принципи забезпечення житлового будівництва в Україні поділено на: 1) загальноправові, якими визначено базові засади публічного управління та адміністрування незалежно від сфери суспільних відносин (верховенства права; законності; рівності; юридичної відповідальності; ефективності); 2) галузеві, характерні для будівельної галузі взагалі (нагляду і контролю; субсидіарності та децентралізації в галузі будівництва; дотримання будівельних норм і стандартів; створення безпечного середовища для здоров'я та життєдіяльності людини; забезпечення суворого дотримання правил безпеки та вимог щодо охорони навколишнього середовища); 3) спеціальні, що відображають специфіку суспільних відносин у сфері житлового будівництва (соціальної диференціації; забезпечення нормативної чи договірної тривалості будівництва; позитивної відповідальності).

6. Аргументовано, що адміністративно-правовими та організаційними формами забезпечення житлового будівництва в Україні є способи зовнішнього вираження (виявлення) регулятивно-управлінської функції держави в особі її компетентних органів і посадових осіб у сфері житлового будівництва. До відповідних форм віднесено нормативно-правову, правозастосовну, організаційно-установчу, контрольню-наглядову.

Відзначено, що поряд із формами важливими адміністративно-правовими засобами є методи діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва. Їх охарактеризовано як способи впливу на свідомість і поведінку суб'єктів містобудівної діяльності з метою дотримання ними встановлених правил здійснення житлового будівництва. До методів забезпечення житлового будівництва в Україні віднесено: переконання; примус; встановлення приписів, заборон, дозволів; координації, субординації та реординації.

7. З'ясовано, що процедури адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні являють собою встановлений чинним законодавством порядок (послідовність) учинення публічними та приватними суб'єктами юридично значущих дій з метою вирішення тих чи інших справ у сфері публічного управління житловим будівництвом.

До відповідних процедур віднесено: дозвільно-реєстраційні; контрольню-наглядові; юрисдикційні адміністративні.

8. До напрямів удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері житлового будівництва в Україні віднесено: 1) уніфікацію нормативно-правових актів з питань застосування адміністративної відповідальності до суб'єктів містобудівної діяльності, громадян; 2) у разі вчинення дій, що призвели до суттєвих фінансових втрат громадян та/або які спричинили ушкодження здоров'я людини, визначити одним із видів адміністративних стягнень позбавлення на певний строк права займатися відповідною діяльністю або обіймати певну посаду.

9. Запропоновано запозичити та застосувати в Україні досвід адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва США, Польщі, Німеччини, зокрема: з досвіду Польщі – переглянути процедури легалізації старих будівель, що були побудовані до набуття незалежності; з досвіду США – встановити чіткі ієрархічні зв'язки між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва та механізм розподілу повноважень між установами і відомствами одного рівня; з досвіду Німеччини – створити умови для суттєвої деталізації вітчизняного будівельного законодавства.

10. Доведено, що вдосконалення державної політики у сфері житлового будівництва вимагає розробки й ухвалення Концепції вдосконалення державної політики у сфері житлового будівництва. Іншими напрямками вдосконалення адміністративного законодавства у сфері житлового будівництва в Україні названо: ухвалення Законів України «Про основні засади державної житлової політики» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення скорочення строків розгляду справ за позовами органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду»; перегляд основ здійснення нагляду і контролю у сфері житлового будівництва, зокрема стосовно дотримання суб'єктами будівництва норм і стандартів; посилення інституційної спроможності Державної архітектурно-будівельної інспекції України щодо протидії корупції та іншим корупційним правопорушенням у сфері житлового будівництва; ухвалення окремого підзаконного нормативно-правового акта Кабінетом Міністрів України, який визначатиме порядок взаємодії органів публічної адміністрації у сфері будівельної діяльності.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Тарасюк Ю. В. Шляхи удосконалення державної політики та адміністративного законодавства у сфері житлового будівництва в Україні. *Європейські Перспективи*. 2017. № 4. С. 29–33.

2. Тарасюк Ю. В. Особливості житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Наше право*. 2018. № 3. С. 37–43.

3. Тарасюк Ю. В. Характеристика системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 6. Спецвипуск. Т. 2. С. 99–104.

4. Tarasiuk Yu. Problem of determining the place of administrative and legal norms in the system of legal bases of housing construction. *European Reforms Bulletin*. 2020. № 4. S. 118–122.

5. Тарасюк Ю. В. Генеза адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні (з часів існування СРСР і до сьогодні). *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2020. № 4 (92). С. 233–244.

6. Тарасюк Ю. В. Характеристика принципів забезпечення житлового будівництва в Україні. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2020. № 3–4. С. 130–139.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Тарасюк Ю. В. Щодо проблеми реалізації громадянами права на житло. *Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє: тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 10 груд. 2020 р.)*. Харків: НДІ ППСН, 2020. С. 97–98.

2. Тарасюк Ю. В. Характеристика нормативно-правової форми забезпечення житлового будівництва в Україні. *Концепція соціальної безпеки в Україні: тези доп. учасників. наук.-практ. конф. (м. Харків, 6 лист. 2020 р.)*; *Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків: НДІ ППСН, 2020. С. 64–66.*

3. Тарасюк Ю. В. Поняття та значення процедур адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. *Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії: тези доп. учасників. наук.-практ. конф. (м. Київ, 10 груд. 2020 р.)*; *Наук.-дослід. ін-т соц. безпеки, політики, права фінансів та бізнесу. Київ: НДІ СБППФБ, 2020. С. 58–60.*

4. Тарасюк Ю. В. Досвід США щодо правового регулювання житлового будівництва та можливості його використання в Україні. *Забезпечення сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій: Збірник матеріалів III конференції молодих науковців (м. Київ, 29 травня 2020 р.)* [Голова ред. колегії: Ю. Оніщик]. Київ: АПСВТ, 2020. С. 47–50.

АНОТАЦІЯ

Тарасюк Ю. В. Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні. – *Кваліфікована наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Сумський державний університет, Суми, 2021.

Дисертацію присвячено дослідженню змісту й особливостей адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. Виявлено генезис адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. З'ясовано особливості житлового будівництва в Україні як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

Охарактеризовано правові засади житлового будівництва та встановлено місце серед них адміністративно-правових норм. Окреслено систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні та з'ясовувано особливості їх адміністративно-правового статусу. Встановлено коло публічно-правових принципів забезпечення житлового будівництва в Україні. З'ясовано особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних форм і методів забезпечення житлового будівництва в Україні. Охарактеризовано процедури адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. Визначено напрями вдосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері житлового будівництва в Україні. Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання житлового будівництва та опрацьовано можливості його використання в Україні. З'ясовано шляхи вдосконалення державної політики та адміністративного законодавства у сфері житлового будівництва в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, житлове будівництво, правові засади, система суб'єктів, публічно-правові принципи, адміністративно-правові форми, адміністративно-правові методи, адміністративні процедури, адміністративна відповідальність, державна політика.

АННОТАЦИЯ

Тарасюк Ю. В. Административно-правовое обеспечение жилищного строительства в Украине – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Сумской государственной университет, Сумы, 2021.

Диссертация посвящена исследованию содержания и особенностей административно-правового обеспечения жилищного строительства в Украине.

Выявлено генезис административно-правового обеспечения жилищного строительства в Украине. Выяснены особенности жилищного строительства в Украине как объекта административно-правового обеспечения. Охарактеризованы правовые основы жилищного строительства и определено место среди них административно-правовых норм. Рассмотрена система субъектов административно-правового обеспечения жилищного строительства в Украине и выяснены особенности их административно-правового статуса. Установлен круг публично-правовых принципов обеспечения жилищного строительства в Украине. Выяснены особенности реализации административно-правовых и организационных форм и методов обеспечения жилищного строительства в Украине. Охарактеризованы процедуры административно-правового обеспечения жилищного строительства в Украине. Определены направления совершенствования

административной ответственности за правонарушения в сфере жилищного строительства в Украине. Обобщен зарубежный опыт правового регулирования жилищного строительства и выяснены возможности его использования в Украине. Предложены пути совершенствования государственной политики и административного законодательства в сфере жилищного строительства в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, жилищное строительство, правовые основы, система субъектов, публично-правовые принципы, административно-правовые формы, административно-правовые методы, административные процедуры, административная ответственность, государственная политика.

SUMMARY

Tarasyuk Yu., V. Administrative and Legal Provision of Housing Construction in Ukraine. – *Qualification scientific work on the rights of a manuscript.*

The thesis for a candidate degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Sumy State University. – Sumy, 2021.

The dissertation is focused on studying the content and specific features of administrative and legal provision of housing construction in Ukraine.

The author has singled out five stages of historical and legal development of administrative and legal provision of housing construction in Ukraine: 1) the period of existence of Kievan Rus (IX-XIII centuries); 2) the beginning of the XIV – the end of the XIII century – domination of the Magdeburg law in the vast majority of the territories of Ukraine; 3) the time of Ukraine's accession to the Russian Empire (early XVIII century – 1917); 4) the period of existence of the USSR (1917-1991); 5) the current stage (since 1991 and until now).

It has been determined that the object of administrative and legal provision in the field of housing construction is the activity of the state and urban planning entities for the construction of buildings intended for human habitation and creation of conditions for citizens to exercise the right to housing guaranteed by the Constitution of Ukraine.

It has been offered to create a department within the State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine that would combat corruption and other corruption offenses committed by urban planning entities and public administration officials in the construction sector, in particular housing construction.

The author has carried out the characteristics of the system of subjects of administrative and legal provision of housing construction in Ukraine, taking into account their division into subjects of general competence that accomplish the formation and implementation of the state policy in the construction sector, in particular in the field of housing construction, and subjects of special competence that directly apply the forms and methods of administrative and legal provision of housing construction.

The author has improved scientific approaches to the classification of the principles of administrative and legal provision of the housing construction area, which have been offered to be divided into: 1) generally legal, which are inherent for the implementation of any activity; 2) sectoral, which are characteristic for the construction sector in general; 3) special, which are relevant for legal provision of the housing construction area.

It has been argued that organizational, administrative and legal forms of ensuring housing construction in Ukraine are the ways of external expression (identification) of the regulatory and administrative function of the state represented by its competent authorities and officials in the field of housing construction. The relevant forms include normative and legal, law-enforcement, organizational and constituent, control and supervisory.

It has been noted that important administrative and legal means along with the forms are methods of the activity of the subjects of administrative and legal provision of housing construction. They have been characterized as the ways to influence the consciousness and behavior of urban planning entities in order of their compliance with the established rules of housing construction. The methods of providing housing construction in Ukraine include: persuasion; coercion; establishment of instructions, prohibitions, permits; coordination, subordination and re-coordination.

It has been found out that procedures of administrative and legal provision of housing construction in Ukraine constitute the procedure (sequence) established by the current legislation for performing legally significant actions by public and private entities in order to resolve certain cases in the field of public management in the field of housing construction.

The classification of procedures for administrative and legal provision of housing construction in Ukraine has been carried out: 1) permit and registration procedures, which consist of: (a) procedures for granting a permit for construction activities; (b) procedures for granting a construction permit for a specific housing construction object; 2) control and supervisory procedures; 3) jurisdictional (proceedings in cases on administrative offenses; imposition of fines for offenses in the field of urban planning).

The author has also substantiated the necessity of adopting new legislative acts in order to improve the bases of bringing to administrative and criminal liability for illegal construction, reduction of terms of considering the cases on claims of the state architectural and construction control and supervision agencies. The directions for improving administrative liability for offenses in the field of housing construction in Ukraine have been determined.

It has been offered to borrow and apply in Ukraine the experience of administrative and legal provision of housing construction from the United States, Poland, Germany, in particular: in regard to the experience of Poland – to review the procedures for legalization of old buildings that were built before acquiring the independence; regarding the experience of the United States – to establish clear hierarchical relationships between the subjects of administrative and legal provision of housing construction and the mechanism of the division of powers

between institutions and agencies of the same level; in regard to the experience of Germany – to create conditions for significant specification of domestic construction legislation.

The author has specified the ways to improve the state policy and administrative legislation in the field of housing construction in Ukraine.

Key words: administrative and legal provision, housing construction, legal principles, system of subjects, public and legal principles, administrative and legal forms, administrative and legal methods, administrative procedures, administrative liability, state policy.

Підписано до друку 05.04.2021.
Формат 60x90/16. Ум. друк. арк. 1,1.
Обл.-вид. арк. 0,0 Гарнітура Times.
Тираж 100 пр. Зам. № 203/21.
Віддруковано у видавництві «Ярославна».
40030, м. Суми, вул. Горького, 2.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи: серія ДК, № 332
від 09.02.2001 р.