

ПРИВАТНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УНІВЕРСИТЕТ СУЧАСНИХ ЗНАНЬ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ТАРАСЮК ЮРІЙ ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 342.95:332.87 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ Ю. В. Тарасюк

Науковий керівник:
Теремецький Владислав Іванович,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України

Суми — 2021

АНОТАЦІЯ

Тарасюк Ю.В. Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні. – *Кваліфікаційна 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. – Приватний вищий навчальний заклад «Університет сучасних знань», Сумський державний університет, МОН України. – Суми, 2021.

Дисертацію присвячено дослідженню змісту й особливостей адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні.

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.

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.

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. Сформульовано 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.

Запропоновано створити у структурі Державної архітектурно-будівельної інспекції України підрозділ протидії корупції та іншим корупційним правопорушенням, що вчиняються суб'єктами містобудівної діяльності та посадовими особами публічної адміністрації у сфері будівельної галузі, зокрема житлового будівництва.

Здійснено 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.

Удосконалено наукові 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.

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.

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.

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) контрольню-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.

Обґрунтовано необхідність 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.

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.

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.

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.

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.

SUMMARY

Tarasyuk Yu., V. Administrative and Legal Provision of Housing Construction in Ukraine. – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a candidate degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Private Higher Education Institution "University of Modern Knowledge", 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.

Specific features of housing construction as an object of administrative and legal provision have been defined as follows: (a) it is a complex phenomenon that has important social, economic and political significance; (b) it is the activity on creating objects of the material world, and therefore requires the establishment of a special system of forms and methods of provision; (c) requires the functioning of special subjects of administrative and legal provision, each of them must exercise the competence provided by law in the appropriate direction at a certain level of public administration; (d) the norms of administrative law regulate almost all legal relations that arise in the process of housing construction, in particular regarding the regulation, licensing, management in the relevant field, regulation of the activities of the construction entities and public authorities responsible for implementing the state policy in the studied area, etc.

It has been established that the key place in the system of legal principles of housing construction belongs to the norms of administrative law, because they determine the legal conditions and mandatory rules of legally significant behavior of subjects of authoritative powers and private entities while implementing legal relations between them and are implemented in the field of housing construction. The author has formulated propositions for conducting a meaningful systematization of regulatory acts in the field of construction, which should provide not only their external regulation, but also revision of the content in order to identify and eliminate existing conflicts and gaps.

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 substantiated the necessity for the elaboration and adoption of a separate by-law, which should regulate the procedures of interaction of public administration agencies in the field of housing construction.

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 areas of improving administrative liability for offenses in the field of housing construction in Ukraine include: 1) unification of regulatory acts on the application of administrative liability to urban entities, citizens; 2) in case of committing actions that have led to significant financial losses of citizens and / or caused damage to human health, to determine as one of the types of administrative penalties of depriving the right to be engaged in the relevant activities or to hold certain positions for a certain period of time.

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.

It has been proved that the improvement of the state policy in the field of housing construction requires the development and adoption of the Concept of Improving the State Policy in the Field of Housing Construction. Other areas of improvement of administrative legislation in the field of housing construction in Ukraine include: adoption of the Laws of Ukraine “On Basic Principles of State Housing Policy” and “On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine to Ensure the Reduction of Terms for Considering Cases on the Complaints of the State Architectural and Construction control and Supervisory Agencies”; revision of the basics of exercising the supervision and control in the field of housing construction, in particular on the observance of norms and standards by construction entities; strengthening the institutional capacity of the State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine to combat corruption and other corruption offenses in the field of housing construction; adoption of a separate by-law regulatory act by the Cabinet of Ministers of Ukraine, which should determine the procedure for interaction of public administration agencies in the field of construction activity.

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.

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:

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ.....	23
1.1. Генезис адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні.....	23
1.2. Особливості житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні.....	50
1.3. Правові засади житлового будівництва та місце серед них адміністративно-правових норм.....	64
Висновки до розділу 1.....	76
РОЗДІЛ 2 ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ.....	79
2.1. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу.....	79
2.2. Публічно-правові принципи забезпечення житлового будівництва в Україні.....	93
2.3. Особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних форм і методів забезпечення житлового будівництва в Україні.	106
2.4. Процедури адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні.....	123
Висновки до розділу 2.....	145
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ.....	149
3.1. Удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері житлового будівництва в Україні.	149
3.2. Зарубіжний досвід правового регулювання житлового будівництва та можливості його використання в Україні	158

3.3. Шляхи вдосконалення державної політики та адміністративного законодавства у сфері житлового будівництва в Україні	172
Висновки до розділу 3	185
ВИСНОВКИ	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	193
ДОДАТКИ	222

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. 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. *Нормативно 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.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

1.1. Генезис адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні

Однією і надзвичайно важливих умов нормального існування людини є житло, наявність та стан якого у значній мірі обумовлює рівень її благополуччя, задоволеності життям. О. С. Омельчук цілком справедливо звертає увагу на те, що житло є не тільки об'єктивно необхідною умовою людського існування, а й важливим чинником стабілізації та сталого розвитку суспільства, оскільки самі житлові умови є істотним чинником формування особистості, утвердження людської гідності, збереження здоров'я, самореалізації у трудовій та духовній сфері [136]. Зміст житлової проблематики, підкреслює О.Є. Аврамова, пов'язаний з тим, що від задоволення житлової потреби залежить рівень життя людини, можливість її морального та фізичного розвитку, оскільки житло виконує соціальну, економічну, біологічну функцію [1]. К. С. Борисова наголошує, що сьогодні житло виконує функції місця відпочинку, ведення домашнього побуту, навчання, трудової діяльності, спілкування, споживання матеріальних і духовних благ, забезпечення комфортних умов для здорового існування та захисту від холоду, спеки, інших умов тощо [23, с. 1]. Житло, відмічає О. П. Ковалевська, є одним із найважливіших соціальних благ і складових якостей життя населення в цілому та кожної родини зокрема. Тому поліпшення житлових умов населення є невід'ємною і найважливішою частиною соціальної політики соціально-орієнтованої держави [73]. Особлива важливість такого матеріального блага як житло визначає необхідність окремої та значної уваги з боку держави до питання забезпечення житлом її населення. У сучасних умовах розвитку економіки

України важливою невирішеною проблемою є забезпечення населення житлом. Значна частина населення проживає в незадовільних умовах. Ця проблема, підкреслюють С. А. Ушацький та А. В. Сердюк, є однією з найбільш важливих для розвитку суспільства, оскільки призводить до зниження рівня життя населення, поширення бідності, зростання міграції, депопуляції населення та погіршення якості людських ресурсів загалом [138, с. 4].

Вирішення питання забезпечення населення України житлом передбачає урегулювання проблем як у сфері цивільно-правових, так і публічно-правових відносин. У контексті тематики представленого дослідження особливий інтерес для нас становлять саме останні правовідносини, тобто такі, що пов'язані із реалізацією публічного управління у сфері житлового будівництва. У Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки зазначається, що сьогодні надзвичайно важливим є створення в Україні цілісної та ефективної системи функціонування публічного управління у сфері містобудівної діяльності, що вимагає забезпечення комплексної правової основи для розвитку містобудівної діяльності, формуванні безпечного та комфортного середовища для населення, подоланні корупції в публічному секторі. Державна політика у сфері містобудівної діяльності має бути спрямована на забезпечення високих стандартів проживання, створення ефективних фінансово-економічних, технічних, організаційних і правових механізмів для вдосконалення соціально-економічного та просторового розвитку держави, регіонів та населених пунктів. Управління у сфері містобудівної діяльності вимагає розгляду всієї сукупності питань, пов'язаних з просторовим розвитком та плануванням територій (на національному, регіональному та місцевому рівнях) і будівництвом як наслідком діяльності всіх суб'єктів містобудування (просторового планування) [90].

Цілком підтримуючи прагнення держави, в особі її компетентних органів і

посадових осіб, до удосконалення та розвитку вітчизняної сфери житлового будівництва, вважаємо за необхідне наголосити на тому, що для забезпечення якісного та змістовного підходу до вирішення даного питання, необхідно сформувати відповідне науково-теоретичне підґрунтя для цього. Справедливим буде відмітити, що проблемні питання житлового будівництва у своїх працях досліджували ряд вчених. Однак, віддаючи належне науковому внеску цих та інших дослідників у розробку проблематики житлового будівництва, слід зауважити, що ряд досліджень у зазначеній сфері були проведені досить давно і у тій чи іншій мірі втратили свою актуальність. Також не можна не звернути увагу на те, що управлінські аспекти забезпечення права на житло, зокрема адміністративно-правові засади житлового будівництва, висвітлюються, досить часто фрагментарно, у розрізі якогось окремого проблемного питання, тобто відсутній комплексний підхід до вивчення даної проблематики.

Тож, наявні в нашій державі проблеми у сфері житлового будівництва, прогалини у науково-теоретичному підґрунті даної проблематики обумовлюють актуальність та доцільність проведення комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. Перш за все, на наше переконання, необхідно провести вивчення генези та розвитку зазначених засад. Адже з'ясування та аналіз історико-правових аспектів їх виникнення і становлення дозволяє уникнути повторення помилок минулого та сприяє визначенню перспектив подальшого удосконалення й розвитку адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. М. Гарат слушно вказує, що генезис правового регулювання будівельної галузі є складним та вагомим процесом, який варто розглядати як у правовому, так і в історичному аспектах. Будівельне законодавство постійно перебуває в динаміці, удосконалюється, а за період незалежності України еволюція суспільних, політичних та економічних процесів зумовила виникнення та становлення нових форм нормативно-правового регулювання в галузі будівництва.

Критичне вивчення історичного досвіду нормативно-правового регулювання сфери планування та забудови територій сприяє кращому розумінню позитивних та негативних сторін сучасного будівельного законодавства [38]. Також у даному контексті доцільно відмітити вислів О. О. Квасніцької, що сучасне вивчення правового регулювання будівельної діяльності неможливе без врахування історичного досвіду будівельного (містобудівного) законодавства, його періодизації та основних тенденцій розвитку містобудівного законодавства на конкретних історичних етапах. Протягом історичного та соціального розвитку суспільства, політичних устроїв поступово формувалось та набувало нових правових форм будівельне законодавство і, як наслідок, змінювалися напрями його регулювання [66].

Необхідність наявності притулку як важливої умови виживання розуміли ще первісні люди, функції якого виконували дерева та печери, які дозволяли сховатися від хижаків та негоди. Тобто притулки мали суто природній характер, однак згодом люди самостійно почали обробляти деревину, каміння та інші природні матеріали з метою благоустрою печер, а також будови примітивних споруд. Перші офіційні згадки про будівництво походять з палеолітної доби, де житлом були неглибоко вкопані в землю курені, обставлені кістками мамонтів і вкриті шкірами. У добу неоліту на території України з'явилися глибше вкопані в землю круглі чи овальні землянки зі стіжкуватим перекриттям із шкір або кори. Трипільська культура, в свою чергу, залишила цілі селища, які були відкритими і знаходилися переважно на узгір'ях або долинах (уздовж малих річок), тут житла вже були прямокутної форми з ліпленою стовповою конструкцією. За доби неоліту та бронзи й критських часів поблизу військового типу городищ, які були розташовані на високих берегових кручах, вже будувались відкриті хліборобські поселення, де житла були з пруття та глини [50, с. 181; 49, с. 536; 20]. Виготовлені у період трипільської цивілізації з глини моделі будівель, датовані кінцем V – початком IV тис. до Різдва Христова, є зразками культових виробів, які могли використовуватися під час обрядів,

пов'язаних з будівництвом. Особливості архітектури та виключне багатство їх оздоблення дозволяють припустити, що перед нами – моделі давніх храмів. Ці споруди, а також символіка, яка їх прикрашає, знаходять аналогії в давній архітектурі Месопотамії та Єгипту V-II тис. до Різдва Христового. Без перебільшення, вони змінюють сталі уявлення про архітектуру доби мідного віку на території України [146].

Регуляторну функцію у сфері житла у додержавному періоді виконували виключно соціальні норми – культові ритуали й обряди, які були окремими та специфічними для кожної соціальної групи. З виникненням держави на теренах України, зазначає О. О. Кармаза, право на житло забезпечується на державному рівні та набуває нового значення [65].

У часи становлення Київської Русі формується тип давньоруського міста, складовими якого були: «дитинець», або «днешній град», у якому містилися князівські та боярські двори, «окольний град» у якому проживало міське населення, та «посади», або «кінці», заселені ремісничим і торговим людом. Важливого значення в економічному та культурному розвитку давньоруської держави набували міста, правила забудови яких були викладені у так званій «Кормчій книзі» – збірнику законів, що включав як давньоруські, так і візантійські законоположення про містобудування. За призначенням архітектура поділялась на житлову, культову та оборонну. Пам'яток житлової архітектури не збереглося, але археологічні знахідки свідчать про багатий архітектурний декор будинків заможних верств населення. Археологічні дослідження та літописи дають певні уявлення про особливості міської забудови. Споруди будували із дерев'яних зрубів. В основному це були двокамерні будинки з житловими приміщеннями, що опалювалися глинобитними пічками, та з холодними сінями – перед входом. Більшість таких будинків мали нижній господарський поверх – підкліть, що трохи заглиблювався у землю. Князівські та боярські хорони мали два і більше поверхи. Це були ансамблі споруд із золотверхими теремами та сінями на другому поверсі. На князівських дворах будували гридниці –

великі зали для прийомів, а також – поруби (в'язниці для непокірних). Житло бідних людей було однокамерним, мало каркасно-стовпову конструкцію, обмазувалося глиною і білилося. Вся житлова архітектура була дерев'яною [42, с. 67–68].

Особливо зросли темпи будівництва у в XI – XII ст. (і особливо за князя Ярослава Мудрого). Швидко розвивалося будівництво церков, княжих палат, дерев'яних і кам'яних будинків бояр тощо. Проте житла сільського населення та міських ремісників залишилися майже незмінними, це були дерев'яні хати в лісових місцевостях і напівземлянки в степовій смузі [120, с. 10; 20]. У часи Київської Русі, Галицько-Волинського князівства основні завдання влади зводилися до військової, судової й фінансової діяльності, остання з яких безпосередньо стосувалася фінансування будівництва та його оподаткування [212, с. 107]. Щодо правової основи будівельної діяльності у княжу добу, то вона, переважно, складалася із норм звичаєвого права, хоча, наголошує, О. Квасніцька, що початок кодифікації будівельного законодавства пов'язують саме із цією добою, а конкретніше із періодом правління Ярослава Мудрого. Так в XI ст. вперше в історії Київської Русі було прийнято «Будівельний статут» – перший кодифікований документ, що регламентував вимоги до здійснення будівельного процесу. Розвиток будівельного законодавства характеризується пізнанням культури античного світу і середньовічної культури Візантії унаслідок прийняття християнства та відмови від язичницьких Богів. У цей період виникають зародки цехової організації майстрів будівельної справи, розробляються правила будівництва, що знаходять своє відображення у «Будівельному статуті» й у «Руській Правді» Ярослава Мудрого [66]. О. В. Стукаленко, також відмічає, що у правових пам'ятках Київської Русі можна прослідкувати вмілі напрями стандартизації, планування та розробки технічних програм, спрямованих на будівництво князівських маєтків, каналів, водосховищ, храмів тощо. Основою їх проектування й будівництва було оборонне значення. У зазначений проміжок часу закладаються основи стандартизації в будівництві,

так звані норми міри й ваги. Згадка про міри та ваги загалом і в будівництві зокрема зустрічається в «Руській правді», у грамотах князів. Одним із перших «законів» у цій галузі можна вважати Укладення київського князя Володимира про дотримання єдиних мір ваги та довжини по всій Русі, датоване 996 роком, відповідно до якого міра – це стандарт. Здебільшого реалізація норм міри й ваги використовувалася в торгівлі, проте під час будівництва об'єктів військового значення вдавалися до визначених стандартів, контроль за дотриманням яких покладался на церкву. Передбачалася відповідальність за порушення норм міри й ваги, аж до смертної кари [61, с. 20-21; 93, с. 5; 212, с. 107; 209]. М. Є. Околович, у своєму дослідженні, присвяченому питанням адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування, зазначає, що окрім згаданої Руської правди та Будівельного статуту Ярослава Мудрого, до кола актів, які регулювали будівництво у Київській Русі, також належить і Статут Всеволода, який помилково приписують новгородському князю Всеволоду Мстиславовичу. Цей акт хоча і не увійшов до Кормчої книги, однак міг застосовуватись на землях України-Русі під час будівництва церков. Під час становлення руської держави будівництво розвивалось за двома напрямками: облаштування княжих володінь та будівництво оборонних споруд. Спеціального органу, що регулював будівельну діяльність, не існувало. Замовником будівництва та органом контролю був сам князь [100, с. 94-95; 133, с. 44-45].

Отже, з викладеного видно, що питання регулювання будівництва віднайшли свою регламентацію ще за часів існування Київської Русі, хоча, слід відзначити, що регулювання саме житлового будівництва в існуючих джерелах-пам'ятках тогочасного права визначається лише опосередковано. Основана увага приділялася встановленню технічних та фінансових норм щодо будівництва князівських помешкань, військових та культових об'єктів, а також споруд, що забезпечували господарську діяльність в місті (торгівлю, ремісництво тощо). Що ж стосується житлового будівництва, то воно

продовжувало регламентуватися, у значній мірі, звичаєвим правом.

У XIV столітті в окремих містах України починає застосовуватися магдебурзьке право (Володимир-Волинський – 1324 р., Львів – 1356 р., Коломия – 1405 р., Житомир – 1444 р., Чернігів – 1623 р. ін.). Магдебурзьке Право (Sä chsisches Weichbild або Magdeburger Weich bildrecht) виникає наприкінці XIII століття. Його основним джерелом було Саксонське зерцало. На українські міста були поширені королівські грамоти, які дарували магдебурзьке право кожному місту. Грамоти поєднували у собі норми Саксонського зерцала, литовських статутів та місцевих звичаїв. Саксонське зерцало було поєднанням норм кримінального та приватного права. Цим актом регулювалися усі відносини, при цьому окремо встановлювалися правила щодо утримання будинків [3]. Житло, як самостійна правова категорія не визначалось, як і у римському праві, воно співвідносилось із загальним поняттям будівлі. Виокремлювалося окреме поняття маєтку, яке являло собою поєднання будівлі та землі. Володіння будівлею надавало право проживання. Визначались елементарні норми утримання житлової нерухомості, що співвідносились з інтересами сусідів, правил безпеки проживання. Тобто, підсумовує дослідниця, у XIV столітті виникають первинні елементарні правила щодо проживання у житлі, його безпеки, співвідношення інтересів власника житла та сусідів [3].

Наперекір історичному напрямку українського містобудування, пише О. О. Михайлик, – гармонійній забудові серед природного довкілля, з часом відбувалося створення антропогенного середовища з використанням регулярного, геометричного плану. Урбанізовані процеси, які розвивалися у містах України на основі середньовічної локації міст, створили підставу для забудови міст і вулиць при формуванні вуличного ансамблю [123]. У час Магдебурзького права, зазначають О. О. Михайлик одиницею забудови міст став принцип парцелі. Парцеля (фр. *parcelle* від лат. *particula* – частка) – невелика земельна ділянка, дрібна частина міського кварталу. Парцеля мала визначену стандартну ширину, вона органічно входила до складу міського

кварталу, а кількість парцель обмежувалась. Саме застосування цього принципу і вплинуло на формування обліку середньовічних міст України, у яких застосовувалась Магдебурія. Окремі містобудівні норми спостерігаються й у Литовських статутах. Так, Статут Великого Князівства Литовського 1529 р. у розд. 3 ст.17 містив заборону на будівництво аустерій «пакутных, на местах неслушных». Могилівський статут рекомендував їх будівництво «на готелях, й то не близько села на місцях деяких призначених, де будинки в'їжджі для людей приїжджих врад збудувати повинен» [123]. Уставою на волоки 1557 року – законом Короля Польського та Великого Князя Литовського запроваджувалось вуличне планування сільських поселень відповідно до розробленого і затвердженого плану, розміщуючи житлові будинки по один бік вулиці, а токи та господарські споруди – по другий. У такий спосіб забезпечувалась протипожежна безпека [123; 110; 204, с. 253-254; 133, с. 46]. А. В. Резніков, окремо звертає увагу на вплив магдебурзького права на таке питання організація радами протипожежної охорони міст. Справа в тому, зазначає автор, що тривалий час вулиці в більшості середньовічних європейських міст прокладалися дуже вузькими («не ширше за довжину списа»). Будинки, нерідко дерев'яні, тісно ліпилися один біля одного, а горішні поверхи та круті покрівлі будинків, розташованих навпроти, ледь не дотикалися. Постійним лихом за таких умов у містах були пожежі. Тож своєрідним заходом протипожежної безпеки можна вважати ухвалу львівської міської ради 1527 р. (пізніше затверджену королем), відповідно до якої з метою уникнення пожеж у місті заборонялося будувати будинки з ганком чи іншими прибудовами. Магістрати повинні були мати списки всіх міських будівель, протипожежного майна, що зберігалось у дворах (відра, діжки, сокири, заступи, лопати), визначалася кількість возів для перевезення води в разі потреби. Міський урядовець, який відповідав за стан протипожежної безпеки, обов'язково мусив бути присутнім при гасінні пожежі й стежити, аби міщани не ухилялися від допомоги в боротьбі з вогнем, а в разі непослуху мав право накладати штраф.

У Чернігові до заходів протипожежної безпеки залучалися ремісничі цехи, з приводу чого для них видавалися спеціальні настанови [194].

Тож, під впливом Магдебурзького права, на частині українських земель питання регулювання будівельної діяльності вийшло на новий рівень, оскільки: по-перше, планування забудови здійснювалося не лише у містах, але й сільській місцевості; по-друге, під впливом західної культури, почала приділятися увага питанням естетичного вигляду міста; по-третє, забудова велася не лише з міркування ефективного використання територій та забезпечення належного функціонування військових і адміністративних об'єктів, але й з урахування забезпечення необхідного рівня пожежної безпеки.

На території центральних та східноукраїнських земель, які перебували під російською владою, подальший розвиток відносин навколо житлового будівництва та забезпечення права на житло був зумовлений відновленням умов проживання після татарської навали (XIII ст.), наслідком якої стало знищення міст та селищ. У XIV–XVI ст. були збудовані не лише дерев'яні та кам'яні замки, а й фортеці магнатів, монастирі та церкви, які були пристосовані до оборони міст. Будівлі для проживання будувались із каменів, дерева, змішаного матеріалу. Окремої власності на житло у XVI столітті на східноукраїнських землях не визначалось, оскільки воно було елементом вотчини (комплекс, який складався із земельної ділянки, будівель, інвентаря, холопів, що передавався у спадок) або маєтку (земельні володіння, на яких розташовувались будівлі, надавались за державну або військову службу). Вотчини, маєтки були складними об'єктами, що використовувались як для проживання, так і для ведення натурального господарства. Правила щодо володіння маєтком, вотчиною та проживання відрізнялись, зокрема, останнє право належало членам сім'ї володільця [3]. Формування законодавчих засад будівельної діяльності на зазначених територіях пов'язуються, перш за все, з діяльністю Петра I [149, с. 28], хоча, наголошує О. О. Квасніцька, в цілому окремі документи з питань містобудівного характеру датуються XVI – XVII

ст. Так, перші письмові свідчення стосовно існування будівельного підряду відносяться до 1574 р. і стосуються приватних підрядів, коли відносини оформлялися у вигляді підрядних грамот або записів. Нормативне закріплення відносин будівельного підряду відбулося у 1595 р. царським наказом «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости», яким закріплювалися спеціальні норми про договори будівельного підряду за участю держави. У подальшому більшість нормативно-правових актів, що застосовувалася до договорів підряду, до кінця ХХ ст. мали державну направленість, оскільки держава являлася однією із сторін договору будівельного підряду, а сам договір розглядався як державний контракт, необхідний для здійснення внутрішніх функцій держави [149, с. 28; 8, с. 450; 66]. Окремо слід відзначити «Закон градський», від 1650 р. який, як відмічає І. Бордунова, став результатом культурного обміну в області містобудування між Російською імперією та греко-католицьким світом. «Закон Градський», 49-й розділ «Кормчої книги» – це Збірник правил, призначений отцями Церкви для керівництва всіма сферами життя християн. «Закон Градський» є перекладом написаної в ІХ столітті «Книги єпарха» – зводу статутів константинопольських ремісничих і торгових корпорацій, діяльність яких контролював єпарх – градоначальник. Грань 38 «Закону Градського» являє собою Закон «Про побудові нових будинків і про оновлення старих і про інші речі». Текст стародавнього містобудівного законодавства починається з філософського міркування про те, що кожен новий будинок впливає на вигляд всього міста: «Нову справу творить хтось, коли хоче або зруйнувати, або змінити колишній вигляд». Одним з найбільш важливих законів з питань градоустрою був закон апопсії, сформульований в параграфах «Про вигляді на місцевість, що відкривається з дому» (§ 47), «Щодо видів на сади» (§ 48), «Щодо громадських пам'яток» (§ 49), «Про вигляді на гори і море» (§ 50). Відповідно до них кожен житель міста міг перешкодити будівництву на сусідній ділянці в разі, якщо новий будинок загороджував сонячне світло або закривав види на храм, сад, море, гори – на красиві міські

і природні пейзажі. Тому зведення або перебудова будівель повинні були вестися з дозволу градоначальника і обов'язково узгоджуватися з сусідами. Закон про збереження видів, що відкривалися з будівель, неухильно дотримувався при будівництві древніх міст [21].

Справжні революційні зрушення у галузі правового регулювання будівництва, наголошує Є. Г. Комар, почались у XVIII ст. Даний період характеризувався нерозривним зв'язком між системою будівельного законодавства Російської імперії та України, переважна більшість територій якої підпорядковувалася Москві. Саме на початку XVIII ст. відбулося інтенсивне формування правових норм, котрі регулювали процеси будівництва та засади містобудівної політики. До цього часу правовідносини у галузі будівництва регламентувались епізодично і несистемно, залежно від конкретних випадків. Основними напрямками нормотворчості у вказаний період були: уніфікація обігу містобудівної документації, планування і перепланування міст, впровадження типового будівництва, визначення правового статусу керівників і виконавців будівельного процесу та оптимізація юридичного забезпечення механізмів провадження будівництва. Тому, нормативно-правова база у сфері будівництва XVIII ст. вирізнялась тяжінням до всеохопності, оскільки об'єктами правового регулювання у однаковій мірі ставали різні за вагомістю аспекти будівельного процесу [82]. Так, у 1710 році Петром I був виданий указ «О строительстве типовых жилых домов», де були визначені стандарти будівництва жилих помешкань [106, с. 17; 212, с. 108]. У 1714 р. вийшов указ «О каменном строении Петербурга», яким зазначає О. О. Квасніцька, було введено заборону на здійснення кам'яного будівництва в інших містах країни, окрім Санкт-Петербурга. У 1718 р. указом Петра I була створена Головна поліцмейстерська канцелярія, орган, за допомогою якого здійснювалося регулювання міського будівництва та благоустрою. У 1719 р. Петро I затвердив регламент Камер-колегії, яким впроваджувалося в обов'язки укладати договори підряду для державних потреб. За часів царювання Петра I з'являються перші нормативні акти про

культове будівництво, головною метою яких було встановлення обов'язковості отримання дозволу на будівництво [66]. Правове регулювання містобудівної діяльності тих часів, зазначає дослідниця, характеризувалося проблемами «регулярності» планування столиці, фінансуванням будівництва, художньою регламентацією; протипожежними заходами, вузькою «географічною направленістю», адже більшість нормативно-правових актів мали обмежену дію у просторі (лише Санкт-Петербургом) [66]. Окремо слід відмітити перший російський архітектурний трактат-кодекс про обов'язки і права («Должность Архитектурной Экспедиции»), складений в 1737–1740 рр. Ця праця – один з найбільш ранніх російських творів з архітектури. Вказаний кодекс-трактат так і залишився лише рукописним пам'ятником в історії і теорії архітектури і не був введений в дію, утім має значення як проект унікального зводу правил про архітектурну діяльність тих часів [51].

У подальшому, царською владою було видано ще низку указів з питань регулювання будівництва, в тому числі житлового. Так, указом від 1862 р. створено «Комісію о каменном строченими», яка стала постійно діючим державним органом з упорядкування забудови міст. Відповідно до указу від 1763 р. «О сделании всем городам, их строениям и улицам специальных планов, по каждой губернии особю», були розпочаті роботи з перепланування міст на регулярній основі. Зазначена комісія складала плани забудови міст [83]. Під час реалізації даного наказу були відзначені дві сфери застосування типізації – приватно-житлове та казенне будівництво. Застосовувалися типові проекти, або так звані «зразкові проекти», які затверджувалися Сенатом одночасно з планами міст. У 1811 р. були прийняті «Урочные реестры по части гражданского строительства и по военным работам» (містили вимоги щодо затрат робочої сили і кількості матеріалів на будівництво). У 1832 р. був виданий загальний нормативний збірник «Урочное положение на все общие работы, производящиеся при крепостях, государственных зданиях и гидротехнических сооружениях», який у 1869 р. було затверджено урядом [66]. Загалом згадані та інші нормативно-правові акти у значній мірі

регулювали різні аспекти культового та палацового будівництва, котре активно формувалося з середини XVIII ст., а також приватного і казенного будівництва. Містобудівне законодавство, зазначає Є. Комар, спрямовувалося, передусім, на регламентацію питань регулярності планування забудови великих міст, фінансування будівництва, художньої регламентації, дотримання санітарних і пожежних норм та якості архітектурно-інженерної освіти. Протягом другої половини XVIII – початку XIX століть пріоритетна увага держави спрямовувалася на забезпечення правової регламентації функціонування архітектурних інспекцій, здійснення перепланування великих міст та удосконалення будівельних нормативно-правових актів протипожежного характеру. При цьому зростала нормативна роль «зразкових» будівельних проектів, котрі поділялися на вісім типів із правом забудовника вільно обирати один з них відповідно до цільового призначення об'єкта будівництва. Крім того, на початку XIX ст. на території Російської імперії були створені архітектурні служби на губернському рівні, що сприяло підвищенню ефективності державного управління будівельною діяльністю [82].

Активна регулятивна діяльність імперської влади призвела до того, що у сфері будівництва діяла досить велика, по міркам того часу, кількість нормативно-правових актів, що обумовило необхідність проведення відповідної кодифікації. Саме тому у 1832 р. був прийнятий «Будівельний устав», який став частиною повного зібрання зводу законів, що регулювали будівництво, кодифікованих на той час. «Будівельний устав» складався із семи розділів і двадцяти однієї глави, в яких були викладені: положення про установи для керування будівельної частини (1 розділ), про типи казенних (2 розділ), церковних (3 розділ) і громадських будинків (4 розділ), про правила побудови міст та устрою у них вулиць, площ, мостів, фабрик і приватних будинків (5 – 6 розділ) і селищ (7 розділ) [34, с. 2270; 66; 237]. Даний устав у подальшому зазнав ще 3 редакції 1842, 1857 та 1900 рр. і діяв аж до революційних подій 1917 р. Однак, зауважує Є.Г. Комар, концептуальні

засади даного Уставу залишались у різних редакціях незмінними. Водночас деякі положення, зокрема щодо підрядного і господарського способу будівництва, були деталізовані у наступних редакціях вказаного кодифікованого акта, що обумовлювалося зростанням важливості підрядних відносин у будівництві. Хоча функціонування Будівельного уставу було значним проривом у розвитку загальноімперського законодавства у сфері будівництва, котре мало обов'язковий характер на переважній більшості регіонів України, система правового регулювання будівельних відносин наприкінці XIX – початку XX століть у цілому мала консервативний характер і часто не враховувала регіональної специфіки. Зокрема, процес внесення змін до будівельного законодавства на фоні бурхливого розвитку капіталістичних відносин здійснювався не шляхом відміни застарілих норм, а методом додавання до них нових приписів, що призводило до нагромадження правових актів та протиріч у їхній правозастосовній практиці [82].

Однією із особливостей «Будівельного уставу» було те, що у ньому значні повноваження у сфері контролю за будівництвом покладалися на поліцейські (тобто силові) служби. Протягом усього періоду дії Будівельного уставу керівництво містобудуванням здійснювалося вищим губернським начальством, контролювалося поліцією на основі рекомендацій і проектів, виконаних технічними фахівцями, яких аж до 1860-х рр., особливо в провінційних містах Росії, було вкрай мало. Дозвільно-заборонну діяльність в галузі будівництва, особливо в повітових містах, в основному здійснювали поліцмейстери і повітові справники. Законом вони вважалися основними виконавцями, доглядачами і безпосередніми організаторами правильного будівництва, казенного і особливо приватного. У повітових містах через брак фахівців поліція була також єдиним органом, який регулював будівництво и реконструкцію обивательських дерев'яних будинків [150]. І. Пірожкова називає такі риси правового регулювання будівництва, особливо житлового, архаїчними. Адже такий підхід був зовсім далеким від конкретної

архітектурно-будівельної практики, утім відбивав і одночасно базувався на рисах повсякденності, властивих традиційному суспільству. Реалії першої половини XIX ст. не дозволяли законодавцям регулювати абсолютно особливі, професійні, які не чиновницькі за своєю суттю, відносини з приводу будівництва більш цивілізованим способом. З іншого боку, до 1857 року в Будівельному статуті більш ретельно були сформульовані наглядові права і зобов'язання силових органів, а щодо повітових міст Статут вперше виділив права поліцмейстера, тим самим закріпивши управлінську практику, яка вже існувала. У редакції Статуту від 1900 р. поліцейський силовий компонент управління був частково включений в низку функцій власне професійного керівництва з боку будівельного відділення губернського правління, а саме: «технічно-поліцейський нагляд за приватними будівлями» (ст. 9, п. 5) [150].

Певні зміни до законодавчих засад регулювання житлово-будівельної сфери були внесені на початку XX ст., зокрема були прийняті правові акти, спрямовані на урегулювання процедури забудови земельних ділянок фізичними особами, передбачення відповідальності за злочини в будівництві. Так, відповідно до закону «Про право забудови» від 23.06.1912 особі надавалося право користуватися земельною ділянкою строком від 36 до 99 років для будівництва будинків. При цьому забудовник міг із перебігом строків забудови або знести будівлю, або віддати її власнику землі. Слід звернути й на відповідальність у досліджуваній сфері, зокрема Кримінальне уложення 1903 року передбачало окрему главу «Про порушення постанов про порядок про ведення будівельних робіт і про користування шляхом сполучення і засобами зносин», у якій був деталізований визначений перелік злочинів у будівництві [60, с. 594; 212, с. 109].

Отже, за часів перебування українських земель під владою Російської імперії, було прийнято цілий ряд правових актів, спрямованих на упорядкування будівництва в державі. Регламентація будівельної діяльності була обумовлена як потребами забезпечення обороноздатності, пожежної та

санітарно-епідеміологічної безпеки міст країни, так і потребами благоустрою останніх. Одним із ключових моментів на даному етапі стало запровадження суворого контролю за будівельною діяльністю, який мав суто поліцейський характер, тобто здійснювався силовим відомством, і не забезпечував реальної професійної оцінки якості будівництва та пов'язаних із ним ризиків. Тим не менш, не можна не відмітити того, що саме у цей період було здійснено першу суттєву спробу систематизації законодавства з питань будівництва. Однак, справедливо наголошує Є. Комар, що головними джерелами будівельного законодавства стають саме писані законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, і на регулярній основі здійснюється їх уніфікація. Водночас, існування у згаданий період надмірного бюрократизму, свавілля з боку державних органів влади та централізованої системи управління економікою стримували розвиток будівельного законодавства та обумовлювали його «відірваність» від реалій та потреб окремих регіонів [82].

Новий етап становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні пов'язаний із встановленням та пануванням на території нашої країни радянського режиму. На розвиток державної політики щодо забезпечення прав громадян на житло суттєво впливала ідеологія політичного режиму, стан прав людини у державі. За аналізом нормативних актів, стверджує О. Є. Аврамова, проблема забезпечення житлом (зокрема якісним житлом) спочатку розглядалася, як проблема доброчинності, потім це стало одним із питань розвитку економіки. Зі зміною політичного устрою держави у 1917 р. житлова потреба стала соціальною справою, потім це стало одним із питань економіки [1, с. 26]. Однією із суттєвих особливостей розвитку засад житлового будівництва у радянській період була відсутність можливості приватного будівництва. Так, 20.08.1918 було видано Декрет Всеросійського Центрального Виконавчого комітету «Про скасування права приватної власності на нерухомості у містах». Зокрема у ст. 1 цього акту проголошувалося, що скасовується право приватної власності на всі без виключення ділянки, як забудовані, так і не

забудовані, як належні приватним особам і промисловим підприємствам, так і відомствам, і установам, що знаходяться в межах всіх міських поселень [44]. З 1917 року по 1923 рік у СРСР створювалися санітарні норми устрою і утримання житла. У період НЕПу були відмінені принципи житлового розподілу) [237]. Скасувавши можливість приватного будівництва, радянська влада одночасно запровадила таку форму участі громадян у житловому будівництві як житлово-будівельні кооперативи. Так, ЦВК СРСР, РНК СРСР було прийнято постанову «Про житлову кооперацію» від 19.08.1924, у якій зазначалося, що з метою боротьби з житловою кризою шляхом розвитку житлового будівництва та сприяння найбільш господарському використанню наявних житлових будівель на засадах самодіяльності широких мас трудящого населення Центральний Виконавчий Комітет і Рада Народних Комісарів Союзу РСР постановляють: громадянам Союзу РСР для задоволення житлової потреби дозволяється добровільно об'єднуватися в житлові кооперативні товариства на підставах, викладених у статтях цієї Постанови. Житлові кооперативні товариства поділяються на: а) житлово-орендні кооперативні товариства; б) робочі житлово-будівельні кооперативні товариства; в) загальногромадянські житлово-будівельні кооперативні товариства [167].

Органами управління житлово-кооперативних товариств усіх видів, згідно з вказаною Постановою є загальні збори членів товариства і правління його, яке обирається загальними зборами. Кожне житлово-кооперативне товариство обирає також ревізійну комісію. Житлово-кооперативні товариства всіх видів можуть об'єднуватися в єдині міські та губернські (і відповідні їм) союзи житлової кооперації. Останні можуть об'єднуватися з дозволу економічних нарад відповідних республік в союзи житлової кооперації в масштабі союзних республік. У великих містах крім міських спілок можуть бути утворені районні союзи житлової кооперації. Органами управління спілок всіх ступенів є збори уповноважених від організацій, які входять до їх складу і обираються зборами уповноважених правління;

органами контролю є ревізійні комісії [167].

Також слід відзначити Постанови ЦВК СРСР, РНК СРСР від 04.01.1928 «Про житлову політику», в якій зазначалося, що незважаючи на те, що прийнятими за останні три роки заходами в низці великих промислових центрів досягнуто деяке поліпшення житлового становища робітників, стан житлового справи на всій території Союзу РСР продовжує залишатися важким. Надаючи будівництву робочих жител і поліпшенню загального стану житлового та комунального господарства першорядного значення в справі індустріалізації країни і, вважаючи черговим завданням забезпечити подальше збільшення житлової площі для робітників промисловості і транспорту, Центральний Виконавчий Комітет і Рада Народних Комісарів Союзу РСР для вирішення житлової кризи визнають за необхідне здійснення таких завдань:

- 1) посилення темпу будівництва нового житла;
- 2) максимальне накопичення коштів всередині самого житлового господарства, зокрема, за рахунок квартирної плати;
- 3) правильну і доцільну постановку управління і визискування житлового фонду;
- 4) зміцнення і розвиток кооперативного житлового будівництва;
- 5) можливо більше залучення приватного капіталу в житлове будівництво;
- 6) впорядкування організації житлового будівництва і його здешевлення.

З метою вирішення зазначених завдань Центральний Виконавчий Комітет і Рада Народних Комісарів Союзу РСР визначили: засади відновлення існуючих житлових приміщень та розвитку нового житлового будівництва; міри по збереженню існуючого житлового фонду; завдання союзних республік з управління житловим фондом та його експлуатації тощо [166]. На виконання поставлених у даній Постанові засад було прийнято ще декілька нормативно-правових актів з окремих питань забезпечення

житлового будівництва. Зокрема таким актом стала Постанова РНК СРСР від 17.04.1928 (ред. від 14.09.1928) «Про заходи заохочення будівництва житла за рахунок приватного капіталу», яка передбачала певні пільги громадянам і приватним юридичним особам Союзу РСР, що здійснює це будівництво [164]. Нормування у будівництві здійснювалося положеннями «Зводу виробничих будівельних норм» (1927-1930 рр.). Цей Звід норм є результатом докорінного перегляду, який являє собою «Урочне положення на всі загальні роботи, що проводяться при фортецях, державних будівлях і гідротехнічних спорудах» від 1832 р. [58]. У 1938 році РНК СРСР приймає постанову № 233 «Про покращення проектної та кошторисної справи та про упорядкування фінансування будівництва» [165]. До даної постанови додавалися: «Інструкції зі складання проектів і кошторисів з промислового будівництва», «Правила фінансування будівництва промисловим банком», «Правила про підрядні договори з будівництва». Довоєнний період регулювання будівельної сфери у СРСР в цілому та Україні зокрема, зазначає О. О. Квасніцька, характеризувався значною кількістю відомчих норм і технічних умов, мало погоджених між собою і «засмічених» приватними рекомендаціями, практика проектування складалася хаотично, відповідальність залишалася не врегульованою [66].

Слід відзначити, що ані у Конституції Української СРС від 1919 року, ані у Конституції Української СРС від 1929 року про право громадян на житло та його забезпечення державою, немає ані слова. У Конституції Української СРС від 1937 року вже закріплювалося, що право особистої власності громадян на їх трудові прибутки та заощадження, на житловий будинок і підсобне хатнє господарство, на предмети хатнього господарства і вжитку, на предмети особистого споживання та комфорту, так само як право спадкування особистої власності громадян – охороняються законом. Також у Основному законі встановлювалося, що д відання Української Радянської Соціалістичної Республіки в особі її найвищих органів влади і органів державного управління належать окрім іншого, керування житловим і

комунальним господарством, житловим будівництвом і впорядкуванням міст та інших населених місцевостей [86].

Посилену увагу саме житловому будівництву радянська влада починає приділяти у 50-ті рр. ХХ ст. Розвивалася домобудівельна індустрія, відбувалася концентрація будівельної справи, що сприяло зниженню собівартості будівельних робіт, скороченню термінів зведення житлових будівель. Архітектурне планування спрямовувалось на якнайшвидше вирішення житлової проблеми. Значно скоротилися строки та вартість житлового будівництва завдяки використанню типових проєктів, впровадженню індустріального великоблочного, а потім великопанельного будівництва. При цьому у зв'язку з переселенням у капітальні будинки багатьох сімей, які раніше проживали в непридатних для життя приміщеннях та підлеглих зносу тимчасових помешканнях барачного типу, обсяг нового житлового будівництва перевищував приріст житлового фонду. За ініціативою М. С. Хрущова в СРСР були вжиті рішучі заходи щодо здійснення житлового будівництва. Так, якщо в 1951-1955 рр. у містах і селищах у середньому за рік вводилось загальної житлової площі 30,4 млн кв. м, то в 1957 р. – вже 52 млн, а за 1959–1965 рр. – 715 млн кв. м. За 10 років (з 1955 по 1964 р.) міський житловий фонд збільшився на 80%. Лише за 1956-1960 рр. новосілля відсвяткували майже 54 млн громадян, або чверть населення країни. В Україні за 1951–1960 рр. було споруджено майже 3 млн квартир загальною (корисною) площею 129,5 млн кв. м; житло одержали 13,3 млн осіб [231, с. 169]. До початку 60-х років, пише О. Омельчук, країна будувала 2 млн. квартир на рік, протягом одного року вводилося 100–110 млн. кв. м житлової площі за рахунок всіх джерел. Радянський Союз, наголошує дослідник, вийшов на перше місце у світі по кількості споруджуваного житла на 1000 чоловік, що виглядало цілком природно, оскільки тоді прослідковувалося значне відставання від промислово розвинутих країн по забезпеченості житлом. У 1960 році на будівництво житла було спрямовано 23 % всіх капітальних вкладень. У наступні роки

Радянський Союз виявився однією з небагатьох країн світу, яка почала скорочувати будівництво житла. Значна частина радянських сімей не мала окремої квартири або будинку, а величезна частина квартир і будинків, які були в СРСР, у тому числі в сільській місцевості, не мали необхідних санітарно-побутових і комунальних зручностей [64, с. 227; 136]. У той час ще були слабкі спроби проведення деяких програм щодо поліпшення житлових умов – зводилися будинки, розселялися останні бараки і перші п'ятиповерхівки. Але все ж, держава поступово стала відходити від повного забезпечення житлом своїх громадян. Приватні ж будівельні організації ще не були готові до повноцінного включенню в процес житлового будівництва [136].

Важкими нормативно-правовими актами, що визначали правові засади радянського житлового будівництва у 50-60 роки ХХ століття були: постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 31.07.1957 № 931 «Про розвиток житлового будівництва в СРСР» та постанови ЦК КП України і Ради Міністрів Української РСР від 24.08.1957 № 988 «Про розвиток житлового будівництва в Українській РСР», Постанова Ради Міністрів Української РСР від 30.04.1958 № 514 «Про затвердження Положення про житлово-будівельні колективи та індивідуальних забудовників у містах і селищах міського типу Української РСР» [168; 163]. У даних нормативно-правових актах радянським керівництвом було поставлене завдання у найкоротші терміни ліквідувати нестачу житла, забезпечити гарні житлові умови всім трудящим. Значно збільшилися асигнування на житлове будівництво, а також на розвиток домобудівельних комбінатів та промисловості будівельних матеріалів. У постанові передбачалося також значне розширення місцевих джерел фінансування. Господарські керівники одержали право виділяти на житлове будівництво частину фондів підприємств, до 30 % загальної суми надпланового прибутку та інші кошти, що, безумовно, розширювало можливості закріплення робітників. Адже житло в тих умовах було найсуттєвішим фактором залучення робочої

сили [231, с. 169–170].

У квітні 1978 року було ухвалено нову Конституцію України, в якій закріплювалося, що у користуванні громадян можуть бути ділянки землі, які надаються в установленому законом порядку для ведення підсобного господарства (включаючи тримання худоби і птиці), садівництва та городництва, а також для індивідуального житлового будівництва. Громадяни зобов'язані раціонально використовувати надані їм земельні ділянки. Держава і колгоспи сприяють громадянам у веденні підсобного господарства. Крім того у ст. 42 даного Основного закону проголошувалося право громадян України на житло. Це право забезпечується, зазначалося у даному Законі, розвитком і охороною державного і громадського житлового фонду, сприянням кооперативному та індивідуальному житловому будівництву, справедливим розподілом під громадським контролем жилої площі, яка надається в міру здійснення програми будівництва благоустроєних жител, а також невисокою платою за квартиру і комунальні послуги. Громадяни України повинні дбайливо ставитись до наданого їм житла [88].

Наступні важливі зрушення у напрямку розвитку правових, зокрема адміністративно-правових засад, забезпечення житлового будівництва в Україні стали 80-ті роки ХХ століття. Так, у червні 1981 року були прийняті Основи житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік, які є чинними і на сьогодні. У даному Законі, окрім іншого були визначені засади розподілу компетенцій Союзу РСР та Союзних Республік у галузі регулювання житлових відносин, визначені інші засади управління житловим фондом, встановлені правила участі громадських організацій, трудових колективів і громадян в управлінні державним громадським житловим фондом та в забезпеченні його схоронності та ін. [140]. У 1983 році був прийнятий Житловий Кодекс Української РСР, завданням якого є регулювання житлових відносин з метою забезпечення гарантованого Конституцією СРСР і Конституцією Української РСР права громадян на

житло, належного використання і схоронності житлового фонду, а також зміцнення законності в галузі житлових відносин [52]. Окремий розділ даного Кодексу стосується питань Управління житловим фондом. Також слід відзначити Постанову РМ УРСР «Про індивідуальне житлове будівництво» від 18.12.1981 № 618, Постанову РМ СРСР «Про житлово-будівельну кооперацію» від 19.08.1982, Постанови Ради Міністрів УРСР «Про житлово-будівельну кооперацію» від 28.10.1982 та «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу» від 30.04.1985 № 186. Зокрема у останньому нормативно-правовому акті зазначається, що житлово-будівельний кооператив організується з метою забезпечення житлом членів кооперативу і членів їх сімей шляхом будівництва багатоквартирного жилого будинку (будинків), а у випадках, передбачених законодавством, – одно- і двоквартирних жилих будинків садибного типу або багатоквартирного блокованого жилого будинку (будинків) з надвірними будівлями за власні кошти кооперативу з допомогою банківського кредиту, а також для наступної експлуатації та управління цим будинком (будинками). Житлово-будівельні кооперативи організуються при виконавчих комітетах місцевих Рад народних депутатів, при підприємствах, установах і організаціях. Рішення про організацію кооперативів при підприємствах, установах, організаціях приймаються з урахуванням пропозицій трудових колективів [162]. Також у постанові визначені ограні управління та контролю житлово-будівельного кооперативу, окреслені їх повноваження.

Отже, за роки панування в Україні радянського режиму було сформовано розгалужену систему нормативно-правових актів з питань будівництва, яка складалася із загальносоюзних та республіканських актів. У цих нормативно-правових 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. Частина з цих правових актів діє й сьогодні. Загалом цей період розвитку житлового будівництва є неоднозначним. З одного боку відбулася значна активізація житлово-будівельної індустрії, що дозволило вирішити проблему забезпечення населення житлом, як новим, так і шляхом реконструкції старих будівель. З іншого – будівництво відбувалося з огляду на потреби планової економіки і у значно меншій мірі враховувалися соціальні потреби населення. Республіканські ж акти, які повинні були розвивати положення загальносоюзних нормативно-правових документів з урахуванням особливостей умов життя та розвитку у відповідних регіонах, досить часто дублювали положення загальносоюзних.

Наступний етап розвитку адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні розпочався із проголошення незалежності України та продовжується нині. Слід відзначити, що деякі дослідники в межах даного періоду розвитку зазначених засад також виокремлюють самостійні етапи (стадії). Так, наприклад, М. Гарат, розмірковуючи про генезу містобудівного законодавства України, пише, що з моменту проголошення незалежності Україна пройшла чималий шлях розвитку. На першому закладено основи адміністративно-правового регулювання сфери планування та забудови територій через ухвалення відповідних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які визначили правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної та архітектурної діяльності в Україні, планування та забудови територій, механізм фінансування капітального будівництва з державного бюджету, пріоритети та концептуальні рішення щодо планування і використання території країни, посилення державного контролю за забудовою територій. Другий етап генезису адміністративно-правового регулювання сфери планування та забудови територій обумовлений світовою фінансовою кризою 2008–2009 рр., у зв'язку з чим на законодавчому рівні визначено шляхи подолання кризових явищ у будівельній галузі. Вживання антикризових заходів у будівельній галузі мало наслідком збільшення будівництва житла у наступні

післякризові роки. На цьому етапі також законодавчо визначено правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації й застосування будівельних норм. На третьому етапі, на думку автора, набули чинності нові державні будівельні норми, а законодавство в галузі будівництва розроблялося з метою забезпечення сприятливих умов ведення бізнесу, розвитку будівельної та суміжних галузей через удосконалення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, адаптацію регуляторної політики України до європейських стандартів [38]. Загалом такий підхід до виокремлення етапів становлення і розвитку законодавства у досліджуваній сфері виглядає цілком слушним, однак при цьому слід звернути увагу на те, що з моменту проголошення незалежності України у 1991 році і дотепер у сфері будівництва загалом, та житлового зокрема була прийнята ціла низка нормативно-правових актів, при цьому ніяких змістовних заходів щодо упорядкування та систематизації зазначеного нормативно-правового матеріалу не проводилося. Прийняття нових нормативно-правових актів, у низці випадків, не супроводжувалося скасуванням попередніх, як наслідок з'являються законодавчі колізії. За таких обставин розмежування етапів формування і розвитку законодавства у сфері житлового будівництва у незалежній Україні має доволі умовний характер. Справедливим буде відмітити, що незважаючи на те, що вже минуло майже три десятиріччя з моменту проголошення незалежності, ряд основоположних законодавчих актів з питань житлового будівництва залишаються чинними ще з радянських часів.

Тим не менш, можемо виокремити наступні, найбільш важливі кроки на шляху становлення і розвитку адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва у незалежній Україні, а саме прийняття: Законів «Про основи містобудування» (1992 р.), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про архітектурну діяльність» (1999 р.), «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (2002 р., втратив чинність), «Про підтвердження відповідності» (2001 р., втратив чинність), «Про акредитацію

органів з оцінки відповідності» (2001 р.), «Про генеральну схему планування території України» (2002 р.), «Про технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» (2005, втратив чинність), «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (2005 р.), «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (2006 р.), «Про будівельні норми» (2009 р.), «Про регулювання містобудівної діяльності» «Про стандартизацію» (2014 р.), «Про стандарти, технічні регламенти та процедури відповідності» (2015 р.), «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» (2015 р.), «Про ліцензування видів господарської діяльності» (2015 р.) та ін. Окрім законів питання житлового будівництва регламентуються цілою низкою підзаконних актів різних рівнів. Наразі ми не будемо детально зупинятися на цілях прийняття і змісті зазначених законів та підзаконних актів, адже більшість із них, як вже відмічалось, є чинними і сьогодні, а тому окрема увага їм буде приділена у наступному підрозділі представленого дослідження. Узагальнюючи викладене, слід сказати, що за роки незалежності було прийнято велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, які були покликані визначити концептуальні та стратегічні засади розвитку житлового будівництва в країні, встановити необхідні правові принципи та гарантії у цій сфері, врегулювати організаційно-управлінські та технічні аспекти здійснення зазначеного будівництва. Не заперечуючи важливості та не применшуючи значення тієї роботи, що вже була проведена, слід зазначити, що кожного разу, приймаючи нові важливі нормативно-правові акти з матеріальних та процедурних питань у галузі будівництва, влада наголошує на своєму прагненні забезпечити найбільш ефективний, дієвий, прозорий та зрозумілий механізм здійснення державного управління даною сферою, однак на практиці все виглядає не так добре, оскільки нормотворення та організаційно-інституційні зміни відбуваються, досить часто, безсистемно, що призводить до появи законодавчих колізій, прогалин та інших недоліків, що, звичайно, не сприяє зміцненню режиму законності у досліджуваній сфері. За таких обставин,

наразі одним із ключових питань, яке належить вирішити українській владі, є забезпечення здійснення систематизації законодавства у будівельній сфері, з метою його приведення у єдину, злагоджену систему із чітко визначеним стрижневим галузевим Законом [214].

Отже, підсумовуючи викладене, можна констатувати, що адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні має доволі тривалу та специфічну історію свого становлення й розвитку, обумовлену особливостями суспільно-політичних та економічних умов, в яких перебувала наша країна. Наразі формування досліджуваного законодавства ще не завершено і даний процес характеризується наявністю низки проблемних моментів, що визначає необхідність подальшого науково-теоретичного вивчення зазначеної проблематики [214].

1.2. Особливості житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні

Житло – одна з основних матеріальних умов життя людини. Потреба людини в житлі виникає з моменту її народження, зберігається протягом усього життя і припиняється після смерті. Отже, задоволення потреби людини в житлі – дуже важливе соціальне завдання. Забезпеченість громадян певної країни житлом є одним з найконкретніших показників добробуту всього народу. Водночас право на житло – це можливість людини й громадянина мати житло у власності чи одержати його за договором найму з державного чи громадського фонду, користуватися житлом і вимагати від зобов'язаних суб'єктів забезпечення реалізації цього права в повному обсязі [80]. Згідно з нормами чинного законодавства можна виділити три форми (способи) реалізації громадянами свого конституційного права на житло: одержання у безстрокове користування у встановленому порядку житлового

приміщення в будинках державного чи громадського житлового фонду; одержання у безстрокове користування у встановленому порядку житлового приміщення в будинках житлово-будівельних кооперативів; набуття житла у власність шляхом: приватизації квартир (будинків) державного житлового фонду; придбання квартир (будинків) у житлових кооперативах, на біржових торгах, шляхом індивідуального житлового будівництва чи одержання у власність на інших підставах, передбачених законодавством України [13].

Важливо відмітити, що повноцінній реалізації громадянами права на житло повинно сприяти ефективне функціонування будівельної галузі. Сьогодні будівельна галузь займає одне з ключових місць в економіках багатьох держав світу, зокрема її частина у ВВП варіюється від 8 до 16 відсотків, а відсоток працюючого населення, яке зайнято у будівельній сфері складає 4-9%. Що ж стосується безпосередньо сфери житлового будівництва, то вона покликана створити всі необхідні умови для того, щоб кожен громадянин мав можливість реалізувати гарантовані йому Конституцією права. Житло завжди було і залишається одним із найважливіших інструментів на шляху досягнення соціальних цілей у суспільстві. Ринок житла тісно інтегрований у всі сфери економічного та соціального життя суспільства і відіграє особливу роль в сучасній економіці. Житлові умови займають важливе місце в системі забезпечення потреб населення [152].

Підсумовуючи слід зазначити, що право на житло – це надважливе та багатоаспектне право кожного громадянина, яке включає в себе декілька аспектів: по-перше, гарантовану можливість кожній людині користуватись наявним у неї житлом; а по-друге, обов'язок держави забезпечувати житлом осіб, які його потребують; по-третє, поліпшенні житлових умов для окремих категорій громадян. Окрім того, забезпечення ефективного реалізації особами права на житло є фактично неможливим без належного функціонування будівельної галузі, зокрема такого її елементу як житлове

будівництво. З огляду на зазначене, вважаємо, що ключовими факторами, які заважають якісній реалізації особами свого права на житло, є:

- по-перше, негативні соціально-економічні та політичні тенденції в державі, що сприяли зниженню попиту на житло в Україні;

- по-друге, досить частими є випадки не співпадіння інтересів забудовників та держави, або органів місцевого самоврядування у відповідній сфері. Зокрема забудовники досить часто тяжіють до будівництва елітного житла, в той час як більший попит займає житло більш низького цінового сегменту;

- по-третє, на сьогодні не ефективним є механізм забезпечення житлом молодих людей, зокрема відсутнє іпотечне кредитування молодих сімей, тощо;

- по-четверте, сфера житлового будівництва в Україні є недостатньо привабливою для іноземних інвесторів, що зменшує надходження коштів у неї, та, як наслідок, гальмує її загальний розвиток.

Звісно, вказані проблеми реалізації права на житло громадянами не обмежуються, їх перелік є значно ширшим. Однак, ми переконані, що саме наведені аспекти найбільш суттєво впливають на досліджувану сферу. Утім, подолання окреслених недоліків не є швидким процесом, оскільки житлова криза в Україні вже триває багато років, а механізм розв'язання проблем у цій сфері навряд чи можна назвати дієвим. З огляду на це, на сьогодні в Україні вбачається доцільним запровадити дієві фінансово-кредитні механізми, спроможні забезпечити умови для купівлі житла широкими верствами населення, для чого необхідним є злагоджене функціонування всіх державних механізмів.

Вирішення представленої у підрозділі проблематики вимагає з'ясування загальнотеоретичного змісту поняття будівництва, взагалі, та житлового будівництва, зокрема. При цьому доцільно вказати, що в науковій літературі використовуються терміни «будівництво» та «будівельна діяльність». Визначальна роль будівельної галузі полягає у створенні умов

для динамічного розвитку економіки країни загалом. Будівництво житла – це той напрямок, завдяки якому виживає будівельна галузь в Україні. Основний інвестор – це населення.

Взагалі, галузь будівництва об'єднує діяльність загальнобудівельних і спеціалізованих організацій, проектно-дослідницьких і науково-дослідних організацій, підприємств будіндустрії у складі будівельних об'єднань, а також організацій, що виконують будівельно-монтажні роботи господарським способом [67]. Вживане нині поняття «будівельна галузь», відмічає О. О. Квасніцька, є сукупністю галузей, виробництв і організацій, що характеризуються тісними стійкими економічними, організаційними, технічними і технологічними зв'язками в отриманні кінцевого результату – забезпеченні виробництва основних фондів народного господарства. Саме такий підхід до визначення будівельної галузі дозволяє зробити висновок про включення в її структуру відповідного виду господарської діяльності – будівельну діяльність [67].

Варто відмітити, що поняття будівництва наведено у ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до якої воно представляє собою нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт об'єкта будівництва [182]. Утім, на нашу думку, таке визначення є досить обмеженим та не враховує всю специфіку житлового будівництва.

Будівельна діяльність, на переконання А. Ю. Бушева, О. А. Міста, Н. Л. Вещунової та ін., може бути визначена як діяльність по створенню нових будівель, споруд, інших об'єктів будівництва, а також розширенню та реконструкції існуючих підприємств, будівель і споруд. У будівельній діяльності в широкому сенсі, в будівельному процесі беруть участь не тільки власне будівельники, але і замовники, проектувальники, інвестори. Будівельна діяльність у вузькому сенсі – це діяльність тільки будівельних організацій по зведенню різних об'єктів і різноманітні пов'язані з цим види будівельних робіт. Предметом розгляду виступає саме будівельна діяльність

у широкому сенсі, так як всі етапи будівельного процесу тісно пов'язані між собою [25]. С. А. Кузнецова звертає увагу на правовий аспект будівельної діяльності як складової будівельної галузі. На погляд вченої свідченням цього є побудова адміністративно-правового регулювання будівельної галузі через виокремлення будівельної діяльності, яка у свою чергу поглинає «архітектурну діяльність», «містобудівну діяльність» та поширюється на адміністративно-правові відносини, починаючи від проектування будівельного об'єкта та закінчуючи його експлуатацією. Зазначену позицію підтримує низка науковців, визначаючи будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання та розуміючи його в прикладному і просторовому тлумаченні [99, с. 6–7; 213]. У зміст сфери будівництва включаються різні види економічної діяльності, пов'язані з проектуванням, проведенням інженерних пошуків, зведенням будівель і споруд, а також з іншими видами діяльності, спрямованими на створення об'єктів нерухомості (прикладне тлумачення). Різноманіття видів будівельної діяльності та суб'єктів владних повноважень, які беруть у ній участь, зумовлює специфіку будівельного комплексу. У зміст зазначеного поняття включаються суспільні відносини, що формуються під впливом відповідних управлінських, координаційних, наглядових та інших повноважень органів виконавчої влади (просторове тлумачення) [99, с. 6–7; 213].

О. О. Квасніцька у своєму науковому дослідженні переконливо доводить, що будівельну діяльність варто розглядати через призму управлінської діяльності, будівельних норм, ліцензування, стандартизацію та сертифікацію продукції на всіх етапах будівництва. Крім того, вчена зауважує, що подібну діяльність також можна розглядати як процес створення, спорудження об'єктів. Будівельна діяльність відноситься до технологічної діяльності і, в свою чергу, передбачає проходження певних стадій, комплексно пов'язаних між собою, що мають відповідну правову регламентацію та встановлений законодавством порядок [67]. Вчена також доводить, що будівельна діяльність має дві особливі складові: організаційно-

економічного та техніко-економічного спрямування. До організаційно-економічних особливостей, які визначаються умовами забудови, приналежністю і призначенням об'єктів, що будуються, характером управління і організації будівництва, відносять [67]: будівництво на замовлення (практично на кожний об'єкт будівництва або комплекс робіт укладається договір підряду, тобто завідомо відомий споживач будівельної продукції); значна кількість учасників у створенні об'єкта будівництва (беруть участь інвестори, замовники, забудовники, проектувальники, підрядники, субпідрядники та інші учасники будівельного процесу); різноманіття господарських зв'язків будівництва з іншими галузями народного господарства; будівництво неможливе без постачань різноманітних матеріалів, деталей, конструкцій, технологічного устаткування, будівельних і дорожніх машин і механізмів, послуг різних сервісних і обслуговуючих організацій та інше; ступінь освоєності забудовуваної території тощо [67].

Будівельна діяльність, підкреслює В. А. Ціленко, охоплює комплекс робіт, які в свою чергу визначаються через термін «будівництво» [242]:

- будівельні роботи, серед них земляні роботи і спорудження, конструктивні зміни, реставраційні роботи, капітальний і поточний ремонт (куди входять чистка й пофарбування) та знесення усіх видів будинків чи будівель;

- цивільне будівництво, куди входять земляні роботи й спорудження, конструктивні зміни, капітальний і поточний ремонт та знесення, наприклад аеропортів, доків, гаваней, внутрішніх водних шляхів, гребель, захисних споруд на берегах річок і морів поблизу зон обвалів, автомобільних доріг і шосе, залізниць, мостів, тунелів, віадуків та об'єктів, пов'язаних з наданням послуг, таких як комунікації, дренаж, каналізація, водопостачання й енергопостачання;

- монтаж демонтаж будов і конструкцій з елементів заводського виробництва, а також виробництво збірних елементів на будівельному майданчику [242].

За змістом будівельну діяльність можна класифікувати на нове будівництво, реконструкцію, реставрацію та капітальний ремонт. У контексті належного розуміння такої системи класифікації варто зазначити, що [137, с. 78–79]:

– під новим будівництвом прийнято розуміти комплекс будівельних робіт, виконання яких спрямоване на створення нових (первинних) архітектурних об'єктів виробничого та/або невиробничого призначення;

– під реконструкцією прийнято розуміти комплекс будівельних робіт, виконання яких своїм наслідком має зміну технічних та інших характеристик та/або призначення вже створених й реально існуючих (первинних) архітектурних об'єктів виробничого та/або невиробничого призначення без зміни їх просторових параметрів (виробничих чи невиробничих площ);

– під реставрацією прийнято розуміти комплекс будівельних робіт, виконання яких своїм наслідком має повне або часткове відновлення пошкоджених або втрачених архітектурних об'єктів виробничого та/або невиробничого призначення та/чи їх окремих показників і характеристик;

– під капітальним ремонтом прийнято розуміти комплекс будівельних робіт, виконання яких своїм наслідком має відновлення або поліпшення споживчих (експлуатаційних) та інших показників і характеристик вже створених та реально існуючих (первинних) архітектурних об'єктів виробничого та/або невиробничого призначення без зміни їх просторових параметрів (виробничих чи невиробничих площ) [137, с. 78–79].

Отже, у загальному вигляді будівництво (будівельна діяльність) – це особливий вид господарської діяльності, який полягає у створенні нових будівельних об'єктів, або ж реконструкції, ремонту вже введених в експлуатацію споруд, будівель, житлових будинків, тощо. Важливе місце в будівельній галузі, як вже відзначалось, відводиться житловому будівництву,

за допомогою якого є можливою реалізація людиною свого права на житло. У будь-якій країні світу житлове будівництво є важливою сферою економічної діяльності та матеріальною основою формування житлових умов населення, від розвитку якої залежать не лише основні якісні параметри житлових споруд, рівень їхнього технічного оснащення та загальна комфортність, але й значною мірою потенціал здоров'я населення. Тривалий процес реформування та розвитку будівництва проходили усі європейські країни, використовуючи нові технології інвестування й стимулювання розвитку цієї сфери, об'єднуючи державну підтримку, механізм іпотечного кредитування та контрактні заощадження [57].

Житлове будівництво, пише З. В. Щепановський, – це контрольована державою підгалузь будівництва, до складу якої входять будівельні підприємства, а також підприємства з виробництва будівельних конструкцій та матеріалів, що здійснюють систематичну виробничу (будівництво та реконструкцію), науково–дослідну господарську діяльність, яка спрямована на забезпечення громадян житлом (житловими будинками, квартирами, іншими приміщеннями, призначеними та придатними для постійного проживання) [252, с. 1149]. Тож, результатом житлового будівництва є житлові будівлі. Житловий будинок – це будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного проживання (ст. 380 ЦК України). Видами житлового будинку є одноповерхові будинки, малоповерхові будинки (до 4-х поверхів) та багатоповерхові будинки. Крім того, можна запропонувати класифікувати житлові будинки: залежно від стадії будівництва – будинки із завершеним будівництвом і незавершеним будівництвом, переплановані будинки, а також залежно від можливості задовольнити потребу у проживанні – будинки, що відповідають санітарним, технічним вимогам, і аварійні житлові будинки [2].

Отже, у загальному розумінні житлове будівництво представляє собою здійснювану на основі норм чинного законодавства діяльність суб'єктів

господарювання, спрямовану на створення житла, яке в свою чергу є різновидом нерухомості, що призначена для проживання людей. З огляду на соціальну та економічну важливість і значимість житлового будівництва, важливим є його належне правове, зокрема адміністративно-правове забезпечення. У тлумачному словнику забезпечення – це: 1) постачання чогось у достатній кількості, задоволення кого-, що-небудь у якихось потребах; 2) створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось; 3) захист, охорона кого-, що-небудь від небезпеки [130, с. 281]. З точки зору соціології «забезпечення» – це сукупність суспільних відносин, що виникають при задоволенні із суспільних фондів споживання, які утворюються державою за рахунок суспільства, особистих матеріальних потреб його членів у індивідуальній формі замість оплати за працю або як доповнення до неї у випадках, передбачених державою [247, с.11].

О. Є. Костюченко, характеризуючи правове забезпечення, пише: якщо виключити норми права, які утворюють правові умови реалізації прав і свобод, то відповідно забезпечення втратить нормативність й перестане бути правовим, у разі виключення засобів реалізації прав і свобод закріплені норми права втраять свою дієвість, відсутність гарантій нівелює обов'язок держави створити умови користування правами і свободами, виключення охорони унеможлиблює попередження порушень прав і свобод, відсутність захисту зробить неможливим відновлення порушених прав. Виключення з необхідних ознак безперервної діяльності суб'єктів права загалом робить неможливим весь процес забезпечення, починаючи від створення правових умов реалізації прав і свобод та завершуючи охороною цих прав і свобод, а у крайньому випадку і захистом порушених прав [94, с. 15]. Таким чином, підкреслює О. Є. Костюченко, правове забезпечення – це безперервна діяльність суб'єктів права, в межах їх компетенції, зі створення правових умов, усіма правовими засобами щодо закріплення, реалізації, гарантування, охорони та захисту прав і свобод осіб та їх груп» [94, с. 15].

К. Б. Толкачев, А. Г. Хабібулін розглядають «правове забезпечення» у двох значеннях: по-перше, як діяльність державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян щодо здійснення своїх функцій, компетенцій, обов'язків з метою створення оптимальних умов для суворої, неухильної реалізації правових приписів та правомірного здійснення прав і свобод, по-друге, як підсумок, результат цієї діяльності, що виражається в реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [232, с. 60]. О. Ф. Скакун відзначає, що правове забезпечення – це встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [201, с. 28-29]. Правове забезпечення полягає у використанні засобів і форм юридичного впливу на персонал з метою досягнення ефективної діяльності суб'єкта господарювання. Основні завдання правового забезпечення [201, с. 36]: правове регулювання трудових відносин, що складаються між роботодавцем і найманим робітником; захист прав і законних інтересів працівників, що випливають із трудових відносин; дотримання, виконання і застосування норм чинного законодавства у сфері праці, трудових відносин; розробка і затвердження локальних нормативних актів організаційного, організаційно-розпорядницького та економічного характеру; підготовка пропозицій про зміну діючих або скасування застарілих і тих, що фактично втратили силу, нормативних актів, виданих з трудових та кадрових питань [201].

В. В. Галуцько проблему правового забезпечення характеризує такими рисами: має цілеспрямований характер, оскільки постає певним регулятором суспільних відносин, упорядковуючи їх за допомогою права на рівні суспільства; має організаційний та упорядковуючий характер, тобто здійснюється за допомогою певних засобів; спрямований на досягнення певних цілей, а тому має регулятивний характер; має певний предмет і сферу правового впливу, які усвідомлюються людьми і суспільством та мають для них певне значення; здійснюється певними методами, які координують діяльність суб'єктів права або реалізуються за допомогою їх субординаційної

підлеглості у процесі виконання або використання норм права; має визначені стадії, які передбачають правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та їх реалізацію [37, с. 116–118].

Досить широкий перелік характерних ознак правового забезпечення наводить О. І. Безпалова. До них вчена, зокрема відносить наступні [15, с. 113]:

1) тісний зв'язок із державою (саме держава в особі її відповідних органів розробляє та приймає необхідні нормативно-правові акти, норми яких регулюють різноманітні аспекти управління органами поліції);

2) доцільність (конкретні правові акти приймаються з урахуванням нагальних потреб сучасності, тієї ситуації, що склалась у державі, існуючих загроз належній діяльності суб'єкта);

3) комплексний характер та системність (правове забезпечення за своєю природою є складною структурою; варіації нормативно-правових актів відрізняються залежно від суб'єкта, що їх приймає, цілей, які ставляться перед конкретним нормативно-правовим актом, та очікуваних результатів, а також використаного при цьому юридичного інструментарію);

4) владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування;

5) поєднання нормативно-правового та індивідуального регулювання;

6) адресність і вибіркового характеру впливу (норми відповідних правових актів із метою забезпечення їх ефективного функціонування та здійснення результативного впливу спрямовуються до конкретного кола суб'єктів, тобто відбувається певна персоніфікація адміністративно-правових норм);

7) процесуальний характер реалізації (у відповідних адміністративно-правових нормах міститься вказівка на послідовність та узгодженість дій, тобто певний правовий алгоритм здійснення завдань, покладених на відповідних суб'єктів управління);

8) тривалість у часі та стадійність (спочатку приймаються закони, норми яких регламентують найбільш значущі моменти, що виникають під час забезпечення діяльності суб'єкта, а потім із метою деталізації норм, що містяться в законах, приймаються підзаконні нормативно-правові акти, які конкретизують і деталізують закони);

9) цілеспрямований, організований і результативний характер;

10) упорядкованість (норми, що містяться в нормативно-правових актах, які регулюють особливості діяльності конкретного суб'єкта, являють собою не просту сукупність, а впорядковану систему, якій притаманна внутрішня погодженість і наявність взаємозв'язків);

11) нормативність (ця ознака характерна лише для нормативно-правових актів і не стосується актів індивідуальної дії) [15, с. 113].

Правове забезпечення набуває характерних особливостей залежно від галузі права, якою регулюються ті чи інші правовідносини. Так, до прикладу, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення (далі по тексту – АПЗ) прав і свобод неповнолітніх, Т. Г. Корж-Ікаєва робить висновок, що це сукупність адміністративно-правових заходів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх. Головними його ознаками є: 1) сукупність адміністративно-правових заходів і засобів; 2) система гарантій; 3) відповідні умови реалізації, їх охорона, захист та відновлення; 4) регулювання переважно нормами адміністративного і конституційного права. Механізм АПЗ авторка визначає як цілісну систему адміністративно-правових норм та структурно взаємопов'язаних між собою суб'єктів АПЗ, які створюють надійні умови для реалізації, охорони, захисту й відновлення [91, с. 7–8; 43]. Адміністративно-правове забезпечення у сфері господарювання О. В. Клименко окреслює як здійснюване державою за допомогою спеціальної системи упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, реалізацію, охорону, захист і відновлення, тобто діяльність органів державної влади, спрямовану на регламентацію, створення

якнайбільш сприятливої атмосфери, фактичне втілення, усунення перешкод, боротьбу з невиконанням обов'язків і зловживанням правами й свободами в господарській діяльності, гарантування нормальної реалізації громадянами конституційних прав та свобод людини і громадянина, відновлення їх первинної якості щодо сфери господарювання [72, с. 12].

Адміністративно-правове забезпечення оборони, на переконання В. Й. Пашинського, варто розглядати з позиції певних дій, діяльності суб'єктів забезпечення, які необхідні для розв'язання завдань щодо створення належних умов для ефективного функціонування системи оборони держави. Водночас діяльність суб'єктів адміністративно-правового забезпечення щодо створення необхідних умов для реалізації державної політики у сфері оборони буде містити такі складники адміністративно-правового впливу на суспільні відноси у сфері оборони: діяльність щодо нормативно-правового регулювання (упорядкування) та закріплення суспільних відноси у сфері оборони адміністративно-правовими нормами (нормотворча діяльність); діяльність щодо реалізації правовідносин у сфері оборони адміністративно-правовими засобами (правозастосовна діяльність); діяльність щодо охорони, захисту та відновлення порушених прав у сфері оборони [144, с. 254]. Отже, відзначає В. Й. Пашинський, адміністративно-правове забезпечення оборони держави варто розуміти як регламентовану адміністративно-правовими нормами системну діяльність суб'єктів забезпечення оборони, насамперед діяльність суб'єктів публічного управління, щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони, гарантування прав і законних інтересів всіх суб'єктів правовідносин, спрямовану на створення необхідних умов для оборони держави в разі збройної агресії. Адміністративно-правове забезпеченням оборони держави, завершує думку автор, буде здійснюватися уповноваженими суб'єктами забезпечення в межах повноважень і адміністративно-правовими засобами, визначеними нормами адміністративного права [144, с. 254].

Адміністративно-правове забезпечення, на думку О. М. Гуміна, варто розглядати у широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні АПЗ – це упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Вузьке визначення АПЗ буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини буде вестися мова. До основних елементів АПЗ слід віднести: 1) об'єкт АПЗ; 2) суб'єкт АПЗ; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи АПЗ [43, с. 50].

Отже, узагальнюючи наведене, можемо констатувати, що житлове будівництво як об'єкт адміністративно-правового забезпечення слід розуміти врегульовану нормами адміністративного права, а також підкріплену відповідними гарантіями діяльність, яка має подвійну мету, зокрема: по-перше, створити відповідні будівельні конструкції; а по-друге, створити умови для реалізації громадянами гарантованого Конституцією України права на житло.

Особливостями житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення є такі [216]:

- житлове будівництво є комплексним явищем, яке має важливе соціальне, економічне та політичне значення.
- особливий об'єкт забезпечення, а саме житлове будівництво, результатом якого є створення житла;
- наявність спеціального кола суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, кожен з яких реалізує свою діяльність у відповідному напрямі на певному рівні державного управління;
- 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 у досліджуваній сфері, тощо;

- дана діяльність забезпечується через сукупність відповідних заходів та засобів.

- залежно від виду будівництва (наприклад: індивідуального житлового будівництва; будівництва багатопверхових житлових будинків, будинків спеціального призначення) залежить і його забезпечення [216].

1.3. Правові засади житлового будівництва та місце серед них адміністративно-правових норм

Особливості регулювання містобудівної діяльності на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, у межах зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, визначаються Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [181].

Досліджуючи генезу адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні, ми наголошували на тому, що сучасний етап розвитку механізму правового регулювання даної галузі суспільної діяльності характеризується надзвичайно великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, вагома частина яких була прийнята ще за радянських часів. Крім того, слід звернути увагу на те, що в силу специфіки досліджуваної сфери, їй притаманні різні суспільні відносини, в тому числі такі, що мають публічну складову, а отже і регламентуються вони нормами різних галузей права, зокрема адміністративного. З викладеного можна констатувати, що адміністративне право регулює відносини, які пов'язані зі здійсненням компетентними суб'єктами (перш за все органами

виконавчої гілки влади та органами місцевого самоврядування) завдань та функцій публічного управління, а також управлінські відносини, які складаються в середині організаційно-управлінської системи окремих органів публічної влади. Для мети нашого дослідження особливий інтерес становлять саме зовнішньо орієнтовані управлінські відносини. При цьому слід відмітити, що мета адміністративного права полягає не у тому, щоб легалізувати існуючу нерівність між суб'єктами публічної влади та приватними суб'єктами, а, перш за все, у тому, щоб забезпечити належну реалізацію прав, свобод і законних інтересів останніх (тобто приватних індивідуальних та колективних суб'єктів) у сфері владовідносин.

Одним із ключових засобів правового регулювання в цілому та адміністративно-правового зокрема, є норма права (правова норма), яка є первинною клітинкою права, вихідним елементом його системи [121, с. 268; 125]. Норми адміністративного права у контексті досліджуваної проблематики є тим правовим засобом, за допомогою якого визначаються 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 галузі житлового будівництва. Тобто завдяки нормам адміністративного права у зазначені відносини вноситься необхідний та доцільний рівень, впорядкованість, що є важливою гарантією законності, належної якості та ефективності роботи органів і посадових осіб публічної влади, а також захищеності прав і законних інтересів людини громадянина, а також колективних приватних суб'єктів.

Адміністративно-правові норми з питань житлового будівництва закріплені у цілій низці нормативно-правових актів, що мають юридичну силу як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів. У своїй сукупності дані нормативно-правові акти утворюють засади регулювання житлового будівництва.

З метою забезпечення системності та послідовності у висвітленні

правових, в тому числі адміністративно-правових, засад житлового будівництва, доцільно їх відповідним чином згрупувати. На сторінках доктринальної та навчальної літератури наводиться багато точок зору щодо можливих підходів до класифікації правових засад у тих чи інших сферах суспільних відносин. Найчастіше в основу класифікації покладаються такі критерії як предмет регулювання, суб'єкт видання, функціональне спрямування, юридична сила тощо.

Досить цікавим є підхід, відповідно до якого правове регулювання у сфері адміністративно-правового забезпечення також можна поділяти за предметом, зокрема: 1) регулювання будівництва нового житла; 2) реконструкція існуючого житла; залежно від призначення житла: 1) індивідуального будівництва, 2) соціального житла, 3) житла для осіб з обмеженими можливостями, 4) багатоповерхового житла загального призначення. Водночас подібна класифікація є занадто широкою, а її розкриття значно вийшло б за межі кандидатського дисертаційного дослідження. Тому ми переконані, що найбільш доцільним критерієм класифікації є аналіз нормативних джерел залежно від їх юридичної сили, адже не залежно від предмету адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва такий критерій класифікацій нормативно-правових актів у досліджуваній сфері є незмінним.

Отжу, найвищим нормативно-правовим актом у сфері житлового будівництва, як і в будь-якій іншій галузі чи сфері суспільних відносин є Конституція України. Це Основний Закон держави, в якому закріплені найбільш важливі соціальні цінності на яких ґрунтується суспільне життя в Україні, визначені основи її адміністративно-територіального та державно-політичного устрою. Якщо говорити безпосередньо про житлове будівництво, то значення Конституції полягає у тому, що в ній:

- по-перше, визначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст

і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [89]. Тобто житлове будівництво, як і будь-яка інша суспільно значуща діяльність, в нашій державі має відбуватися, перш за все, на засадах пріоритету зазначених соціальних цінностей. Держава ж у свою чергу вживає відповідних заходів щодо забезпечення безпеки та захисту зазначених соціальних цінностей. Окремо слід відмітити статті 47-48 Конституції, в яких закріплено, що кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду. Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [89].

Наступними за своєю юридичною силою є міжнародні договори. Так, відповідно до ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [89]. Міжнародний договір України – укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, чи міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [178]. Завдяки міжнародним договорам та діяльності відповідних міжнародних організацій визначаються відповідні принципи та стандарти поведінки, діяльності у тій чи іншій сфері. Так, наприклад, у Конвенції про безпеку та гігієну праці у будівництві № 167, яка

охоплює всі види будівельної діяльності, а саме: будівництво, цивільне будівництво, монтажні й демонтажні роботи, куди входять будь-які процеси, операції або транспортування на будівельному майданчику, від підготовки майданчика до завершення об'єкта [84], визначені пропозиції стосовно безпеки та гігієни праці в будівництві.

Далі за юридичною силою у системі українського законодавства йдуть Закони України. Закон – це нормативно-правовий акт, який приймається в особливому порядку і має вищу юридичну силу, виражає державну волю з ключових питань суспільного життя [226, с. 145]. Закон, пишуть Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко та Д. О. Безносенко, являє собою нормативно-правовий акт органу законодавчої влади або самого народу, який регулює найважливіші суспільні відносини, приймається в особливому порядку і має найвищу юридичну силу. Закон є головним засобом зовнішньої публічної фіксації та нормативного закріплення права, що створює можливість чіткого визначення його конкретного змісту та подальшого захисту [48, с. 244-245]. В. О. Котюк визначає закон як нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної влади (Верховної Ради України) або всього народу (під час проведення референдуму), який регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю і інтереси більшості населення та має найвищу або вищу юридичну силу по відношенню до всіх інших нормативно-правових актів [95, с. 42].

Серед законів особливе місце належить кодексам. Кодекс – це єдиний, зведений, внутрішньо узгоджений акт, який на основі загальних принципів регулює певну сферу суспільних відносин. Головними ознаками кодексу є: він є особливим різновидом закону, приймається парламентом або народом; об'єднує певну групу норм права, предметом регулювання яких є однорідна сфера суспільних відносин; його положення мають широку сферу застосування в межах галузі чи підгалузі права; містить загальні принципи, на підставі яких регулюються ці суспільні відносини; є систематизованим нормативно-правовим актом, логічно узгодженим об'єднанням норм права;

дія його характеризується підвищеною стабільністю [147].

Сьогодні у сфері будівництва немає єдиного зведеного нормативно-правового акту (тобто кодексу), втім його здійснення регламентується декількома іншими кодексами, а саме: Земельний кодекс України, Господарський кодекс, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Повітряний кодекс України, Кодекс України про надра, Бюджетний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення. Кожен із цих законів у тій чи іншій мірі стосується питань житлового будівництва, одні із них визначають засади управління житловим будівництвом, другі – підстави, умови та порядок використання ресурсів при здійсненні зазначеного будівництва, треті встановлюють юридичну відповідальність за порушення законодавчих вимог щодо здійснення діяльності з житлового будівництва.

Найбільш простору групу нормативно-правових актів із юридичною силою Закону, становлять звичайні Закони України, зокрема такі як: «Про адміністративні послуги», «Про захист персональних даних», «Про основи містобудування», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про рекламу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про архітектурну діяльність», «Про охорону культурної спадщини», «Про будівельні норми», «Про регулювання містобудівельної діяльності», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про запобігання корупції», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», «Про стандартизацію», «Про запобігання впливу світової

фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про Генеральну схему планування території України», «Про інвестиційну діяльність», «Про ціни і ціноутворення» [145] та ін. Звісно не всі із цих законів призначені безпосередньо для врегулювання питань житлового будівництва, значна їх частина регламентує, у більшій мірі, питання дотичні із зазначеним будівництвом, тим не менш стан їх упорядкованості суттєвим чином впливає і на досліджувану сферу суспільних відносин.

Загалом зазначені закони, з огляду на їх предметно-функціональне спрямування, можна поділити на:

а) статусні, тобто такі, що призначені, перш за все, для: врегулювання цілей та завдань державного управління у сфері житлового; визначення системи суб'єктів, що здійснюють дане управління; регламентації питань правового статусу суб'єктів публічної влади, які у тій чи іншій мірі здійснюють управління житловим будівництвом. Так, наприклад, у законі «Про основи містобудування» закріплено, що державне регулювання у сфері містобудування здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами в порядку, встановленому законодавством. Державне регулювання у сфері містобудування полягає в: плануванні територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; аналізі стану містобудування, прогнозуванні його розвитку; підготовці, затвердженні та реалізації державних, регіональних і місцевих містобудівних

програм, містобудівної документації; координації взаємодії суб'єктів містобудівної та архітектурної діяльності; наданні вимог щодо урахування державних інтересів під час розроблення містобудівної документації; проведенні експертизи містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів; розробці і затвердженні будівельних норм, кошторисних норм, нормативів і правил; контролі за дотриманням законодавства у сфері містобудування, норм, вимог вихідних даних, затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, раціональним використанням територіальних і матеріальних ресурсів при проектуванні та будівництві; контролі за дотриманням вимог щодо охорони культурної спадщини та збереженням традиційного характеру середовища населених пунктів; ліцензуванні видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками, за переліком видів робіт та в порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України [180]. Схожі за змістом положення закріплені у Законі «Про регулювання містобудівної діяльності». Так, відповідно до даного Закону 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. До 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. Органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю здійснюється шляхом: планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях; моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях; визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації; проведення ліцензування і професійної атестації; розроблення і затвердження будівельних норм, кошторисних норм, нормативів і правил, запровадження одночасної дії застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, приведених у відповідність до вимог Європейського Союзу та ін. [182].

Розкрити зміст кожного із зазначених «статусних» законів у межах одного підрозділу неможливо, та й немає, на нашу думку, у цьому потреби. Набагато важливіше звернути увагу на проблемні аспекти даних законів, а саме на те, що:

- по-перше, у жодному із законів чітко не визначено, що являє собою житлове будівництво або який зміст включає поняття «об'єкт (об'єкти) житлового будівництва»). Існує лист Міністерство регіонального розвитку та будівництва України від 25.03.2009 № 8/2-464, в якому зазначений орган влади посилається на термінологію, закріплену у Державних будівельних нормах, однак там (не на час надання відповіді міністерством, ні на теперішній час) немає чітко сформульованих визначень зазначених понять. Така ситуація ускладнює розуміння того, що, власне кажучи, належить до житлового будівництва, що є його об'єктом: виключно житло чи й інші споруди, які входять до того чи іншого житлового комплексу;

- по-друге, велика кількість законодавчих актів, які регламентують,

досить часто, майже однакові питання і відносини, призводить до появи протиріч у законодавчих положеннях. Найбільш яскраво такі протиріччя виявляються у нормах, що регламентують повноваження відповідних органів публічної влади. Так, відповідно до ст. 13 приведеного Закону «Про основи містобудування» до компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері містобудування належить прийняття рішень щодо: реалізації державної політики у сфері містобудування на відповідній території; планування територій на відповідному рівні; підготовки пропозицій до програм соціально-економічного розвитку відповідної території; інформування населення про плани розміщення найважливіших містобудівних, промислових, енергетичних і транспортних комплексів та ін. [180]. Окремо слід звернути увагу на такий пункт як «планування територій». Згідно із Законом «Про регулювання містобудівної діяльності» план зонування території (зонінг) – містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон [182]. Тобто виходить, що місцеві державні адміністрації уповноважені на розробку та затвердження містобудівної документації, а це протирічить ст. 11 Закону «Про основи містобудування», в якій закріплено, що до компетенції обласних і районних рад у сфері містобудування на їх території належить: визначення територій, вилучення (викуп) і надання земель для містобудівних потреб відповідно до законодавства; забезпечення розроблення та затвердження схем планування територій, містобудівних програм відповідно області чи району; затвердження регіональних містобудівних програм; становлення та зміна меж населених пунктів; затвердження регіональних містобудівних програм [180]. Ці та інші недоліки досліджуваного законодавства породжують конфлікти повноважень, призводять до затягування відповідних процедур і сприяють процвітанню корупції;

б) функціональні. Це закони, які визначають найбільш суттєві (основоположні) питання порядку організації та здійснення житлового

будівництва, реалізації державного контролю та нагляду за ним. Окрема увага у даних законах приділяється питанням розробки та змісту відповідної будівельної документації, процедурі її перевірки та затвердження відповідними компетентними суб'єктами публічної влади тощо. Також такими законами визначається порядок притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері житлового будівництва. В якості прикладу законів даної групи слід відзначити закони «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 № 3059-III, «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про будівельні норми». Загалом слід відзначити, що зазначений поділ законів з питань житлового будівництва має доволі умовний характер, адже більшість із вказаних та інших законів містять положення та норми, які стосуються як матеріально-правових, так і процедурно-процесуальних аспектів. Саме тому важливо наголосити, що правові, в тому числі, адміністративно-правові засади, – це не самі нормативно-правові акти, а закріплені у них правові норми, які об'єктивуються у перших.

Наступну групу нормативно-правових актів з питань житлового будівництва, найнижчу за своєю юридичною силою та найбільш розгалуженою за кількістю документів, становлять підзаконні нормативно-правові акти. Підзаконний нормативно-правовий акт – це документ, який видається компетентним органом або посадовою особою на підставі закону, відповідно до нього, для конкретизації та виконання законодавчих приписів та містить норми права. Підзаконність цих актів не означає їх меншу юридичну обов'язковість. Вони мають необхідну юридичну силу, але вона не має всезагальності та верховенства, притаманної законам. Юридична сила залежить від статусу органів держави, характеру та призначення цих актів [27]. Кількість підзаконних нормативно-правових актів, надзвичайно велика, від постанов Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, Указів Президента до відомчих наказів. Значення підзаконних нормативно-правових актах у сфері житлового будівництва полягає у тому, що в них:

- по-перше, деталізуються та розвиваються більш загальні законодавчі положення, зокрема в частині здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування своїх повноважень у сфері житлового будівництва; конкретизації будівельних норм; визначення дозвільних процедур та процедур притягнення до юридичної відповідальності;

- по-друге, визначаються концептуальні та стратегічні засади здійснення та розвитку державної політики у сфері будівельної діяльності. Оскільки ключовими органами із формування та здійснення державної політики у будівельній сфері є уряд, профільне міністерство та інші спеціалізовані центральні органи виконавчої влади, саме на них покладається обов'язок щодо виокремлення найбільш гострих проблемних питань у зазначеній сфері та визначення шляхів їх вирішення, а також щодо окреслення перспектив розвитку відповідної державної політики.

Отже, підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що стан правових засад здійснення житлового будівництва в Україні можна охарактеризувати як неоднозначний. Так з одного боку протягом років незалежності зроблено багато важливих кроків у напрямі забезпечення належного контролю за законністю та якістю будівництва, що є важливою гарантією забезпечення належного рівня безпеки як окремих суб'єктів, так і громадської (публічної) безпеки загалом. Вжиті заходи щодо приведення державних будівельних норм до європейських вимог і стандартів. З іншого боку, нормотворчість, під час якої власне і з'являються досліджувані засади, позбавлена належного рівня системності. Як наслідок окремі положення численних нормативно-правових актів досить часто протирічать один одному. Крім того слід відзначити відсутність конкретики у визначенні ключових понять (зокрема житлове будівництво, об'єкт житлового будівництва), а також застосування узагальнених формулювань (наприклад, «інша документація») без роз'яснення їх змісту. Ці та інші проблемні моменти аж ніяк не забезпечують чіткість та зрозумілість законодавчих засад житлового будівництва. Очевидно, що такий стан справ не гарантує належної

прозорості та доступності для розуміння державної політики у зазначеній сфері, необхідного рівня захищеності прав і законних інтересів приватних суб'єктів, натомість, навпаки – створює сприятливе підґрунтя для зловживань і процвітання корупції у системі відповідних органів публічної влади. Вирішення такої ситуації вимагає вжиття заходів щодо проведення масштабної та змістовної систематизації нормативно-правових актів у сфері будівництва, яка передбачатиме не лише їх зовнішнє упорядкування, але й перегляд змісту, з метою виявлення та усунення наявних у них колізій та прогалин.

Висновки до розділу 1

На підставі дослідження загальної характеристики адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні зроблено такі важливі висновки.

1. Розглянуто ретроспективу правового регулювання житлового будівництва в Україні.

Зазначено, що питання регулювання житлового будівництва сягає часів існування Київської Русі. Основна 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.

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).

2. Розкрито зміст та особливості житлового будівництва як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

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.

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.

3. 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

2.1. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу

Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні вимагає від держави створення умов для належного функціонування всіх державних інституцій, серед яких важливе місце належить суб'єктам такого забезпечення. Взагалі, суб'єкт – це представник певної категорії осіб (фізичних чи юридичних), як уособлення стійкої сукупності соціально важливих рис, що характеризують цю категорію в системі суспільних відносин. Такий суб'єкт є носієм рис, що визначаються особливостями: національними, етнічними, професійними, віковими, територіальними тощо [31]. Не можна не відмітити, що поняття суб'єкт є найбільш дослідженим саме з точки зору права, де його найбільш часто характеризують, як фізичну та/або юридичну особу, яка володіє певним набором суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Так, відповідно до точки зору Т. С. Ківалової, суб'єкт права – це той, хто має потенційну можливість (здатність) бути учасником правовідносин (тобто має правоздатність), а суб'єкт правовідносин – це фактичний учасник правових зв'язків, який уже бере в них участь. При цьому вчена ставить наголос на тому, що якщо суб'єкт права може бути, а може й не бути учасником конкретних правовідносин, то суб'єкт правовідносин завжди є їх учасником, оскільки можливість, яка існувала для суб'єкта права, вже перетворилася на дійсність [70, с. 166]. В. М. Хропанюк та В. І. Шанін під суб'єктом права розуміють окремих людей або їх організації, які відповідно до норм права мають здатність бути учасниками правових

відносин [241, с. 144]. С. С. Алексєєва вважає, що суб'єкт права – це особа, що володіє правосуб'єктністю, тобто особа, потенційно (узагалі) здатна бути учасником правовідносин [9]. Науковець вважає, що для суб'єкта права характерними є дві головні ознаки. По-перше, це особа – учасник суспільних відносин, яка за своїми властивостями фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Вона повинна володіти: а) зовнішньою відокремленістю; б) персоніфікованістю; в) здатністю виробляти, виражати та виконувати персоніфіковану волю. По-друге, це реально здатна брати участь у правовідносинах особа, яка набула властивості суб'єкта права в силу юридичних норм [9, с. 138].

Розмірковуючи про суб'єктів в контексті представленої проблематики, варто відзначити, що у своїй сукупності вони складають певну систему. З точки зору філософії «система» – це складне цілісне утворення, внутрішні зв'язки між елементами якого набагато інтенсивніші, ніж між цими елементами та середовищем [148, с.190].

Слід констатувати, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні представляє собою сукупність уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, які відповідно до норм чинного законодавства, наділені відповідним адміністративно-правовим статусом, реалізація якого дозволяє створити всі необхідні умови для належного функціонування відповідної сфери.

Розмірковуючи про коло відповідних суб'єктів варто вказати, що відповідно до ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності тут є правильна класифікація» 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 [182]. До уповноважених органів містобудування та архітектури належать органи, визначені у ст. 13 Закону України «Про архітектурну діяльність» [182].

У даному нормативно-правовому акті також вказується, що до органів державного архітектурно-будівельного контролю належать: 1) структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; 2) виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад. Органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [182].

Водночас, слід відмітити, що дійсно, вказаний нормативно-правовий акт змістовно визначає коло суб'єктів, однак їх перелік є занадто широким, що в свою чергу обумовлює необхідність здійснення їх класифікації. А тому, ми переконані, що систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні найбільш доцільно поділити на дві великі групи: 1) суб'єкти, що відповідають за формування та реалізацію державної політики у будівельній галузі взагалі, та у сфері житлового будівництва, зокрема (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство розвитку громад та територій України; 2) суб'єкти безпосередньої реалізації заходів, спрямованих на адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва (Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція) та органи місцевого самоврядування. Окрему групу

складають суб'єкти будівельної діяльності, які, хоча і не реалізують заходи адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні, утім вони є суб'єктами реалізації владних рішень у цій сфері.

Що ж стосується поняття адміністративно-правового статусу, то його слід розуміти як регламентоване нормами адміністративного права положення суб'єкта, яке характеризується сукупністю прав, обов'язків, гарантій діяльності та ступенем відповідальності. Угровецький О. П. також зауважує, що наявність адміністративного правового статусу означає, що суб'єкт має визначену адміністративно-правовими нормами компетенцію – предмети відання, права й обов'язки (повноваження), несе відповідальність за дії чи бездіяльність у межах власної або делегованої компетенції, виконує публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвольно-реєстраційні та контрольні функції, бере участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру [236; 195, с. 52–53].

Розкриваючи особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні в першу чергу звернемо увагу на Президента України. Відповідно до Основного Закону нашої держави Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [89]. Інституту президента притаманні такі риси: виборний глава держави – арбітр у системі стримувань і противаг у розподілі влади на законодавчу, виконавчу й судову, який прагне контролювати центральну виконавчу владу і місцеві державні адміністрації; в організаційному аспекті президент нікому не підлеглий взагалі (має найвищий ступінь легітимності), незалежний від будь-яких інших державних органів (винятком є Ірак, Іран, Сірія); президент повинен дотримуватися важливих морально-політичних та громадських зобов'язань, а тому бути

гарантом конституції; посада президента має яскраво виражений політичний характер, йому належить важлива роль у виробленні державної політики; статус президента, як і монарха, визначається, перш за все, формою державного правління; як вища посадова особа президент залежно від форми правління наділяється цілим спектром важливих повноважень, серед яких є право на видання нормативних актів (указів); дуалізм виконавчої гілки влади обумовлює відсутність конституційного визначення Президента України як носія виконавчої влади [245, с.77–78].

У рамках представленої проблематики варто звернути увагу на статтю 106 Конституції, відповідно до якої Президент України [89]:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [89];

3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

4) приймає рішення про визнання іноземних держав;

5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав [89];

6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією; тощо [89].

Далі розглянемо правовий статус Верховної Ради України (Парламенту) в контексті обраної проблематики. Загальнодержавний характер Верховної Ради підкреслюється декількома обставинами. Наявність у неї загальнодержавних функцій і повноважень. До її функцій відносяться: законодавча, установча, контрольна, представницька та інші. Її повноваження свідчать про те, що права і обов'язки вона здійснює у галузі державного будівництва на загальнодержавному рівні: вносить зміни до Конституції України, призначає всеукраїнський референдум, приймає закони, затверджує Державний бюджет України, визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики тощо [41, с.6]. Легітимний характер Верховної Ради підкреслюється, по-перше, тим, що вона обирається на демократичних засадах відповідно до діючого законодавства народом України. По-друге, вона є повноважною за умови обрання не менше двох третин від її конституційного складу [41, с. 6].

Що ж стосується безпосередньо представленої у даному підрозділі дисертаційного дослідження проблематики, то роль Верховної Ради України у сфері забезпечення державного будівництва полягає: по-перше, у створенні нормативно-правового підґрунтя функціонування відповідної сфери, наприклад: а) будівельні норми, правила іноземних держав застосовуються в Україні відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; б) розробляє державні програми, стратегії, концепції у відповідній сфері; по-друге, здійснює парламентський контроль у відповідній сфері.

Так, Верховною Радою України було прийнято за основу проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (№1081), спрямований на покращення якості надання адміністративних та інших визначених законом послуг у сфері будівництва, зниження корупційних ризиків при їх наданні, забезпечення публічності надання таких послуг.

Проектом Закону передбачається включення до електронної системи контрольних примірників будівельних норм, обов'язкових для виконання національних стандартів, інших нормативних документів технічного характеру, які є обов'язковими для виконання відповідно до закону; запровадження відкритого доступу до інформації, яка міститься в електронній системі (крім персональних даних), через портал електронної системи; запровадження єдиного порядку присвоєння та зміни адрес об'єктам нерухомого майна [32].

Передбачається, що держателем електронної системи стане центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, а технічним адміністратором електронної системи – визначене Кабінетом Міністрів України державне унітарне підприємство, яке віднесене до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства [32].

Що ж стосується Кабінету Міністрів України, то він представляє собою вищий орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, що керується у своїй діяльності Конституцією, законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України [153]. Його ключовим призначенням є формування державної політики у всіх сферах суспільного життя, в тому числі і галузі будівництва. Окрім того, саме Кабінет Міністрів України координує діяльність інших центральних органів виконавчої влади, серед яких в рамках представленої проблематики слід вказати: Міністерство розвитку громад та територій України (далі по тексту – Мінрегіон), а також Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (далі

по тексту – Мінекономіки). Розглянемо кожне із вказаних відомств більш детально.

Так, Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, інтелектуальної власності, інноваційної діяльності в реальному секторі економіки, туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), державних та публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів [151]. У рамках представленої проблематики Мінекономіки: погоджує титули будов (об'єктів), фінансування проектів будівництва яких здійснюється із залученням коштів державного бюджету або коштів підприємств державної власності; здійснює в межах повноважень, передбачених законом, повноваження суб'єкта нормування в будівництві; видає в установленому порядку висновки щодо продовження строків розрахунків в іноземній валюті у разі здійснення резидентом операцій за договорами виробничої кооперації, консигнації, комплексного будівництва, тендерної поставки, гарантійного обслуговування, поставки складних технічних виробів і товарів спеціального призначення [151]. Зазначене повною мірою стосується і житлового будівництва.

Далі звернемо увагу на Мінрегіон, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та

адміністративно-територіального устрою, державну житлову політику і політику у сфері благоустрою населених пунктів, державну політику у сфері житлово-комунального господарства, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, державну політику у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державну політику у сфері технічного регулювання у будівництві, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у сфері контролю житлово-комунального господарства та у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель [176].

До ключових завдань Міністерства розвитку громад та територій України в рамках забезпечення житлового будівництва необхідно віднести забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державної житлової політики і політики у сфері благоустрою населених пунктів, державної політики у сфері житлово-комунального господарства, державної політики у сфері поводження з побутовими відходами, державної політики у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державної політики у сфері технічного регулювання у будівництві, зокрема щодо: здійснення моніторингу стану розрахунків за житлово-комунальні послуги; забезпечення формування державної політики у сфері контролю житлово-комунального господарства; забезпечення технічного регулювання у сфері житлово-комунального господарства [176]. Відповідно до окреслених завдань Мінрегіон:

1) здійснює: повноваження центрального органу виконавчої влади з нормування у будівництві; управління у сфері містобудування шляхом планування територій на державному рівні, визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації та проведення моніторингу за дотриманням законодавства у сфері

містобудування; проведення містобудівного моніторингу на державному рівні; організаційне забезпечення з питань державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла, розгортання молодіжного житлового будівництва; підтвердження придатності будівельних виробів до застосування (видає технічні свідоцтва) та оцінки відповідності у визначеній сфері діяльності;

2) затверджує: будівельні норми; типові положення про архітектурно-містобудівні ради, форму будівельного паспорта; методику обстеження інженерних систем будівлі, що розробляється з урахуванням вимог актів законодавства Європейського Союзу та Енергетичного Співтовариства; перелік об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються; порядок ведення реєстру містобудівних умов та обмежень; порядок розроблення проектної документації на будівництво об'єктів; порядок формування та ведення переліку експертних організацій, що здійснюють експертизу проектів будівництва;

3) подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо: вдосконалення механізмів інвестування та фінансування у будівництві і житлово-комунальному господарстві; державних програм у сфері будівництва і житлово-комунального господарства; проведення експертизи та затвердження проектів будівництва; державного фінансування капітальних вкладень і договірних відносин у будівництві; нормативного забезпечення ведення містобудівного кадастру на державному, регіональному, районному та міському рівні; здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства; забезпечення енергетичної ефективності будівель [176].

Тож, наведені положення свідчать про те, що саме Міністерству розвитку громад та територій України на сьогоднішній день відводиться ключова роль в системі центральних органів виконавчої влади, які відповідають за формування та реалізацію державної політики у будівельній галузі, взагалі, та у сфері житлового будівництва, зокрема. Утім, його

компетенція, все ж таки має загальний характер, а більш специфічні завдання у досліджуваній виконують Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція), органи місцевого самоврядування.

Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій і, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [175]. Основним завданням Держархбудінспекції є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме: підготовка і внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до компетенції Держархбудінспекції; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві у визначених законодавством випадках. Держархбудінспекція відповідно до покладених на неї завдань [175]:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру;

2) отримує повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення про початок виконання будівельних робіт, здійснює внесення змін до них, а також скасовує право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуте на підставі поданого повідомлення;

3) видає дозволи на виконання будівельних робіт, повідомлення про внесення змін до них, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт;

4) приймає в установленому порядку в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає відповідні сертифікати або відмовляє у їх видачі, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації, вносить зміни до них, а також повертає такі декларації та скасовує їх реєстрацію);

5) веде єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів;

6) перевіряє на відповідність вимогам законодавства, будівельних норм, стандартів і правил рішення, прийняті територіальними органами Держархбудінспекції;

7) організовує проведення або проводить навчання, підвищення кваліфікації, підготовку та перепідготовку фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, обстеження та інших функцій, виконання яких належить до передбачених законом повноважень Держархбудінспекції;

8) бере участь у підготовці міжнародних договорів України з питань державного архітектурно-будівельного контролю, укладає відповідно до законодавства міжнародні договори України міжвідомчого характеру та здійснює міжнародне співробітництво з питань, що належать до її компетенції; 9) здійснює інші повноваження, визначені законом [175].

Отже, Державна архітектурно-будівельна інспекція України виконує ряд специфічних завдань як суб'єкт адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні, адже окрім того, що вона відповідає за реалізацію державної політики у сфері будівництва, в тому числі і житлового, до компетенції даного органу входить нагляд та контроль за дотриманням норм і стандартів у сфері будівництва відповідними суб'єктами, а також організація та проведення навчання, підвищення кваліфікації, підготовки і

перепідготовки фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю.

Не можна оминати увагою діяльність органів місцевого самоврядування в контексті адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на дві групи [179]:

а) власні (самоврядні) повноваження: 1) організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, шляхів місцевого значення, а також капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах); 2) виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності; 3) розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території; 4) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування; 5) визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією; 6) підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; 7) встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна

містобудівна діяльність; 8) координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів; 9) надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок; 10) проведення громадського обговорення містобудівної документації; тощо [179];

б) делеговані повноваження: 1) 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»; 2) організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів; 3) 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; 4) здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів; 5) організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; 6) вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування; 7) здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків [179].

Говорячи про особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва, варто відзначити, що його ключовими

повноваженням є контрольно-наглядові та дозвільні. Саме місцеве самоврядування здійснює, найбільший вплив на діяльність суб'єктів будівництва безпосередньо на місцях, а також адаптує діяльність останніх відповідно до вимог і потреб конкретного регіону, що у свою чергу дозволяє більш ефективно забезпечити потреби у житловому будівництві на відповідній державній територіальній одиниці [220].

Отже, підсумовуючи результати представленого підрозділу дисертаційного дослідження слід відзначити, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні представлена різноманітними за своїм правовим статусом органами державної влади, а також самими суб'єктами будівництва, кожен із яких виконує ряд специфічних завдань і функцій у відповідній сфері. З огляду на це слід констатувати, що відповідна система є досить вдало ієрархічно будованою, однак при цьому має певні недоліки, зокрема: по-перше, законодавцю слід більш детально окреслити роль, кожного із наведених суб'єктів у досліджуваній галузі, що дозволить уникнути дублювання окремих повноважень, зокрема контрольно-наглядових; по-друге, необхідно вирішити проблемні питання щодо координації та взаємодії суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва [220].

2.2. Публічно-правові принципи забезпечення житлового будівництва в Україні

Проведений вище аналіз дає нам змогу із впевненістю говорити про те, що забезпечення ефективного функціонування сфери житлового будівництва є важливим завданням українського законодавця. Водночас справедливо казати про те, що забезпечення ефективного функціонування сфери будівельної діяльності є неможливим без дотримання відповідних принципів. Останні представляють собою специфічне поняття, змістом якого є не

стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності [117, с. 191].

Варто відзначити, що проблема визначення принципів забезпечення житлового будівництва в Україні не була предметом дослідження в рамках окремих наукових праць. Вона лише опосередковано розглядалась в межах окремих наукових проблематик. Розмірковуючи про принципи забезпечення житлового будівництва в Україні, в першу чергу необхідно визначитись із загальнотеоретичним змістом поняття «принцип». Взагалі, принципи у найбільш загальному розумінні – вихідні засади (ідеї), які складають здійснення певної діяльності. Даний термін використовується фактично у всіх сферах суспільного життя, у зв'язку із чим набуває своїх характерних особливостей.

Перш, ніж розкрити зміст поняття публічно-правових принципів забезпечення житлового будівництва, необхідно з'ясувати зміст її складових елементів, зокрема таких категорій, як: «принцип» та «принципи права», адже вони є змістобудівними в даному контексті.

Так, у науці принципи – це загальні вимоги до побудови теорії, сформульовані як основа, що лежать в основі певної сукупності фактів. При характеристиці різноманітних систем принципи визначають як суттєві характеристики, що відповідають за правильне функціонування системи, без яких вона не виконувала б свого призначення [68, с.293]. У юридичній енциклопедичній літературі «принципи» визначаються як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього та міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації. Принципу притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх

особливу роль у структурі широкого кола явищ. Він є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини або як наслідки до підстави. Принцип виступає й внутрішнім переконанням людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [254, с. 110–111; 251].

Варто погодитись із науковою позицією С. В. Прийми, який у своїх роздумах дійшов висновку, що принципи можна розглядати в трьох значеннях: 1) як основне вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світогляду, теоретичної програми; 2) як переконання, погляд на речі; 3) як основну особливість в улаштуванні чого-небудь [132, с. 585; 169]. Таким чином, принципи – це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [255, с. 111].

Отже, принцип, незалежно від того, в якій сфері суспільного життя використовується поняття «принцип», представляє собою вихідне начало, своєрідний базис (ідею), на якому має будуватись діяльність певного суб'єкта та, дотримання яких є обов'язковою умовою для функціонування відповідних правовідносин.

Що ж стосується представленої у роботі проблематики, то особливу увагу слід звернути на зміст цього поняття з точки зору права. Так, В. Д. Перевалов та В. І. Леушин доводять, що принципи права – це керівні ідеї, що характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого – являють собою найбільш загальні норми, що діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Принципи права визначають шляхи удосконалювання правових норм, виступаючи як керівні ідеї для законодавця [224, с. 242]. В. В. Лазарєв пропонує розуміти принципи права як загальнообов'язкові вихідні нормативно-юридичні положення, що

відрізняються універсальністю, загальною значимістю, вищою імперативністю, що визначають зміст правового регулювання і виступаючи критерієм правомірності поведінки та діяльності учасників регульованих правом відносин. Принципи права за своєю сутністю є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства [131, с.72]. В. В. Галунько, О. Г. Мурашин та Д. Г. Севрюков пропонують виділяти наступні характерні риси принципів права: 1) вони формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) встановлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів права; 3) характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів права, але які є реально досяжними [228, с. 94].

Переходячи безпосередньо до аналізу публічно-правових принципів забезпечення житлового будівництва в Україні варто відзначити, що в науковій літературі не існує однозначності щодо їх тлумачення. Так, до прикладу, В. І. Олефір, під вказаним терміном розуміє основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [7, с. 76–86]. В. Б. Авер'янов доводить, що публічно-правові принципи вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм даної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей. Отже, існує сукупність різних принципів, котрі стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості з приписами права [6]. Досліджувані принципи, однаковою мірою

характеризують сутність і зміст як самої галузі права, так і тих суспільних відносин, що є предметом регулювання цієї галузі. Вивчення публічно-правових принципів дає відповідь на питання: що є головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини; що є постійним супутником цих відносин; без чого не можуть існувати різні інститути адміністративного права. Основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування виконавчої влади й управління [6].

Таким чином, під публічно-правовими принципами забезпечення житлового будівництва в Україні слід розуміти 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.

Справедливим буде відзначити, що забезпечення житлового будівництва в Україні будується на великій кількості засад, а тому, на нашу думку, вбачається доцільною їх подальша класифікація з поділом їх на: 1) загальноправові, тобто властиві для здійснення будь-якої діяльності незалежно від сфери суспільних відносин; 2) галузеві принципи, які характерні для будівельної галузі взагалі; та 3) спеціальні принципи, що є актуальними саме для забезпечення житлового будівництва, та які власне відображають специфіку цієї сфери.

Загальноправові принципи – це основні засади, вихідні ідеї, що визначені універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають найголовніший зміст права. Вони координують функціонування механізму правового регулювання, слугують критерієм оцінки правильності рішень органів держави і дій громадян, формують правове мислення та правову культуру, утверджують систему права [227, с. 95]. Серед загальноправових принципів, в першу чергу, слід виділити

засади верховенства права та законності. О. Олійник визначає, що принцип верховенства права – це принцип, в якому публічна адміністрація при здійсненні адміністративно-правового регулювання судово-експертної діяльності визнає такі цінності природного права, як справедливість, гуманність, забезпечення права і свобод людини і громадянина, і ці надбання перебувають на найвищому ієрархічному щаблі в структурованій системі [134, с. 7].

Підтримання верховенства права в американській правовій традиції включає вирішення широкого кола питань, пов'язаних із конституціоналізмом, федералізмом, поділом влади, громадянськими правами, судовим захистом, судовою системою, кримінальним судочинством, адміністративним правом та ін.; по-друге, у вузькому розумінні – як модель співвідношення права і закону в регулюванні суспільних відносин. Саме на такий підхід орієнтує ст. 8 Конституції України, яка декларує визнання і дію принципу верховенства права, роз'яснюючи його зміст зокрема як: 1) найвищу юридичну силу Конституції, яка уособлює найвищі правові цінності та передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй; 2) пряму дію норм Конституції, яка передбачає гарантування звернення до суду для захисту конституційних прав безпосередньо на її підставі [147].

Не можна не погодитись із думкою А. Пухтецької, яка у своєму науковому дослідженні дійшла висновку, що в науковій літературі наявними є три незалежні теорії, які пояснюють особливості окресленого принципу, а саме: 1) верховенство права – це панування права: людина може бути притягнута до відповідальності у разі прямого порушення закону, у передбаченому законом порядку та в суді загальної юрисдикції; 2) верховенство права полягає в тому, що кожна людина, незалежно від посади та становища в суспільстві, рівна перед законом; 3) верховенство права – це панування духу законності: відповідність змісту Конституції

принципу верховенства права на основі загальних конституційних принципів (наприклад, право на особисту свободу, на публічні збори), які є результатом судових рішень, що визначають права індивідів у окремих справах, розглянутих судами [192, с. 35; 206].

Із верховенством права тісно пов'язана засада законності. Законність, доводять О. П. Віхров та І. О. Віхрова, – це режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного виконання всіма суб'єктами права [33]. На думку вчених, основні ознаки (властивості) законності у правовій державі соціально-демократичної орієнтації: 1) неухильне дотримання і виконання нормативно-правових актів всіма суб'єктами права; 2) верховенство закону щодо всіх інших правових актів; 3) послідовна боротьба з правопорушеннями і невідворотність юридичної відповідальності за їх вчинення [33]. А. Б. Калюта переконливо доводить, що принцип законності – це універсальний принцип, дія якого поширюється на всі сфери правового регулювання суспільних відносин. Законність, як принцип адміністративної діяльності державних органів, безпосередньо впливає з підзаконно-розпорядчого характеру цієї діяльності і полягає в тому, щоб державні органи виконували свої завдання та функції відповідно до чинного законодавства України [62, с. 86–87].

В. М. Корельський і В. Д. Перевалов наголошують, що законність – це фундаментальна категорія усєї юридичної науки і практики, а її рівень та стан слугують головними критеріями оцінки правового життя суспільства, його громадян. Право, аналізують далі вчені, являє собою фактор соціального життя [214, с. 435; 98]. Однак, продовжують науковці, його реальність визначається не лише тим, що воно виражається у формальних позитивно-правових актах – законах, указах, постановах, кодексах та інших систематизованих збірниках. Право реальне, перш за все тому, що владна воля, виражена в законах, втілюється в поведінці людей – громадян, виконуючих закон, осіб, які вступають у відносини шляхом укладання угод,

суддів та інших посадових осіб, застосовуючих закон. Право за своєю природою таке, що не може існувати поза реалізацією у правових відносинах [214, с. 435; 98].

Отже, наведені наукові позиції свідчать, що верховенство права та законність – це ключові принципи здійснення будь-якої діяльності, які передбачають панування права в суспільстві, а також неухильне дотримання норм чинного законодавства всіма учасниками правовідносин у будівельній галузі, взагалі, та сфері житлового будівництва, зокрема. Окрім того, саме вказані засади формують підґрунтя для створення не тільки загальноправових, а й інших міжгалузевих та спеціальних принципів.

Далі, окремо слід вказати такий загальноправовий принцип забезпечення житлового будівництва, як рівність. Рівність – це закріплення рівних вихідних позицій життєвого шляху кожного індивіда, однаковість доступу до суспільних культурних благ, відмова від будь-яких безпідставних привілеїв, відмова від довічного закріплення будь-яких форм ієрархічного соціального статусу. Рівність є необхідною передумовою розвитку, насамперед, особистості в суспільстві, надає можливість вільного розвитку та конкуренції [246, с. 21; 75]. С.П. Погребняк зауважує, що принцип правової рівності може бути описаний за допомогою формули «диференційована рівність з можливістю позитивних дій», яка виводиться із того, що 1) усі, хто знаходиться в однаковому становищі, мають рівні права, свободи та обов'язки і є рівними перед законом і судом, 2) але права, свободи та обов'язки є різними, коли: а) право враховує розумні й об'єктивні відмінності між особами або б) створює тимчасові сприятливі умови для певної категорії осіб з метою компенсації існуючої фактичної нерівності [154, с. 101]. У рамках представленої проблематики принцип рівності передбачений статтею 47 Конституції України і має декілька аспектів: по-перше, рівні можливості кожного окремого громадянина на реалізацію свого права на житло; по-друге, передбачає уникнення будь-якої

дискримінації у відповідній сфері; по-третє, рівність суб'єктів, що здійснюють будівельну діяльність перед законом та судом.

Окремої і особливої уваги заслуговує принцип юридичної відповідальності. Так, автор юридичної енциклопедії – Ю. С. Шемшученко вказує на те, що юридична відповідальність – це вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає в застосуванні до правопорушників (фізичних та юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою. Юридична відповідальність є правовідношенням між державою в особі її спеціально уповноважених органів і правопорушником, до якого застосовуються юридичні санкції з негативними для нього наслідками [253, с. 437]. Л. С. Явич переконливо доводить, що юридична відповідальність – це різновид соціальної відповідальності, передбачений санкціями норм права. Її специфічний характер виявляється у тому, що вона пов'язана з державним примусом і являє собою юридичний обов'язок правопорушника зазнати втрати особистого та майнового характеру за антисуспільну з точки зору закону поведінку [261, с. 137; 92].

У цьому контексті йдеться про відповідальність ретроспективного характеру. З огляду на це цікавою видається позиція О. В. Петришина, який доводить, що юридична відповідальність – це передбачені санкціями норм права несприятливі наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру, яких зазнає особа за вчинене правопорушення. Вона має ретроспективний характер, оцінює минуле, тобто є відповідальністю за діяння, яке вже відбулося. Тим самим вона відрізняється від політичної, моральної та інших видів соціальної відповідальності, які можуть оцінювати й майбутні дії [147]. Ознаками юридичної відповідальності, на переконання вченого є такі [147].

1. Передбачає настання несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру: наприклад, позбавлення волі,

оголошення догани, накладання штрафу, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

2. До юридичної відповідальності притягуються за вчинення правопорушення, що свідчить про негативну правову оцінку цієї поведінки. Притягнення до юридичної відповідальності здійснюється лише за наявності юридичних, фактичних та процесуальних підстав.

3. Застосовується лише до деліктоздатних суб'єктів. Перелік суб'єктів, здатних нести юридичну відповідальність, та обсяг їх деліктоздатності визначаються галузевим законодавством.

4. Притягнення до юридичної відповідальності зазвичай здійснюється уповноваженими на це суб'єктами шляхом правозастосування. Особливого значення у цьому контексті набуває додержання порядку притягнення до відповідальності, встановленого законодавством (кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, адміністративним процесуальним та ін.). Водночас, у приватному праві притягнення до юридичної відповідальності можливе у спрощеному порядку – поза процесуальним провадженням за домовленістю сторін.

5. Настання несприятливих наслідків, передбачених санкціями норм права, забезпечується можливістю застосування державного примусу. Завдяки цьому відбувається покарання правопорушника; він зазнає додаткових втрат особистого, майнового, організаційного характеру. При цьому йдеться не тільки про відновлення порушеного права постраждалої особи, а й про покарання правопорушника [147].

Отже, виходячи із наведених позицій науковців можемо говорити про те, що принцип юридичної відповідальності в контексті забезпечення житлового будівництва в Україні передбачає: по-перше, настання негативних наслідків у вигляді (адміністративної, фінансової, кримінальної відповідальності тощо) по відношенню до суб'єктів, які здійснюють свою діяльність у сфері житлового будівництва за недотримання ними норм чинного законодавства, а також інших приписів; по-друге, настання

відповідальності для органів державної влади та їх посадових осіб, у разі здійснення протиправних дій/бездіяльності у досліджуваній сфері.

І останній загальноправовий принцип, якому ми приділимо увагу, – засада ефективності. Взагалі, ефективність – це явище, яке характеризує оптимальність цілеспрямованої дії, способу, механізму реалізації або стану суб'єкта за наявності альтернатив. Вона проявляється через різницю (відмінність): між метою та отриманими результатами, враховуючи затрачені ресурси, встановлені цілі, обставини зовнішнього середовища та часові межі [155, с. 205]. Суть принципу ефективності полягає в тому, щоб орган виконавчої влади досяг цілей регулювання житлового будівництва при найменших витратах ресурсів як суб'єктів будівельної діяльності, громадян, так і держави. Управління у будь-якій соціальній сфері, нехай це буде економіка, освіта, культура, безпека, оборона, внутрішні справи тощо, пов'язане з матеріальними і духовними цінностями, фінансовими і людськими ресурсами. Виходячи з цього, державний апарат, його нормативні акти покликані вчасно і з найменшими витратами домагатися найбільш корисних для громадян, суспільства і держави результатів, приносити країні користь, що виправдає такі матеріальні і нематеріальні затрати [96, с. 139-140]. Вказане повною мірою стосується і представленої сфери суспільних відносин.

Завершуючи розгляд загальноправових принципів забезпечення житлового будівництва, варто відзначити, що вони відображають лише загальні аспекти відповідної діяльності, а також не враховують всю її специфіку. З огляду на це, окремої та особливої уваги заслуговують галузеві та спеціальні принципи. Так, на переконання О. Ф. Скакун, галузеві принципи – це своєрідна система координат, у рамках якої розвивається певна галузь права, і одночасно вектор, що визначає напрямок розвитку цієї галузі [199, с. 222]. До галузевих принципів необхідно віднести:

- принцип нагляду і контролю. Взагалі, нагляд і контроль – це самостійний, специфічний вид державної діяльності, який повинен

забезпечити виконання закону та його верховенство в усіх сферах життєдіяльності суспільства, він здійснюється від імені держави, репрезентує і захищає суспільні інтереси та інтереси фізичних і юридичних осіб у сфері будівельної діяльності [87]. Тож, зміст принципу нагляду і контролю полягає у тому, щоб забезпечити дотримання норм чинного законодавства у досліджуваній сфері, шляхом здійснення різного роду перевіркової діяльності за учасниками відповідних правовідносин. Окрім того, нагляд і контроль слід вважати важливим превентивним засобом, який «утримує» суб'єктів будівельної діяльності від порушення норм чинного законодавства.

- принцип субсидіарності та децентралізації в галузі будівництва. У демократичних державах принцип субсидіарності лежить в основі інституціональної організації влади й управління і полягає в тому, що, по-перше, держава виконує лише функції, здійснення яких не під силу громадянам, їх об'єднанням і територіальним колективам, а, по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні [46].

- принцип дотримання будівельних норм і стандартів. Реалізація даного принципу регулюється законом «Про будівельні норми», яким встановлено, що будівельні норми – нормативний акт технічного характеру, що встановлює обов'язкові вимоги до об'єкта нормування у будівництві. Застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів містобудування. Будівельні норми, правила іноземних держав застосовуються в Україні відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У разі якщо у будівельних нормах є посилання на стандарти, то ці стандарти є обов'язковими до застосування. Дотримання норм та стандартів, априорі, є важливою запорукою забезпечення режиму законності у сфері житлово-будівельної діяльності, а також своєрідним підґрунтям для реалізації інших засад, наприклад, принципів створення безпечного середовища для здоров'я

та життєдіяльності людини, а також забезпечення суворого дотримання правил безпеки та вимог щодо охорони навколишнього середовища.

- принцип створення безпечного середовища для здоров'я та життєдіяльності людини;

- забезпечення суворого дотримання правил безпеки та вимог щодо охорони навколишнього середовища.

Отже, галузеві принципи є характерними для всієї галузі будівництва та покликані забезпечити її ефективне функціонування в цілому. Якщо ж ми говоримо про сферу житлового будівництва в Україні, то окремої уваги заслуговують спеціальні принципи здійснення відповідної діяльності, адже саме вони відображають правила, своєрідний базис діяльності суб'єктів в окресленій сфері. Такими спеціальними принципами, на нашу думку, є наступні:

- принцип соціальної диференціації. Взагалі, соціальна диференціація – це поділ суспільства на групи, які займають різне соціальне становище. Багато дослідників вважають, що соціальне розшарування властиве будь-якому суспільству. Навіть у первісних племенах виділялися групи відповідно за статтю і віком, із властивими їм привілеями й обов'язками [257]. Що ж стосується представленої проблематики, то соціальна диференціація передбачає, що суб'єкти житлового будівництва має будувати житло з урахування фінансових можливостей громадян;

- принцип забезпечення нормативної чи договірної тривалості будівництва;

- принцип позитивної відповідальності (стимулювання діяльності суб'єктів житлового будівництва). Суттєву роль у вирішенні житлового питання може відіграти політика стимулювання будівництва житла підприємствами і надання цього житла їх співробітникам на умовах соціального наймання. Зацікавленість у будівництві й утриманні такого житла з боку власників диктується необхідністю залучення на підприємства трудових ресурсів, чийі результати діяльності виступають основним джерелом

прибутку виробництва. З боку держави така діяльність може стимулюватися шляхом надання податкових преференцій для соціально відповідального бізнесу [71]. Дотримання вказаного принципу, як вбачається, дозволить не тільки забезпечити ефективне функціонування житлово-будівельного сектору, а й одночасно задовольнити потреби осіб, які здійснюють трудову діяльність у відповідній галузі.

Таким чином, підбиваючи підсумки представленого наукового дослідження слід узагальнити, що визначення кола принципів забезпечення житлового будівництва в Україні має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки саме вони у своїй сукупності відображають найбільш важливі засадничі аспекти здійснення відповідної діяльності. З огляду на це, закріплення визначених нами принципів на законодавчому рівні: по-перше, забезпечить дотримання режиму законності та правопорядку у сфері житлово-будівельної діяльності всіма учасниками відповідних правовідносин; по-друге, дозволить більш змістовно та повно окреслити напрями та вектори забезпечення житлового будівництва в Україні; по-третє, сприятиме здійсненню подальших наукових досліджень, присвячених проблемам забезпечення ефективного функціонування сфери будівництва, зокрема житлового [219].

2.3. Особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних форм і методів забезпечення житлового будівництва в Україні

Комплексне дослідження проблематики здійснення адміністративно-правового забезпечення, здійснення житлового будівництва обов'язково має передбачати вивчення форм і методів даного забезпечення. Особливий інтерес для нас становлять саме адміністративно-правові та організаційні форми і методи, тобто такі, що найбільш тісно пов'язані зі здійснення

управління у зазначеній сфері.

Термін форма досить широкого використовується як самостійно, так у складі більш складних понятійно-термінологічних конструкцій, у багатьох галузях теорії та практики. Основоположним при цьому є філософське тлумачення зазначеного поняття. Так, відповідно до точки зору С. С. Гогоцького, форма – це зовнішні обриси, якими одна річ відділяється від інших. Але форма може бути і внутрішньою, тобто невидимою, тобто такою, що мислиться, розуміється. І в цьому сенсі форма відрізняється від самої речовини або змісту: можна викладати одну і ту ж думку або у формі віршів, або в прозі, або в мові, або в міркуванні. Але та форма найкраща, яка виникає з природної концепції, властивої будь-якій особі. У філософії під формами розуміються, по-перше, ті як би кути внутрішнього зору, наприклад, якості, кількості, причини і дії тощо, під якими нам властиво розглядати всі речі: так, наприклад, можна розглядати одну і ту ж річ або як причину, або дію, або з боку її якості, кількості тощо. По-друге, під формами розуміють в логіці – поняття, судження і умовиводи, в яких ми приводимо в єдність всілякий даний матеріал, і самі ці єдності потім розглядаємо в якихось співвідношеннях [39, с. 249–250].

М. І. Кондаков вважає, що форма – це внутрішня структура, будова, зв'язок і спосіб взаємодії частин і елементів предмета і явища. Форма завжди знаходиться в єдності зі змістом, тобто з тим, що є основою предмета і явища. Форма залежить від змісту, але має відносну самостійність і може впливати на зміст. Між змістом і формою під час розвитку предмета, явища відбувається постійна боротьба. На певному етапі, специфічному для кожного предмета, явища, нового змісту скидається стара форма. Нова форма сприяє прогресивному розвитку змісту. У логіці досліджуються форми мислення, тобто стійкі структури окремих думок, а також особливих сполучень думок в умовивід [85, с. 646].

Отже, як філософська категорія форма – це по-перше, спосіб зовнішнього вираження чи прояву (виявлення) того чи іншого змісту; а по-

друге, спосіб внутрішнього устрою якогось об'єкта, а точніше думка, міркування суб'єкта про те, яким чином організований зміст певного об'єкта, на який спрямовано увагу першого (тобто суб'єкта).

Також слід звернути увагу на таке поняття як форма права. Право як соціальне явище, зазначає О. Ю. Тополь, офіційно формується, існує та розвивається в певній формі, що відповідає фундаментальній ознаці права — формальній визначеності. Форма права показує, яким чином держава створює, фіксує ту чи іншу норму права і в якому вигляді ця норма доводиться до свідомості членів суспільства. У цьому значенні форма права є сукупністю визнаних конкретною державою офіційно-документальних способів зовнішнього вираження і закріплення правових норм, змісту права. Саме завдяки державно-офіційним (офіційно-документальним) способам вираження і закріплення норм права, тобто певним формам права, загальні правила набувають загальнообов'язкового юридичного значення [233, с. 149]. О. Ф. Скакун у своїх працях пише, що форми права – вихідні від держави або визнані нею зовнішні, офіційно-документальні способи вираження (організації, існування) змісту права, його норм і принципів, надання їм юридичного значення. При написанні «джерело (форма) права» підкреслюється, що мова йде саме про джерела права у формальному (юридичному) розумінні [200, с. 206].

Якщо говорити про форми державного управління, то під ними розуміються зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб) [208, с. 172]. В. Я. Малиновський зазначає, що при визначенні форми управлінської діяльності, як правило, мова йде не про дії суб'єктів управління, а про їх зовнішнє вираження (зовнішній вияв), оскільки дії залежно від характеру і форми вираження становлять той чи інший зміст цієї діяльності. Отже, формою державного управління вважають будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюються з метою

реалізації функцій управління [117, с. 424]. Крім того, відмічає дослідник, під формою розуміється не тільки внутрішня структура змісту, але й її зовнішня межа; спосіб, вид здійснення, виявлення і вираження змісту, зовнішнього вираження змісту. Саме слово «форма» в українській мові, наголошує дослідник, має багато значень, а управлінська діяльність має багатогранний характер, а тому правомірно розглядається в різних аспектах [117, с. 426]. З позиції В. Б. Авер'янова форми управлінської діяльності являють собою способи зовнішнього вираження змісту управлінської діяльності в її динаміці, тобто під час практичного функціонування органів виконавчої влади. Саме через форми державного управління відбувається реалізація компетенції органів. Форми управлінської діяльності відіграють в управлінському процесі важливу роль. Зокрема, за їх допомогою забезпечуються: додержання встановленого порядку; гласність і прозорість діяльності; зміцнення законності й дисципліни. По формах можна судити про те, що і як робиться в державних органах відповідно до їхньої компетенції. Правильне розуміння форм управлінської діяльності сприяє глибшому усвідомленню змісту цієї діяльності. Більше того, ефективність реалізації влади багато в чому залежить від правильного використання арсеналу форм діяльності [6, с. 261, 276].

Залежно від сфери суспільного життя, в якій використовується поняття «форма» воно набуває власних, специфічних особливостей. У контексті представленої проблематики нас цікавить форма адміністративно-правового забезпечення. Так, до прикладу, Ю. О. Слабунова вказує, що форма адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури – це визначене законодавством або локальними актами зовнішнє вираження однорідної системи дій органів прокуратури, способів та засобів їх здійснення, метою якої є створення умов для реалізації громадянами своїх прав, захист цих прав від порушень з боку органів державної влади, їх посадових осіб, громадян, та їх відновлення у разі порушення [202, с. 103].

Отже, 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.

Далі розглянемо основні різновиди зазначених форм та особливості їх реалізації. Перш за все слід відмітити нормативно-правову форму, змістом якої є діяльність органів публічної влади із розробки та прийняття нормативно-правових актів. Тобто через дану форму виражається правотворча (або нормотворча) діяльність. Правотворчість, зазначає Г. А. Борисов, характеризується, перш за все, як найважливіша організаційно-правова форма реалізації владних повноважень, пов'язана з прийняттям нормативних документів. Автор визначив правотворчість як організаційно-правову форму владної діяльності уповноважених органів і осіб, пов'язану з розробкою і прийняттям нормативних правових актів, заповненням прогалів і офіційною систематизацією законодавства для забезпечення нормативного врегулювання суспільних відносин [22, с. 189]. Н. Ф. Лата, аналізуючи проблематику адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, визначила нормотворчість як форму владної діяльності держави, спрямованої на утворення нормативно-правових актів, що запроваджують, змінюють чи скасовують правові норми чинної юридичної системи [111, с. 17].

У результаті нормативно-правової діяльності відбувається, як вже зазначалося, прийняття нормативно-правових актів – це офіційні письмові документи, які приймаються суворо визначеними законом органами і якими встановлюються, змінюються або скасовуються норми права [256, с. 168]. Отже, значення нормативно-правової форми у контексті досліджуваної проблематики полягає у тому, що: по-перше, в результаті її здійснення встановлюються формально-визначені, загальні, загальнообов'язкові правила поведінки у сфері житлового будівництва, виконання або неналежне (зокрема порушення) виконання вимог яких тягнене за собою відповідні юридичні

наслідки у вигляді виникнення, зміни чи припинення певних правовідносин; по-друге, завдяки їй забезпечується усунення прогалин, колізій та інших недоліків у чинному законодавстві з питань житлового будівництва; по-третє, саме через дану форму діяльності забезпечується систематизація, зокрема кодифікація законодавства. Тобто за допомогою використання даної форми держава забезпечує відповідну правову атмосферу, правове поле, де виникають та реалізуються відносини з питань житлового будівництва.

До ключових особливостей реалізації нормативної форми забезпечення житлового будівництва в Україні слід віднести, на нашу думку, такі:

– дуже просторе коло нормативно-правових актів як централізованого, так і локального характеру, які стосуються житлового будівництва. При цьому важливо відмітити, що специфіка будівельної діяльності обумовлює той факт, що її здійснення регламентується низкою правових актів, які прямо не належать до будівельного законодавства, однак визначають вимоги щодо використання природних ресурсів, забезпечення громадської безпеки та сприяння розвитку відповідних територій. Врахування положень даних законодавчих актів є обов'язком при розробці відповідної будівельної документації та безпосередньому проведенні будівельних робіт. Також слід відзначити, що особливу роль тут відіграє підзаконна нормотворчість. Постанови, накази, розпорядження, рішення, положення, що містять правові норми (правила поведінки), розраховані на широке коло осіб, підприємств, установ, організацій і неодноразове застосування незалежно від строку дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться. У цих актах визначаються необхідні умови виконання роботи, вимоги до неї, стадії дій, інколи способи їх виконання, строки, співвиконавці, види розроблених документів, їх основні позиції, послідовність узгодження тощо. Таким чином, нормативно-правові акти відповідають на питання: що і як необхідно робити, нерідко пов'язуючи дії декількох учасників виконання поставленого завдання [117, с. 427];

– нормативно-правова діяльність із забезпечення житлового будівництва має трирівневий характер: загальнодержавний, регіональний та місцевий. Зокрема це слідує із положень Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», в якому зазначається, що інструментом державного регулювання планування територій є містобудівна документація, яка поділяється на документацію державного, регіонального та місцевого рівнів [182];

– відсутність, як вже відмічалось у попередніх підрозділах, належного рівня системності та послідовності при розробці нормативно-правових актів з питань будівництва. Зміст нових нормативно-правових актів, досить часто не узгоджується із положеннями вже діючих;

– орієнтована на узгодження національних норм із європейським стандартами у сфері житлового будівництва. Курс України на інтеграцію до Європейського Союзу, обумовлює необхідність приведення її законодавства до норм і стандартів останнього. Так, ще у 2004 році був прийнятий Закон «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV, в якому було закріплено, що загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – Програма) визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої

політики [174]. Необхідність зазначеної адаптації законодавства була підтверджена й в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Зокрема у статті 14 даної Угоди закріплено, що Сторони визнають важливість адаптації чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Україна забезпечує, щоб існуючі закони та майбутнє законодавство поступово досягли сумісності з *acquis* ЄС. Ця адаптація розпочнеться з дати підписання цієї Угоди і поступово пошириться на всі елементи *acquis* ЄС, зазначені у Додатку XVII до цієї Угоди [235].

Узгодження нормотворчої форми із європейськими стандартами важливе не лише з позиції забезпечення формального виконання умов вступу до ЄС, але й, перш за все, з точки зору: по-перше, забезпечення прав громадян на належні житлові умови, безпеку їх життя та здоров'я, а по-друге, ефективного використання ресурсів, зокрема енергетичних, адже в Європі дані стандарти досить високі. З цього приводу варто відмітити позицію, яку висловлює В. С. Заяць, що у роки від здобуття незалежності в Україні неодноразово оновлювали норми теплового захисту житлових будинків. Зокрема, у 1993 році (зміни у СНиП II-3-79) та у 2007 році з уведенням нових ДБН В.2.6-31:2006 «Конструкції будинків і споруд. Теплова ізоляція будівель», а також у 2017 році з ухваленням ДБН В.2.6-31:2016. Останні відповідають європейським вимогам, проте залишаються найнижчими серед цих країн. Таким чином, низький рівень енергоефективності закладається ще на етапі житлового будівництва і потребує відповідних заходів, спрямованих на їхнє істотне скорочення. У будь-якій європейській країні досягнутий рівень житлової енергоефективності залежить від результативності стандартизації цієї сфери. Розвинену й ефективну систему чинних стандартів і норм енергоефективного житлового будівництва створено у США, Швеції, Данії, Ірландії. Документами стратегічного значення передбачено широке використання альтернативних джерел енергії. Зокрема, Енергетичною

стратегією Євросоюзу закріплено таке завдання як скорочення рівня споживання енергоносіїв на 20 % до 2020 р. на основі диверсифікації джерел енергії на користь альтернативних. Директивою Європейського парламенту (№ 2010/31/ЄС) визначено першочергові завдання, які зобов'язують забудовників під час модернізації житлового фонду істотно зменшувати енерговитрати (до 50 %). Для цілей стандартизації та регламентації різних аспектів енергозбереження у виробничій та житловій сферах в Україні сформовано відповідну нормативно-правову базу, представлену Законом України «Про енергозбереження» від 01.07.1994 № 75/94-ВР з відповідними змінами і доповненнями, Законом України «Про енергетичну ефективність будівель» від 22.06.2017 № 2118-VIII, а також системою чинних підзаконних актів. З грудня 2018 року в Україні набули чинності ДБН В.2.6–33:2018 «Конструкції зовнішніх стін з фасадною теплоізоляцією. Вимоги до проектування», які узгоджуються з європейськими вимогами та поширюються на проектування зовнішніх стін із фасадною теплоізоляцією житлових споруд під час нового будівництва чи капітального ремонту. За експертними оцінками їх уведення може забезпечити щорічну економію до 15 % теплової енергії та близько 3 млрд грн за умови модернізації щонайменше 3 % всіх будівель [57, с. 148-149]. Отже, підсумовує дослідник, є підстави вважати, що з часом проблема енергоефективності житлового фонду країни буде вирішена і населення матиме змогу мешкати в комфортних житлових умовах. Цьому сприятимуть також державні програми з енергоефективності житлових приміщень для населення, які передбачають кредитування і часткову компенсацію витрат на утеплення, установлення приладів обліку тепла, ремонт систем тепlopостачання, підготовку енергопаспортів для окремих житлових споруд [57, с. 149];

– може реалізуватися у специфічній договірній формі. Зокрема йдеться про адміністративний договір. Адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх

волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;

б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;

в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

г) замість видання індивідуального акта;

г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [76].

Слід відмітити, що в нашій державі дана форма нормотворчості є не надто розповсюдженою, особливо у сфері житлового будівництва. Утім у провідних європейських країнах, зокрема тих, що входять до ЄС, адміністративний договір використовується досить часто, в тому числі у сфері будівництва. Р. Куйбіда з цього приводу пише, що у Франції для позначення адміністративного договору використовують термін «контракти адміністрації». Адміністративні контракти застосовують, зокрема, у сфері транспорту, поштових послуг, постачання води та енергії, де юридичні особи публічного права діють як оператори відповідних мереж. У Німеччині еквівалентом до поняття адміністративного договору є публічно-правовий договір – договір про встановлення, зміну чи припинення публічно-правових відносин. Зокрема, адміністративний орган може укласти такий договір замість видання одностороннього адміністративного акта з тією особою, на яку б спрямовував дію адміністративний акт. Публічно-правові договори широко застосовують у сфері будівельного права, права доріг, права навколишнього середовища, комунального права, права публічної служби, освітнього права, права про реституцію і відшкодування, господарсько-адміністративного права і права субвенцій [102]. Серед публічно-правових договорів у Німеччині розрізняються договори мирової угоди, коли на основі взаємного компромісу усувається невизначеність в оцінці фактів або

правового становища [101].

В. С. Стефанюк, висвітлюючи сутність та призначення адміністративного договору, також звертається до досвіду Німеччини (ФРН). У цій країні адміністративний договір: 1) слугує виконанню публічно-правових норм (наприклад, примусовий договір відчуження з метою задоволення публічного інтересу згідно з § 110 Будівельного кодексу ФРН); 2) містить обов'язки видання адміністративного акта або здійснення інших владних публічно-правових службових дій (особами, що перебувають на публічній службі, наприклад, складання акта про дозвіл будівництва); 3) належить до публічно-правової правомочності або обов'язку громадян (наприклад, обов'язок прибирати й очищати вулиці та земельні ділянки). На думку німецьких вчених, підкреслює В.С. Стефанюк, публічно-правові (адміністративні) договори мають широке поширення у будівельному праві; вони застосовуються дуже часто у сфері адміністративної діяльності, метою якої є надання підтримки, причому як у сфері дії адміністративно-господарського права, так і в сфері реалізації адміністративно-соціального права. У «класичних» сферах розпорядницького управління (особливо в поліцейському або податковому праві) публічно-правові договори є виключенням [207].

Наступною важливою адміністративно-правовою формою забезпечення житлового будівництва є правозастосовна діяльність. На сторінках юридичної літератури наводиться багато визначень правозастосування. Наприклад, В. Лихолоб називає правозастосуванням діяльність державних органів, а також деяких уповноважених державою громадських організацій, що здійснюють у межах наданих їм повноважень державно-владну діяльність індивідуального регулювання поведінки учасників соціального життя шляхом наділення їх правами та обов'язками або вирішення їхніх спорів про них з іншими особами й організаціями [113, с. 20]. С. Барандич, проаналізувавши численні, наукові підходи до розуміння правозастосування, доходить висновку, що,

незважаючи на дискусійність окремих особливостей правозастосування, в теорії права все ж таки домінує точка зору, згідно з якою основні з них такі: здійснюється компетентними, спеціально уповноваженими державою суб'єктами; є опосередкованою формою реалізації права; має владний, організаційно-управлінський, індивідуально-конкретний характер; є складною формою реалізації права, оскільки відбувається у поєднанні з такими її формами, як виконання, дотримання, використання і їх взаємопроникненні одна в одну; здійснюється відповідно до визначеного в законі порядку (саме ця ознака дає можливість виявити зв'язок між правозастосуванням і правозастосовною процедурою, що його регламентує); завершується прийняттям правозастосовних актів, у яких фіксуються індивідуально-конкретні приписи. Специфіку процесуального, процедурного, регулювання правозастосування, тобто правозастосовної процедури, можна визначити на підставі з'ясування її змісту та визначення загальних ознак такої процедури. Ефективність конкретної правозастосовної процедури залежить від фактично досягнутих результатів відповідно до поставленої мети [12].

Тобто, з огляду на викладене, специфіка правозастосовної діяльності як форми забезпечення житлового будівництва полягає у тому, що під час її здійснення загальні норми адміністративного та суміжних галузей права, які у тій чи іншій мірі стосуються зазначеного будівництва, пристосовуються до конкретних життєвих ситуацій та стосуються чітко визначених суб'єктів, тобто правозастосовні акти мають індивідуальний характер. Особливості реалізації даної правової форми забезпечення житлового будівництва полягають у тому, що вони:

– по-перше, використовується тільки спеціально-уповноваженими на це суб'єктами, які мають право видавати індивідуальні правові акти з того чи іншого питання;

– по-друге, пов'язана, переважно, із виданням відповідних дозволів, проведенням контрольно-наглядової діяльності у сфері житлового

будівництва, а також притягненням до юридичної відповідальності за порушення у зазначеній сфері.

Не менш важливими є такі види організаційно-правових форм забезпечення житлового будівництва як організаційно-установча та контрольно-наглядова діяльність. Так, перша, тобто організаційно-установча форма, пов'язана зі створенням системи суб'єктів управління житловим будівництвом. Розкриваючи значення даної форми державної діяльності, доречно відмітити наукові напрацювання Г. Бистрик, яка провівши дослідження установчої діяльності у системі правових форм діяльності держави, дійшла наступних висновків:

- по-перше, установча діяльність являє собою одну з основних форм правової діяльності держави, яка спрямована на забезпечення формування і діяльності системи державного управління, що включає в себе не тільки регулятивно-розпорядчі органи, а й процеси, завдяки яким відтворюється і розвивається дана система управління, спричиняється об'єктивними потребами у забезпеченні державного регулювання суспільних відносин або визначеним законом обов'язком вчинення юридичних дій установчого характеру;

- по-друге, особлива роль та значення установчої діяльності пояснюються тим, що завдяки цій правовій формі діяльності держави: а) публічна влада отримує важливий інструмент відтворення тих фундаментальних ознак та інститутів, які виражають її сутність, б) відбувається розвиток самих органів державної влади, а також їх кадрове забезпечення, оскільки саме через установчі акти органів державної влади відбуваються призначення на посади і звільнення з них, в) здійснюється легалізація структурних змін у статусі тих чи інших суб'єктів державно-владних відносин, а також легалізація рішень, прийнятих під час проведення виборів та референдумів;

- по-третє, основною метою установчої діяльності як однієї з правових форм діяльності держави є забезпечення створення і діяльності системи

державного управління, яка включає в себе не тільки регулятивно-розпорядчі органи, а й процеси, завдяки яким відтворюється і розвивається дана система управління. Таким чином, установча діяльність має не лише важливий інституціональний, а й процесуальний аспект у процесі державно-правового регулювання суспільних відносин [17].

Специфікою реалізації організаційно-установчої форми державного управління досліджуваною галуззю є те, що в нашій державі, наразі, відбувається реформування органів архітектурно-будівельного контролю. Зокрема постановою Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» було ліквідовано Державну архітектурно-будівельну інспекцію (ДАБІ), а її функції, завдання та повноваження розподілені між двома новими структурами, а саме: Державна сервісна служба містобудування України (Держсервісбуд) та Державна інспекція містобудування України (ДІМ). Також має бути утворене Державне агентство з питань технічного регулювання у містобудуванні України. Тобто відбувається суттєве збільшення контрольно-наглядових структур в системі центральних органів виконавчої влади з питань будівництва. Дані кроки виглядають досить суперечливими, адже, вочевидь, призведуть до збільшення бюджетних витрат на утримання даних органів. Крім того, створюючи нові органи державної влади, уряд не пропонує оновленого порядку їх роботи, зокрема контролю, новостворених суб'єктів, їх взаємодії між собою та з іншими публічними та приватними суб'єктами. Така ситуація, поки що, не зовсім вкладається, на нашу думку, у зміст категорії «оптимізація».

Щодо контрольно-наглядової діяльності, то вона забезпечує перевірку компетентними суб'єктами публічної влади дотримання вимог законодавства щодо здійснення житлового будівництва. Важливість даної форми полягає у тому, що вона дозволяє: по-перше, виявляти порушення у зазначеній сфері та своєчасно вживати заходів щодо їх припинення, усунення їх негативних

наслідків та умов і факторів, що сприяли вчиненню цих правопорушень; по-друге, виявити недоліки законодавчого регулювання та порушити питання перед компетентними суб'єктами про необхідність внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Також в якості форми забезпечення житлового будівництва слід відзначити взаємодію, завдяки якій забезпечується об'єднання зусиль органів публічної влади та (або) представників громадськості з метою спільного вирішення тих чи інших питань у сфері житлового будівництва. Значення взаємодії полягає у тому, що вона, за умови її належної організації, забезпечує досягнення більш суттєвих результатів, при меншому використанні ресурсів, аніж розрізненні зусилля окремих суб'єктів. Яскравим прикладом такої взаємодії у досліджуваній сфері є Меморандум про довгострокову співпрацю та об'єднання зусиль для вдосконалення вимог з нормування вогнестійкості будівельних конструкцій, що регламентуються національною нормативною базою, та її гармонізації з європейською від 25.07.2019, який підписали Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій України, «Офіс ефективного регулювання BRDO» та Асоціація «Український Центр Сталевого Будівництва» («УЦСБ»). У Меморандумі визначено такі основні напрями співпраці: вивчення європейської та світової нормативної бази і досвіду в питаннях нормування вогнестійкості будівельних конструкцій; систематизація отриманої інформації та її порівняння з існуючими вимогами національної нормативної бази з питань пожежної безпеки; підготовка звіту за результатами з актуалізованими вимогами та переліком нормативних документів, до яких доцільно внести зміни щодо вимог з нормування вогнестійкості будівельних конструкцій; формування плану перегляду чинних нормативних актів у будівництві з питань вогнестійкості будівельних конструкцій; підготовка технічних завдань на перегляд діючих нормативних документів з будівництва; інші види співпраці за взаємною згодою

сторін [124].

Окрім організаційно-правових, в управлінській діяльності, зокрема у сфері житлового будівництва, активно використовуються також і суто організаційні форми, які хоча й реалізуються на фоні права, утім безпосередньо не мають правової природи. Це різного роду наради, семінари, конференції, обговорення тощо. На внутрішньоорганізаційному рівні окремих суб'єктів управління у сфері житлового будівництва, організаційні форми також опосередковують діяльність із розподілу обов'язків, визначення завдань та їх виконавців, планування тощо.

Поряд із формами, важливим інструментом управління є методи, які являють собою спосіб впливу на відповідні об'єкти та предмети, щодо яких здійснюється управління. В. Я. Малиновський у своїх працях пише, що метод державного управління – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей. Головна мета такого впливу – активізація діяльності працівників для досягнення цілей організації шляхом різнобічної мотивації їх інтересів і потреб [117, с. 365–366]. На сторінках доктринальної та навчальної літератури наводиться ціла низка підходів до визначення кола медів, за допомогою яких здійснюється державне управління у тій чи іншій сфері суспільного життя. На нашу думку, для мети представленого дослідження, слід виокремити такі методи:

– з огляду на характер прийомів впливу суб'єкта регулювання на об'єкт останнього – це переконання та примус. Вказані методи загалом є базовими (основоположними) способами державно-управлінського впливу на поведінку суб'єктів права та правовідносин, а тому вони (ці методи) стосуються будь-якої галузі суспільної діяльності, в тому числі житлового будівництва. Переконання – це система заходів правового і неправового характеру, які проводять державні та громадські органи, що виявляється в здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних прийомів,

спрямованих на формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів [4, с. 158–159]. У свою чергу примус як метод управління, що ґрунтується на авторитеті держави і силі закону, спрямований на суб'єкт і об'єкт управління, з метою досягнення встановлених параметрів діяльності, вироблення певних форм поведінки та підтримання суспільної дисципліни [117, с. 406];

– з огляду на характер регулювання: приписи – покладення прямого юридичного зобов'язання чинити ті чи інші дії в умовах, які передбачені нормою [81]; заборони – фактично приписи, але іншого характеру, а саме: покладення прямих юридичних обов'язків не чинити тих чи інших дій в умовах, передбачених правовою нормою [81]; дозволи – юридичний дозвіл чинити в умовах, передбачених нормою, ті чи інші дії, або утриматися від їх вчинення за своїм бажанням [81]. Через дані методи суб'єкт регулювання визначає те, якими чином має здійснюватися поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері житлового будівництва;

– з огляду на характер взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом управління: координація, субординація та реординація. Завдяки даним методам між суб'єктами управління у сфері житлового будівництва вибудовуються певна система відносин, яка ґрунтується на прямому підпорядкуванні та виконанні відповідних наказів і розпоряджень; на рівноправному становищі сторін та їх взаємодії один з одним шляхом взаємних узгоджень; чи на побудові зворотних зав'язків від суб'єктів управління нижчого рівня до вищих органів і посадових осіб.

Отже, підсумовуючи викладене, можемо говорити про те, що сьогодні забезпечення житлового будівництва здійснюється за допомогою цілої низки адміністративно-правових та організаційних форм і методів, які у своїй єдності забезпечують комплексний підхід до управління даною сферою. Водночас стан практичної реалізації деяких з наведених форм і методів, дає підстави сумніватися у їх належній ефективності та дієвості.

2.4. Процедури адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні

Окреме місце у адміністративно-правовому механізмі забезпечення житлового будівництва в Україні належить такому засобу як правові процедури. Проблематика процедур, як правових, загалом, так і адміністративно-правових, зокрема, вже досить давно перебуває у полі зору дослідників, що обумовлює наявність цілої низки підходів до розуміння їх сутнісного змісту та основних властивостей, щодо призначення та місця цих процедур в системі засобів права.

Сам термін «процедура» має іншомовне походження (франц. *procedura*, від лат. *procedo* – просуваюсь, проходжу) і тлумачиться у сучасній мовній словниковій літературі як: 1) офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ; 2) окремий сеанс лікування, загартовування, догляду за тілом; 3) тривала, послідовна справа, порядок, обряд [203, с. 470; 29, с. 1179; 59, с. 385]. Тобто процедура завжди пов'язується із певною діяльністю чи процесом, що відбувається у певному, заздалегідь визначеному, порядку або послідовності. Це стосується і процедур у правовій сфері та галузі державного управління. Так, В. Я. Малиновський з цього приводу пише, що під процедурою найчастіше розуміють порядок здійснення дій, необхідних для реалізації поставленої цілі, вирішення конкретного завдання. Відносно органів виконавчої влади процедури визначають стадії, їх цілі, послідовність та часові межі, конкретні дії на кожній стадії, підстави здійснення і взаємозв'язок цих дій, засоби їх оформлення та фіксації. Процедури можуть вимагати здійснення й чисто ритуальних дій для надання процесу особливої урочистості [117, с. 421]. Р. С. Алімов вважає, що правова (юридична) процедура – це система правових відносин, що складаються в певній послідовності, направлених на досягнення правового результату, який може виражатися у формуванні юридичних норм, утворень або припиненні певних

правовідносин (головних для процедури), запобігання правопорушенням, також в інших, правових наслідках [10, с. 19]. О. О. Серeda виходить з того, що правова процедура – це нормативно врегульована певна послідовністю дій, пов'язаних цільовим напрямом, що здійснюються в імперативній чи диспозитивній формах, у певні строки, а результати здійснення дій мають юридичну фіксацію [197, с. 21]. В. М. Протасов пише, що у найзагальнішому вигляді процедуру в праві можна визначити як порядок здійснення тієї чи іншої юридичної діяльності [188, с. 26]. Взагалі, відмічає правник, реалізація практично всіх різновидів соціальних норм потребує процедур і відповідних процедурних норм. Ритуали, церемоніали, інші обряди – все це види процедур, пов'язаних із соціальним регулюванням. Водночас процедурність (як і нормативність) знайшла найбільш повне вираження в правовому регулюванні, де існують цілі процедурні галузі: цивільне процесуальне право, кримінально-процесуальне право та ін. І в цьому плані процедурно-правовий механізм виступає як невід'ємна частина, як найважливіший внутрішній («спеціальноюридичний») механізм системи правового регулювання. Для останньої процедурний механізм має наскрізне значення: він забезпечує дію всіх її трьох блоків – регулятивного, охоронного, правотворчого [188, с. 72]. Юридична (правова) процедура, на думку правознавця, являє собою систему, яка: а) орієнтована на досягнення конкретного правового результату; б) складається з послідовно змінюючих один одного актів поведінки і як діяльність внутрішньо структурована правовими відносинами; в) володіє моделлю (програмою) свого розвитку, попередньо встановленою на нормативному або індивідуальному рівні; г) ієрархічно побудована; д) постійно знаходиться в динаміці, розвитку; е) має службовий характер: виступає засобом реалізації основного, головного для неї правового відношення [188, с. 72]. Схожу позицію щодо правової процедури наводить у своєму дисертаційному дослідженні О.С. Лагода, який зазначає, що з правової точки зору, процедура – це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних

відносин у сфері правозастосування. Правова процедура характеризується такими ознаками: попередньо визначена модель її застосування у реальному житті, через яку досягається необхідний результат; юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені у законі, як і основні; межі регулятивного «впливу» процедурних норм. Процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх впровадження; синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна. Це забезпечує нерозривність правотворчості та правореалізації, теорії та практики; законність – відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті; ознака демократизму правової процедури стосується тільки тих, які є шляхом до реалізації владних відносин [108, с. 12–13]. Т. О. Коломоєць вважає, що сутністю процедури є розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес [5, с. 240]. К. В. Николина розуміє правову процедуру як самостійний різновид соціальної процедури, що регламентується відповідними процедурними нормами права, має офіційний правовий характер, складається із певної послідовності дій суб'єктів юридичної процедури, в результаті чого досягається певний результат у формі зміни правової дійсності [129, с. 5]. До характерних ознак юридичної процедури дослідниця віднесла такі: являє собою особливий різновид правовідносин, що мають процедурний характер та визначають особливості юридичної практичної діяльності; має цілісний характер, оскільки складається із певної послідовності дій суб'єктів юридичної процедури, в результаті чого досягається певний юридично значимий результат; виникає на підставі норм права, тобто має офіційний правовий характер; порядок здійснення юридичної процедури регламентується відповідними процедурними нормами права; має власну націленість, що полягає у зміні правової дійсності; має інтелектуальний та вольовий характер, оскільки залежить від свідомості та волевиявлення суб'єкта юридичної процедури;

визначає послідовність дій суб'єктів юридичної процедури; результатом здійснення юридичної процедури є реалізація прав, свобод, законних інтересів суб'єкта права або виконання юридичних обов'язків; виявляється у юридичній діяльності; являє собою сукупність послідовних актів поведінки, кожний з яких викликає відповідні локальні наслідки, що впливає на зміст та результативність всієї юридичної процедури [129, с. 4–5].

Безпосередньо адміністративну процедуру дослідники тлумачать як:

– встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акту або укладанням адміністративного договору [108, с. 25].

– різноманітні управлінські дії виконавчої влади та їх місцевих представників, які визначають порядок і правила підготовки контрольних наглядних діянь, що включає діловодство і різноманітні інші подібні управлінські дії [79, с. 392];

– порядок здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади [156, с. 222];

– офіційно встановлений порядок розгляду і вирішення органами публічної адміністрації справ фізичних та юридичних осіб, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладання адміністративного договору [230];

– структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладання адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [19, с. 7];

– юридично значима та законодавчо закріплена частина адміністративного процесу, яка являє собою окрему процесуальну дію, що

здійснюється за певним порядком та у визначеній послідовності та спрямована на досягнення певного правового результату [234];

– нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб і забезпечення верховенства права в українському соціумі [258, с. 154].

Основними характеризуючими ознаками адміністративної процедури є наступні: має правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів; вміщує норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб; спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень; застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування; має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи [19, с. 7]. Виняток становить, наголошують І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова, процедура розгляду скарг, оскільки при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі [19, с. 7– 8].

Тож, враховуючи викладене, можемо дійти висновку, що, незважаючи на відсутність у наукових колах єдиного підходу до визначення поняття «адміністративна процедура», більшість дослідників, все ж таки, у своїх міркуваннях виходять із того, що дана процедура являє собою певну

послідовність, порядок вчинення тих чи інших дій у сфері державного управління, з метою досягнення певного, юридично значущого, результату. Звідси, процедури адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні являють собою встановлений чинним законодавством порядок (послідовність) вчинення публічними та приватними суб'єктами юридично значущих дій з метою вирішення тих чи інших справ у сфері публічного управління житловим будівництвом. Тобто процедури визначають те, у якому порядку, в якій саме послідовності суб'єкти правових відносин, що складаються та реалізуються у зазначеній сфері, повинні здійснювати свої права та обов'язки, повноваження, для того, щоб досягти необхідного результату. Значення будь-якої процедури досить влучно охарактеризував В. М. Протасов який пише, що вона, тобто процедура, потрібна у правовому механізмі для того, щоб:

- регламентувати процес правового примусу, що здійснюється в межах охоронних правовідносин;

- опосередковувати порядок реалізації тих регулятивних норм, які взагалі не можуть бути здійснені без допомоги належної процедури;

- оптимізувати процес реалізації регулятивних норм [187, с. 90; 189].

Тож, встановлення процедур адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва має на меті забезпечити:

- по-перше, чіткий та зрозумілий порядок доступу приватних суб'єктів до діяльності із житлового будівництва;

- по-друге, прозорий та контрольований порядок реалізації компетентними суб'єктами своїх владних повноважень (нормотворчих, правозастосовних та ін.) у сфері управління житловим будівництвом, зокрема, забезпечити законний, доцільний та ефективний порядок втручання суб'єктів владних повноважень в діяльність суб'єктів житлового будівництва;

- по-третє, законний та дієвий порядок притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні правопорушень у сфері будівельної

діяльності.

На сторінках спеціальної літератури наводиться досить багато позицій щодо кола основних процедур у праві в цілому та адміністративно-правовій галузі зокрема. Так, для прикладу, В. Д. Сорокін у своїх працях виокремлює такі дві основні групи процедур: 1) регулятивно-управлінські, через які органи виконавчої влади реалізують надані їм повноваження (це процедури: прийняття актів управління; процедура розгляду заяв і звернень громадян; процедури ухвалення, розгляду і вирішення скарг громадян; дозвільні адміністративні процедури; реєстраційні адміністративні процедури; процедури управління державним і муніципальним майном чи майновими правами; інші процедури, пов'язані з видачею документів, що мають юридичне значення; 2) правоохоронні (юрисдикційні) процедури (процедури пов'язані із провадженням у справах про адміністративні правопорушення) [205, с. 316]. С. Стеценко у своїх працях веде мову про провадження, які поділяє на дві загальні групи юрисдикційні та неюрисдикційні провадження. У свою чергу юрисдикційні адміністративні провадження – це провадження, спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові спори. Іншими словами, цей вид адміністративних проваджень має місце тоді, коли йдеться про вирішення справ, в основі яких є порушення норм права. До видів юрисдикційних адміністративних проваджень, адміністративіст відніс такі: а) провадження у справах про адміністративні правопорушення; б) провадження в адміністративних судах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; в) дисциплінарні провадження; г) провадження за скаргами громадян тощо. Неюрисдикційні адміністративні провадження, відмічає правник, – провадження, спрямовані на вирішення справ позитивного характеру, що виникають під час виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації. Іншими словами, цей вид адміністративних проваджень має місце тоді, коли йдеться про вирішення справ, не пов'язаних із фактами правопорушень і правових спорів. Неюрисдикційні адміністративні

провадження включають такі різновиди: а) нормотворчі провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо підготовки та ухвалення правових актів; б) установчі провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо створення, реорганізації, ліквідації підприємств, установ, організацій та інших структур; в) правозастосовні провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо вирішення адміністративних справ із застосуванням норм адміністративного права. Наприклад, застосування заходів заохочення і стимулювання; г) реєстраційні провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо офіційного визнання законності відповідних дій чи нормативно-правових актів; д) атестаційні провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо визначення відповідності об'єктів атестації вимогам (критеріям), необхідним для функціонування у певній сфері; е) контрольно-наглядові повноваження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо здійснення контролю та нагляду у сфері державного управління тощо [208, с. 266–267]. А. А. Шарая, вважає, що найбільш широкою класифікацією, яка відображає великий спектр адміністративних процедур, є розподіл на види залежно від змісту. Так, С. Т. Гончарук до найпоширеніших адміністративних процедур у вітчизняній адміністративній науці відносить такі основні види: у справах за зверненнями громадян; у справах про адміністративні правопорушення; заохочувальні; дозвільно-реєстраційні; контрольно-наглядові; установчі; щодо підготовки та прийняття управлінських актів; щодо застосування заходів адміністративного припинення; з питань діловодства та документообігу; з питань кадрової роботи; щодо організації внутрішньоапаратної діяльності; щодо індивідуальних звернень юридичних осіб із питань управлінського характеру та інші. [40, с. 87–88; 248]. І. М. Лазарєв виділяє такі види адміністративних процедур, що здійснюються органами виконавчої влади у взаєминах із громадянами та їх організаціями: 1) правопредставницькі процедури; 2) процедури, пов'язані із забезпеченням

виконання обов'язків громадянами та їх організаціями; 3) ліцензійно-дозвільні процедури; 4) реєстраційні процедури; 5) контрольно-наглядові процедури; 6) державно-заохочувальні процедури [109, с. 16; 122, с. 61]. На думку Н. В. Галіциної зазначені процедури можна розподіли на такі групи: за спрямуванням – на внутрішньорганізаційні та зовнішньоспрямовані; за наявністю чи відсутністю спору – юрисдикційні та неюрисдикційні; залежно від того, від кого виходить ініціатива – «заявні» та «втручальні» процедури; за ступенем обмеження прав приватних осіб – дозвільні та повідомні; за порядком здійснення адміністративної процедури – звичайні та спрощені процедури (формальні та неформальні); з огляду на предмет діяльності публічної адміністрації – правонаділяючі, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні, контрольно-наглядові, екзаменаційно-конкурсні, державно-заохочувальні, експертно-засвідчувальні [36, с. 34–49].

З наведеного слідує, що існує ціла низка різновидів процедур у сфері адміністративно-правового регулювання, що обумовлено широким колом критеріїв, за якими здійснюється класифікація цих процедур. З цього приводу доцільно відзначити висновки, сформульовані В. Мащуко. Він, провівши дослідження різних наукових підходів до класифікації адміністративних процедур, виокремив такі основні критерії, за якими здійснюється їх видове групування: характер адміністративної справи (наявність конфлікту); спрямованість діяльності адміністративних органів; суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин; характер наслідків для суб'єкта адміністративних правовідносин; порядок здійснення адміністративної процедури (рівень урегульованості); функціональне призначення адміністративної процедури [122, с. 65–66]. Ці критерії є справедливими і для класифікації процедур у сфері житлового будівництва.

Утім, у межах даного підрозділу ми окремо хотіли б звернути увагу на такі процедури:

1. Дозвільно-реєстраційні. У чинному законодавстві у багатьох нормативно-правових актах можна знайти визначення поняття «дозвіл»,

однак дозвільна (погоджувальна) процедура, визначається лише у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6.09.2005 № 2806-IV, як сукупність дій, що здійснюються адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру [173]. Тож дозвільні процедури мають на меті: з одного боку, сприяти реалізації права суб'єкта на здійснення житлового будівництва; а з іншого – перевірити стан виконання суб'єктом зазначеного будівництва відповідних норм, закріплених у чинному законодавстві. Тобто дозвіл має не меті не ускладнити чи, тим більше, унеможливити, здійснення суб'єктом права на житлове будівництво, а забезпечити його реалізацію таким чином, що під час чи за наслідками зазначеного будівництва не було порушено прав і законних інтересів інших суб'єктів, зокрема держави та суспільства загалом.

Самі дозвільні процедури, на нашу думку, можна поділити на:

а) процедури, під час яких вирішується питання про можливість суб'єкта займатися будівельною діяльністю. Тобто це, по-перше, процедури надання дозволу на зайняття відповідним видом господарської діяльності. Даний вид дозволу, як правило, іменується ліцензією, а процедура отримання дозволу – процедурою ліцензування. Зокрема у Законі «Про ліцензування видів господарської діяльності» закріплено, що видача ліцензії – це надання суб'єкту господарювання права на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії, про що робиться запис у ліцензійному реєстрі [177]. Будівельна діяльність, в тому числі житлова, відповідно до зазначеного Закону підлягає ліцензуванню. Так у статті 7 вказаного Закону закріплено, що підлягають ліцензуванню будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів

України, – з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». А в 37-1 «Ліцензування господарської діяльності з будівництва об'єктів» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено, що господарська діяльність з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними наслідками (СС3), підлягає ліцензуванню за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України, відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом [182]. Однак, при цьому постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13.03.2020 № 219 скасовано основний нормативно-правовий акт, яким визначався зазначений порядок ліцензування, а саме Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396. А тому на практиці склалася ситуація, за якої, з одного боку чинним законодавством передбачена необхідність проходження процедури ліцензування суб'єктом, яких має намір здійснювати житлове будівництво, пов'язане із відповідним класом наслідків, а з іншого – сама ця процедура відсутня, оскільки скасований ключовий нормативно-правовий акт, який визначав цю процедуру. Замість ліцензування має бути запроваджена сертифікація відповідального виконавця робіт, однак відповідних змін до чинного законодавства щодо порядку (процедури) проведення такої сертифікації внесено, поки що, не було;

– по-друге, процедура офіційного визнання та підтвердження спроможності особи виконувати відповідні будівельні роботи. Дана процедура має назву професійної атестації. Така атестація передбачена прикінцевими положеннями Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», а також положеннями Закону «Про архітектурну діяльність». Зокрема у останньому закріплено, що відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, проходять професійну атестацію. Перелік таких видів робіт (послуг) і порядок

професійної атестації встановлюються Кабінетом Міністрів України. В Законі «Про архітектурну діяльність» передбачено, що професійна атестація виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, проводиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури. Повноваження щодо проведення професійної атестації можуть бути делеговані саморегульним організаціям у сфері архітектурної діяльності. Саморегульна організація набуває делегованих їй повноважень/припиняє виконувати делеговані їй повноваження з дня внесення до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва відомостей про рішення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури, про делегування таких повноважень/припинення виконання делегованих повноважень [171]. Окрім Закону «Про архітектурну діяльність» порядок атестації визначається постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» від 23.11.2011 № 554. Згідно з даною постановою професійна атестація виконавця – процедура, під час проведення якої підтверджується професійна спеціалізація, рівень кваліфікації і знань виконавця. Кваліфікаційний сертифікат – документ установленого зразка, що підтверджує відповідність виконавця кваліфікаційним характеристикам професій працівників та його спроможність виконувати окремі роботи (надавати послуги), пов'язані із створенням об'єктів архітектури, що зазначені в такому документі і належать до видів робіт (послуг), перелік яких затверджено постановою Кабінету Міністрів України [158];

б) процедури, проходження яких пов'язані із отриманням безпосередньо дозволу на процес будівництва конкретного об'єкта житлового будівництва. До даної групи процедур належать такі:

– здійснення повідомлення про початок будівельних робіт. Подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю –

щодо об'єктів будівництва, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), та щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, та, які не потребують отримання дозволу на виконання будівельних робіт згідно з переліком об'єктів будівництва, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Згідно зі статтею 35 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» після набуття права на земельну ділянку та відповідно до її цільового призначення замовник може виконувати підготовчі роботи, визначені будівельними нормами і правилами, з повідомленням органу державного архітектурно-будівельного контролю. Форма повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, порядок його подання, форма повідомлення про зміну даних у поданому повідомленні визначаються Кабінетом Міністрів України. Виконання підготовчих робіт може здійснюватися на підставі повідомлення про початок виконання будівельних робіт чи дозволу на виконання будівельних робіт. Виконання підготовчих робіт без подання повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення про початок виконання будівельних робіт або отримання дозволу на виконання будівельних робіт забороняється. Повідомлення про початок виконання підготовчих робіт не дає права на виконання будівельних робіт [182];

– отримання дозволу на виконання будівельних робіт. Так, за законодавством право на виконання підготовчих робіт (якщо вони не були виконані раніше згідно з повідомленням про початок виконання підготовчих робіт) і будівельних робіт на об'єктах будівництва, підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд надається замовнику та генеральному підряднику чи підряднику (якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) після отримання дозволу на виконання будівельних робіт. Дозвіл на виконання будівельних робіт видається органами державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви. За наявності дозволу на виконання будівельних робіт отримання замовником та

генеральним підрядником чи підрядником (у разі якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт та видалення зелених насаджень у межах будівельного майданчика не вимагається. Для отримання дозволу подається заява, до якої додаються: копія документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копія договору суперфіцію; копія розпорядчого документа щодо комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду у разі здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду на замовлення органів державної влади чи органів місцевого самоврядування на відповідних землях державної чи комунальної власності (замість копії документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою); проектна документація на будівництво, розроблена та затверджена в установленому законодавством порядку; копія документа, що посвідчує право власності на будинок чи споруду, або згода його власника (співвласників), засвідчена у встановленому законодавством порядку, на проведення будівельних робіт у разі здійснення реконструкції, реставрації чи капітального ремонту; копії документів про призначення осіб, відповідальних за виконання будівельних робіт, та осіб, які здійснюють авторський і технічний нагляд; інформація про інженера-консультанта (у разі його залучення); інформація про ліцензію, що дає право на виконання будівельних робіт, та кваліфікаційні сертифікати; результати оцінки впливу на довкілля; копія документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, копія договору суперфіцію або копія документа, що посвідчує право власності на будинок чи споруду, не подається у разі, якщо державна реєстрація такого права здійснювалася у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. У цьому випадку інформація про документ, який посвідчує відповідне речове право, зазначається у заяві про видачу дозволу на виконання будівельних робіт [182]. Закріплені у Законі загальні аспекти процедури отримання дозволу на здійснення будівельних робіт,

деталізуються та розвиваються у постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466 [157].

Також, на нашу думку, зазначені дозвільні процедури у сфері житлового будівництва можна класифікувати на звичайні та спрощені. Останні застосовуються до таких видів будівництва: 1 – індивідуальних (садибних) житлових будинків до 500 кв. м в межах населених пунктів; 2 – садового, дачного будинку не вище 2-х поверхів (без урахування мансардного поверху) до 500 кв. м. поза межами населених пунктів (на територіях дачних і садових товариств); 3 – господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою та озеленення земельної ділянки [182; 262].

За результатами проведення дозвільних процедур відбувається реєстрація відповідних документів. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 р. № 466 реєстрація – це внесення даних до єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів [157].

2. Контрольно-наглядові процедури. Загалом контрольно-наглядові функції та повноваження здійснюються компетентними суб'єктами ще на стадії реалізації дозвільних процедур, адже вже тоді, перевіряється готовність та спроможність суб'єкта виконувати відповідні нормативно-правові та інші обов'язкові вимоги, що діють у сфері житлового будівництва. Однак, не менш важливим є й поточний контроль. Адже виконання суб'єктом вимог на стадії отримання дозволу ще не є гарантією того, що він дотримуватиметься встановлених норм і стандартів у подальшій своїй діяльності. Крім того, спостереження за законністю дій (бездіяльності) має здійснюватися не лише по відношенню до суб'єктів будівництва, але щодо компетентних органів, уповноважених на перевірку відповідної документації,

видачу дозволів тощо. Оскільки порушення можуть буди допущені, в тому числі з їх вини. Ключовими нормативно-правовим актом з цих питань є:

– по-перше, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23.05. 2011 № 553, в якій закріплено, що саме її нормами визначається процедура здійснення заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, сертифікованими відповідальними виконавцями робіт, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, та експертними організаціями (далі – суб'єкти містобудування) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [159]. Слід відмітити, що на даний час дію даної постанови призупинено до початку виконання функцій і повноважень Державної інспекції містобудування згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 219 від 13.03.2020. Однак її не скасовано, що дозволяє дійти висновку, що в основному порядок контролю у досліджуваній сфері залишиться у попередньому вигляді;

– по-друге, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19.08.2015 № 698, яка визначає механізм здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду [160].

Слід відмітити, що попри спорідненість і зовнішню схожість, процедур контролю, яка виражається у суб'єктах та формах їх здійснення, вони відрізняються одна від одної, перш за все, за спрямуванням та цілями їх реалізації. Так, державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється за дотриманням: 1) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-

технічних та конструктивних рішень, застосування будівельної продукції; 2) порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі – загальні та (або) спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на виконанні будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи; 3) інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами та проектною документацією, щодо створення об'єкта будівництва [159]. У свою чергу цільовий блок наглядових процедур передбачає наступне: 1) виявлення, припинення та запобігання порушенню уповноваженими органами містобудування та архітектури вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності; 2) скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування або анулювання зазначених документів; 3) притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до відповідальності відповідно до закону [160].

Отже, процедури нагляду орієнтовані тільки на протидію правопорушенням, що вчиняються відповідними посадовими особами у сфері управління житловим будівництвом. У свою чергу процедури контролю мають зовнішнє спрямування та більш широке функціонально-цільове призначення, адже під час їх реалізації здійснюється перевірка усього спектру норм, що стосуються житлового будівництва з метою виявлення відхилень від їх вимог та вжиття заходів щодо їх усунення, а також, в разі необхідності, притягнення винних суб'єктів будівельної діяльності до відповідальності.

Здійснюються процедури і контролю, і нагляду у формі планових та позапланових перевірок. Плановою є перевірка, що передбачається планом

роботи відповідного органу контролю та нагляду. Однак, відповідно до законодавства про архітектурно-будівельний контроль періодичність проведення планових перевірок суб'єктів містобудування на об'єктах будівництва визначається відповідно до критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудування та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) органами державного архітектурно-будівельного контролю. Планові перевірки об'єктів будівництва, замовниками яких є фізичні особи (громадяни), проводяться не частіше ніж один раз на півроку. Щодо строків проведення планової перевірки, то вони не можуть перевищувати десяти робочих днів [159]. У той час як планові перевірки у досліджуваній сфері, що здійснюються у порядку нагляду передбачаються кварталним планом роботи Державної інспекції містобудування України (далі – ДІМ), який затверджується до 25 числа останнього місяця кварталу, що передує плановому. Планова перевірка об'єкта нагляду проводиться не частіше ніж один раз на півроку з виїздом на об'єкт нагляду. Строк проведення планової перевірки не може перевищувати 20 робочих днів та за обґрунтованим письмовим зверненням посадової особи ДІМ може бути одноразово продовжений наказом ДІМ не більше ніж на 10 робочих днів [160].

Що стосується позапланової перевірки, то такою є перевірка, що не передбачена загаданими планами. А тому, для того, щоб такі (тобто позапланові) перевірки не використовувалися контрольно-наглядовими органами як інструмент тиску та залякування, не призводили до зловживань та свавілля, вони мають здійснюватися тільки з підстав, чітко визначених у законодавстві. Так, позапланові перевірки у порядку контролю відбуваються за наявності таких підстав: подання суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням; необхідність проведення перевірки достовірності даних, наведених у повідомленні про початок виконання

підготовчих робіт, повідомленні про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, протягом трьох місяців з дня подання зазначених документів; виявлення факту самочинного будівництва об'єкта; перевірка виконання суб'єктом містобудівної діяльності вимог приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю; вимога посадової особи ДІМ Держархбудінспекції щодо проведення перевірки за наявності підстав, встановлених законом; звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; вимога правоохоронних органів про проведення перевірки. При цьому строк проведення позапланової перевірки не може перевищувати десяти робочих днів, а у разі потреби може бути одноразово продовжений за письмовим рішенням керівника відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю чи його заступника не більше ніж на два робочих дні [159].

В якості прикладу необхідно вказати, що на сьогодні відсутній механізм практичної реалізації законодавчо визначених норм у частині здійснення Київською міською державною адміністрацією контролю за діяльністю приватних забудовників. Чинна законодавча база не забезпечує повною мірою можливостей подолання негативних явищ у будівельній галузі. У зазначених умовах виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) з метою завершення будівництва зазначених об'єктів, в межах наданих повноважень, постійно здійснює пошук шляхів виходу з ситуації, що склалася [170].

На багатьох таких об'єктах з числа інвесторів створені юридичні особи (ЖБК), здійснено аналіз отримання та виконання технічних умов по підключенню до інженерних мереж. Проведено ряд засідань районних робочих груп щодо питання завершення будівництва за участю Національної поліції, СБУ, представників Департаменту земельних ресурсів, Департаменту містобудування та архітектури, Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю, Департаменту міського благоустрою,

Департаменту будівництва та житлового забезпечення, депутатів Київської міської ради, інвесторів будівництва та забудовників [170].

На виконання ж завдань державного нагляду у сфері житлового будівництва компетентні органи нагляду можуть проводити позапланові перевірки за наявності таких підстав: подання об'єктом нагляду письмової заяви про проведення перевірки щодо нього; перевірка виконання об'єктом нагляду припису посадової особи ДІМ; обґрунтоване звернення фізичної чи юридичної особи про порушення їх прав, визначених законодавством, об'єктом нагляду під час виконання ним повноважень у сфері містобудівної діяльності; письмова вимога правоохоронних органів про проведення перевірки; виявлення за результатами камеральної чи документальної перевірки відомостей про порушення об'єктом нагляду вимог законодавства під час виконання ним повноважень у сфері містобудівної діяльності. При цьому строк проведення позапланової перевірки не може перевищувати 15 робочих днів. За обґрунтованим письмовим зверненням посадової особи ДІМ зазначений строк може бути одноразово продовжений наказом ДІМ не більше ніж на п'ять робочих днів [160].

Зазначимо, що постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» також передбачені такі форми перевірок як: камеральна та документальна перевірка. Камеральною перевіркою вважається перевірка, яка проводиться з метою виявлення і усунення порушень, допущених під час внесення інформації в єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, на підставі відомостей, зазначених у цьому реєстрі, містобудівному кадастрі, а також тих, що відображені у звітності об'єкта нагляду. Камеральна перевірка проводиться без виїзду на об'єкт нагляду.

У свою чергу документальною перевіркою вважається перевірка, яка

проводиться на підставі та з метою встановлення своєчасності, достовірності, повноти даних та відповідності вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності документів і матеріалів об'єктів нагляду, складених під час виконання ними своїх повноважень. Документальна перевірка проводиться без виїзду на об'єкт нагляду. При цьому видання наказу на проведення камеральної або документальної перевірки не потребується [160].

Результати проведення перевірок оформлюються відповідним актом, форма якого затверджується Міністерством розвитку громад та територій України. У разі виявлення порушень за наслідками контрольної чи наглядової перевірки складається протокол та видається припис про усунення порушень. У приписі обов'язково встановлюється строк для усунення виявлених порушень згідно з додатком. Слід відмітити, що виходячи із законодавства, яким регулюється проведення перевірок у порядку контролю, видання припису, у випадку виявлення порушення, є обов'язковим. У той час як при здійсненні наглядових перевірок, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності вноситься тільки у тому випадку, якщо виявлене під час перевірки правопорушення може бути усунуто. Тобто необхідність винесення припису за результатами нагляду визначається на розсуд суб'єкта, який здійснює перевірку.

3. Адміністративні процедури що забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері здійснення житлового будівництва. Дані процедури покликані забезпечити вирішення індивідуальних юрисдикційних справ, тобто пов'язаних із притягненням осіб до юридичної відповідальності. Завданнями даних процедур є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [77]. Тобто дані процедури

необхідні для того, щоб забезпечити належну реалізацію матеріальних норм, що встановлюють відповідні санкції за порушення у досліджуваній сфері.

Значення процедур провадження у справах про правопорушення важко переоцінити, адже застосування відповідальності пов'язане із застосуванням певного роду обтяжень, позбавлень до особи, які мають примусовий характер, тобто їх виконання є обов'язковим незалежно від волі такого суб'єкта, і забезпечується силою державного впливу. А тому дуже важливо, щоб застосування відповідальності відбувалося у суворій відповідності до закону, мало своєчасний, доцільний та ефективніший характер. У значній мірі це забезпечується саме завдяки чіткій та суворій процедурі здійснення відповідного провадження. І владні суб'єкти, особи, які реалізують дане провадження, і особи, щодо яких воно здійснюється, й інші суб'єкти, які у тій чи іншій ролі беруть у ньому участь, зобов'язані вчиняти свої процедурно-процесуальні права та обов'язки тільки у тому порядку та обсязі, що передбачені відповідними процедурними нормами.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють адміністративні процедури у провадженнях у справах про правопорушення, є Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94-ВР та постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 № 244. Аналіз положень даних нормативно-правових актів свідчить про наявність певних проблемних аспектів у законодавчій регламентації зазначених процедур. Утім більш детально недоліки законодавчого врегулювання процедурних та матеріальних аспектів юридичної відповідальності у сфері житлового будівництва, а також можливі кроки щодо їх вирішення, ми більш детально розглянемо в іншому підрозділі представленого дослідження.

Підсумовуючи викладене, можемо дійти висновку, що процедури є надзвичайно важливим інструментом адміністративно-правового

забезпечення житлового будівництва. Саме завдяки їм у значній мірі досягається необхідний рівень законності, уніфікації, послідовності, прозорості, зрозумілості та прогнозованості, а також контрольованості адміністративних та інших відносин, що пов'язані із житловим будівництвом. Аналіз стану чинного законодавства свідчить про те, що сьогодні відповідними процедурами забезпечені усі ключові аспекти здійснення житлового будівництва. Однак не всі із цих процедур працюють належним чином, зокрема через запроваджені урядом зміни у сфері архітектурно будівельного контролю та нагляду. Здійснюючи кроки щодо змін і перетворень на організаційно-інституційному рівні, уряд, разом із тим, поки що не запропонував ніяких конкретних змін щодо реалізації дозвільних та контрольних-наглядових процедур новоствореними інституціями у сфері управління будівельною діяльністю.

Висновки до розділу 2

Дослідження змісту адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні дозволило отримати такі висновки.

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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 контроль-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

3.1. Удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері житлового будівництва в Україні

Фінансово-економічна криза 2008-2009 років в Україні негативно вплинула на економіку країни загалом і особливо на інвестиційну діяльність та будівельну галузь, зокрема. Разом із тим, на сьогоднішній день житлове будівництво є не тільки засобом для забезпечення людини однією із первісних потреб – потребу у житлі, адже воно в тому числі є важливим напрямком для інвестицій, оскільки досить часто саме купівля житла дозволяє не тільки зберегти, а й примножити власні грошові кошти. Однак протягом останніх років постійно зростає соціальна напруга навколо об'єктів незавершеного житлового будівництва, що споруджувались із залученням коштів фізичних та юридичних осіб, у випадках, коли забудовники неспроможні з тих чи інших причин продовжувати будівництво житлових будинків. Сьогодні у місті Києві близько 100 об'єктів, будівництво яких протягом тривалого часу здійснювалось всупереч чинному законодавству та з численними порушеннями державних будівельних норм, правил забудови тощо. Як наслідок, порушені конституційні права на житло та власність десятків тисяч людей, які інвестували кошти у спорудження об'єктів житлового призначення. Замовниками будівництва таких об'єктів є не тільки приватні забудовники, а й державні структури [170].

Необхідно констатувати, що виникненню передумов для безкарної діяльності недобросовісних забудовників сприяли зміни до містобудівного та земельного законодавства, які приймалися протягом останніх 10-15 років, обмеження прав органів місцевої влади щодо контролю за дотриманням

законодавства у сфері містобудівної діяльності. А тому, питання відповідальності у сфері житлового будівництва є одним із нагальних в умовах сьогодення, адже юридична відповідальність була та залишається одним із основних засобів підтримки режиму законності та дисципліни у всіх основних сферах суспільних відносин, в тому числі у галузі житлового будівництва. Значення відповідальності обумовлюється її специфічною природою, яка забезпечує як профілактично-виховний та стимулюючий ефект, так і правовідновлюючий та каральний. Дана властивість відповідальності обумовлена її позитивним та негативним аспектами [170].

Так, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник зазначають, що юридична відповідальність поділяється на перспективну (позитивну) і ретроспективну (негативну). Перспективна (позитивна) юридична відповідальність – це сумлінне виконання своїх обов'язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей та окремою особою. Ретроспективна (негативна) юридична відповідальність – це специфічні правовідносини між державою і правопорушником унаслідок державно-правового примусу, що характеризуються засудженням протиправного діяння і суб'єкта правопорушення, покладанням на останнього обов'язку зазнати позбавлення волі й несприятливих наслідків особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення. Ознаками ретроспективної юридичної відповідальності, на думку дослідників, є такі: державно-правовий примус; негативна реакція держави на правопорушення і суб'єкта, винного в його скоєнні; обов'язок правопорушника витерпіти несприятливі наслідки за його протиправну поведінку [80].

Н. А. Берлач, проводячи аналіз перспектив розвитку позитивної юридичної відповідальності в демократичному суспільстві, відмічає, що становлення та розвиток правової держави в Україні зумовлює необхідність забезпечення високого рівня суспільного порядку та неухильного дотримання законодавчо-визначених правил поведінки. Одним із найбільш ефективних механізмів реалізації даного завдання виступає функціонування

юридичної відповідальності, що є визначальним засобом забезпечення законності і правопорядку в країні та стимулювання правомірної поведінки суспільних відносин, сприяє утвердженню правової культури та правової свідомості суб'єктів суспільних відносин. Юридична відповідальність, на думку дослідниці, виступає комплексним правовим інститутом, який спрямований на забезпечення стабільності суспільного устрою, забезпечення правопорядку і який для ефективного виконання поставлених завдань знаходить свій прояв у формі негативної (ретроспективної) та позитивної (перспективної) відповідальності. Обидва названі правові інститути реалізують реакцію держави на вчинення особою суспільно-шкідливого чи суспільно-корисного діяння. Більшість вчених погоджується з існуванням значної кількості недоліків у процесі застосування ретроспективної відповідальності, що часто зумовлено її репресивним характером, а також зменшенням можливостей перевиховання порушника. З іншого боку, позитивна юридична відповідальність спрямована на заохочення сумлінної та законослухняної поведінки, чим і обґрунтовується її пріоритетний характер у процесі становлення демократичного суспільства в Україні [16].

М. В. Цвік та інші науковці, звертаючись до проблематики відповідальності, пишуть, що діяльність та вчинки людей завжди оцінюють з урахуванням їхньої соціальної значущості, корисності чи шкоди для суспільства. У правовій системі суспільства їх розглядають ще й і з точки зору права, яке є критерієм оцінки цих вчинків як соціально корисних чи шкідливих. Нормативно-правові акти становлять систему юридичних нормативів, які забезпечуються державою, виступають формально-обов'язковим критерієм оцінки будь-якої поведінки як юридично значущої або як юридично індиферентної. Будь-яка юридично значуща поведінка суб'єктів права (індивідуальних чи колективних) є правовою: вона передбачена нормами права і тягне за собою юридичну оцінку і юридичні наслідки (позитивні або негативні) [56, с. 348]. Одним із таких наслідків є юридична відповідальність яка являє собою прояв правоохоронної функції

держави [56, с. 358]. Мета даної відповідальності, наголошує О. Ф. Скакун, – це безперешкодне здійснення суб'єктивних прав та досягнення юридично значущого результату правомірною поведінкою суб'єктів (учасників) суспільних відносин. Мета юридичної відповідальності виражається у таких завданнях: запобігання правопорушенням і підтримання правопорядку; притягнення правопорушників до відповідальності; відновлення порушених прав; виховання в особи настанов на правомірну поведінку та підвищення правової свідомості суспільства; виправлення й перевиховання правопорушників [200, с. 467–468].

Д. А. Липинський, висвітлюючи проблемні питання юридичної відповідальності, підкреслює, що вона являє собою гарантований і забезпечений державним примусом, переконанням або заохоченням юридичний обов'язок по дотриманню і виконанню вимог норм права, що реалізується в правомірній поведінці суб'єктів, яка схвалюється або заохочується, а в разі її порушення – обов'язок правопорушника зазнати засудження, обмеження прав майнового або особистого немайнового характеру та їх реалізація [112, с. 28]. При цьому дослідник акцентує увагу на тому, що юридична відповідальність не може бути виключно караючою, тобто негативною чи позитивною, тобто такою, що лише спонукає до правомірної поведінки. Юридична відповідальність, як зазначає правник, єдина і складається як із відповідальності за майбутню поведінку (позитивну відповідальність), так і відповідальність за минулу протиправну поведінку (негативна відповідальність). При цьому Д. А. Липинський підкреслює, що попри те, що ці аспекти характеризують різні боки відповідальності, вони не протирічать і не виключають один одного. Стверджувати про відсутність у юридичної відповідальності добровільної форми реалізації, рівнозначно визнанню юридичної відповідальності не різновидом соціальної відповідальності, а таким собі особливим «несоціальним видом» і виключенню її з системи регулювання суспільних відносин [112, с. 23–24].

Враховуючи викладене, важливо забезпечити належне врегулювання

матеріальних та процедурних аспектів юридичної відповідальності у сфері житлового будівництва із тим, щоб забезпечити належне виконання даним інститутом свого функціонально-цільового призначення. Аналіз положення чинного законодавства, а також вивчення дослідницьких позицій свідчить про те, що наразі у даному питанні існують певні проблеми. Так, наприклад, О. Марченко зазначає, що протягом усієї історії існування людства сфера будівництва посідала провідне місце серед множини різновидів суспільної діяльності. Ця галузь не втрачає актуальності й в умовах сьогодення, адже активно розвивається, удосконалюючи наявні технологічні процеси, активно використовуючи сучасні цифрові технології, новітні матеріали тощо. Одночасно з розвитком галузі загалом необхідно вдосконалювати й законодавчу базу та нормативно-правові механізми, що регулюють відносини у сфері будівництва, адже правозастосовна та судова практика засвідчує, що проблемні питання щодо процесів, пов'язаних із порушенням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва, все ж таки мають важливе значення у відносинах сфери будівництва, а практика притягнення порушників до адміністративної відповідальності суттєво різниться [118, с. 97–98]. Однак, підкреслює автор, постійні оновлення чинного КУпАП та суміжного законодавства за будівельною галуззю актуалізують необхідність додаткового вивчення об'єктивної сторони порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. Серед фахівців з адміністративного права не сформовано єдиного погляду з приводу визначення ознак об'єктивної сторони досліджуваного адміністративного правопорушення [118, с. 98].

Підтримуючи позиції цих та інших дослідників, які наголошують на наявності проблем у сфері відповідальності за порушення будівельного законодавства в цілому та житлового будівництва зокрема, на нашу думку, з метою удосконалення законодавчого врегулювання відповідальності у досліджуваній сфері необхідно звернути увагу на такі аспекти.

Перш за все слід відзначити те, що питання адміністративної

відповідальності, що досліджується у представленій праці, регламентується декількома нормативно-правовими актами різної юридичної сили, а саме: Кодексом України про адміністративні правопорушення, завданнями якого є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [77]; Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94-ВР, який встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [172]; постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.1995 № 244, нормами якого визначається процедура накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, що передбачені Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [161].

Крім того, слід відзначити Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV, у ст. 32 якого закріплено, що порушення законодавства про архітектурну діяльність тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з законами України [171]. Одним із проблемних аспектів тут є невизначеність того, про який саме вид відповідальності йдеться у Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94-ВР. Процедура реалізації відповідальності за правопорушення, передбачені даним Законом, має очевидний адміністративний характер, у той час як стягнення, які застосовуються за наслідками її реалізації, можуть бути розцінені і як

адміністративні, і як фінансові санкції. На користь останніх, зокрема, свідчить той факт, що в нашій державі поки що не надто розповсюдженою є адміністративна відповідальність юридичних осіб та ФОП. А в КУпАП, хоча й передбачено, що такий вид адміністративного стягнення як штраф може застосовуватися як до фізичних, так і юридичних осіб, утім він застосовується, виходячи із положень вказаного Кодексу, лише у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Відсутність законодавчої конкретизації з цього приводу породжує невизначеність з того, чи є необхідним застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб юридичної особи чи відповідальних осіб, що працюють у ФОП, у випадку застосування відповідальності згідно із Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»? Відповідаючи на дане питання, звісно ж можна посилатися на статтю 96 та деякі інші статті КУпАП, в яких передбачена відповідальність громадян та посадових осіб за порушення вимог та норм законодавства з питань будівництва. Однак, так ж стаття 96 КУпАП містить норми, в яких не конкретизується хто саме є суб'єктом відповідальності, а лише викладається склад правопорушення. Так, для прикладу, у частинах 1 та 2 даної статті закріплено, що порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та на посадових осіб – від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та на посадових осіб – від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [77]. Водночас, у ч. 3 та 4 ст. 96 КУпАП встановлено, що виконання підготовчих

робіт без подання повідомлення про початок виконання зазначених робіт, якщо подання такого повідомлення є обов'язковим, а також наведення недостовірних даних у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт – тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Виконання будівельних робіт без подання повідомлення про початок виконання зазначених робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, а також наведення недостовірних даних у такому повідомленні – тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот п'ятдесяти до трьохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [77]. З викладеного видно, що із ч. 3 та 4 ст. 96 КУпАП не можна зробити чіткий висновок про те, стосуються їх положення тільки громадян та (або) посадових осіб, чи й юридичних осіб та ФОП також. Якщо виходити із останнього, то ст. 96 КУпАП та ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» містять різні стягнення, за одне й теж правопорушення. Так, у останньому передбачено, що виконання підготовчих робіт без повідомлення про початок їх виконання, а також наведення недостовірних даних у такому повідомленні – у розмірі десяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб; виконання будівельних робіт без повідомлення про початок їх виконання, а також наведення недостовірних даних у такому повідомленні, вчинене щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), – у розмірі тридцяти шести прожиткових мінімумів для працездатних осіб [172].

З огляду на зазначене, необхідно чітко визначити: по-перше, про який саме різновид відповідальності йдеться в Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»; по-друге, конкретизувати у КУпАП його положення про відповідальність у сфері будівництва лише громадян чи посадових осіб, чи й юридичних осіб та ФОП також. Неврегульованість даної ситуації створює складності як в

матеріальному, так і процедурному плані. Зокрема зазначена ситуація в цілому уможлиблює застосування двох штрафів за одне й теж саме правопорушення. Крім того, за таких умов цілком можливою є ситуація притягнення до відповідальності неналежної особи.

Далі вважаємо за необхідне звернути увагу на процедуру виявлення правопорушень під час здійснення заходів контролю компетентними органами архітектурно-будівельного контролю. Так, згідно із законодавством, у разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, крім акта перевірки, складається протокол, видається припис про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил або припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт (припис) [159]. При цьому законодавством не передбачено, що швидке та добровільне усунення суб'єктом житлового будівництва порушень, виявлених під час контролю, якимось чином впливають на його відповідальність. На нашу думку, доцільно передбачити, що у випадку, якщо вчинене порушення не призвело до настання шкідливих наслідків, вчинене без прямого умислу і було добровільно та терміново усунене особою згідно з приписом контролюючого органу, у такому випадку доцільно обмежитися зауваженням та закрити провадження у справі. Тим більше, що такий підхід цілком відповідає практиці провідних країн заходу, в яких застосовуються доволі суворі заходи відповідальності за порушення законодавства у сфері будівництва, однак тільки як крайня міра, коли інші попереджувальні та спонукальні заходи не призвели до бажаного результату [265].

Наступне зауваження щодо відповідальності у сфері житлового будівництва стосується безпосередньо стягнень, які застосовуються за адміністративні правопорушення у вказаній сфері. А саме йдеться про те, що в Законах передбачені лише штрафи, розмір яких зростає залежно від тяжкості та повторності правопорушення. За такого підходу, на нашу думку, відповідальність суттєво втрачає свою ефективність як засіб впливу на

дисципліну. Адже не для всіх суб'єктів житлового будівництва розмір передбачених фінансових наслідків (особливо статтями КУпАП) є настільки критичними. Тож вважаємо, що слід запровадити стягнення, які б передбачали вплив й на господарські та професійні аспекти діяльності зазначених суб'єктів, зокрема передбачити в якості стягнення позбавлення на певний строк права займатися відповідною діяльністю чи займати певну посаду. Такий підхід, на нашу думку, цілком відповідає запровадженій Урядом концепції щодо введення сертифікації відповідального виконавця робіт. Крім того, запровадження зазначеного стягнення має, на нашу думку, посилити рівень відповідальності посадових осіб органів управління у сфері будівництва.

Отже, підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що наявність декількох нормативно-правових актів з питань відповідальності у сфері житлового будівництва не гарантує того, що дана відповідальність буде врегульована належним чином. Вказані кроки щодо удосконалення адміністративної відповідальності у сфері житлового будівництва, покликані посилити ефективність та дієвість даного виду відповідальності як одного із надзвичайно важливих інструментів забезпечення належного рівня законності та дисципліни у зазначеній сфері, підвищення правової свідомості та культури суб'єктів правовідносин, що складаються та відбуваються у ній.

3.2. Зарубіжний досвід правового регулювання житлового будівництва та можливості його використання в Україні

Якісне та всебічне удосконалення адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні є неможливим без вивчення зарубіжного досвіду у відповідній сфері. Адже як слушно відмічає Л. О. Вдовиченко, будь-яке дослідження зарубіжного досвіду функціонування відповідної інституції необхідно проводити беручи до уваги

як позитивні, так і негативні аспекти її побудови й організації, що дасть змогу спрогнозувати можливі наслідки побудови та функціонування відповідного інституту в Україні [26, с. 340]. О. М. Козич також слушно відмічає, що вивчення і застосування досвіду провідних закордонних країн в управлінні будівельною галуззю має суттєве значення для подальшого розвитку і розбудови усієї вітчизняної будівельної галузі в умовах кризи. Враховуючи наявність позитивного закордонного досвіду, процес оптимізації державного регулювання будівельною галуззю України має стати запорукою подальшого економічного росту, а відповідно й зниження інфляції, скорочення дефіциту державного бюджету, стабілізації грошового обороту та укріплення національної валюти [78].

Важливість вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання житлового будівництва обумовлюється також тим, що у більшості західних країн громадяни розглядають придбання житла у власність як інвестицію, їх головне завдання – сприяти тому, щоб вартість квартири не зменшувалася з часом, а, по можливості, зростала. Власнику належить тільки приміщення (квартира), всі вбудовані приміщення, загальне інженерне обладнання, прилеглі території перебувають у спільній власності. До спільної власності можуть належати тренажерні зали, сауни, басейни, парковка тощо. У західноєвропейських країнах процентна частка житлового фонду, що належить державі і муніципалітетам, набагато вища, ніж у США [115; 45]. Так, у Німеччині вона становить майже 35 %, у Франції – близько 40 %. Велике місце в житловому секторі країн Західної Європи також займають кооперативи, які в основному представляють собою великі організації, що володіють численними житловими будинками. Кооперативи особливо широко поширені у скандинавських країнах і в Німеччині. Однак в останнє десятиліття по Німеччині прокотилась хвиля «кондомінізації» кооперативів. Право власності на квартиру дає людині більше переваг, ніж просто володіння паєм. Зареєструвавши будинок в якості кондомініуму, мешканці стають власниками свого житла, отримують частку в спільному майні, і їхні

квартири набувають нову, більш високу вартість [115; 45].

Переходячи до розгляду досвіду конкретних держав Світу в першу чергу слід звернути увагу на Сполучені Штати Америки. Першим важливим законодавчим актом країни, що вирішує питання житла, є Національний закон про житло 1934 року, яким було засновано Федеральне управління житлом («ФНА»), а потім Федеральна національна іпотечна асоціація у 1937 році. Хоча ці заходи стимулювали житлове будівництво в США, утім стабілізувати ринок житла для американців із середнім рівнем доходу так і не вдалось. Як результат, Закон про житло 1937 року (також відомий як Закон Стігалла) встановив першу в країні систему державного житлового будівництва, де федеральний уряд надав фінансування місцевим органам державної влади. Тому, всі оперативні рішення в підсумку були делеговані громадськості за допомогою цієї програми, значна частина доступного житлового фонду була зосереджена у районах з низьким рівнем доходу, що продовжило існуючі моделі расової дискримінації. Примітно, що Закон 1937 року посиляється на створення робочих місць як на першу мету, за якою йде житло.

Окрему увагу слід звернути на Закон «Про справедливе житлове забезпечення». Цей Закон був вперше представлений Конгресу в 1966 році, перш за все для вирішення питань расової дискримінації при оренді і продажу житла. Протягом наступних двох років члени Палати представників і Сенату розглядали законопроект кілька разів, але в кожному разі він не отримав необхідної підтримки для прийняття. У той же час тиск на федеральний уряд з метою прийняття законопроекту надавали такі організації, як Національна асоціація по поліпшенню положення кольорових людей (NAACP), Американський форум GI і Національний комітет проти дискримінації в житловій сфері. Ці та інші групи були обурені тим, що сім'ї афроамериканських солдатів, загиблих у В'єтнамі, стикаються з дискримінацією в питаннях, що стосуються житла. У Конгресі США сенатор-республіканец Едвард Брук з Массачусетса, перший афроамериканський

сенатор з часів Реконструкції та сенатор-демократ Едвард Кеннеді, також з Массачусетса, гаряче підтримували закон. 11 квітня 1968, через сім днів після вбивства Кінга, Конгрес нарешті прийняв Закон про справедливі житлові умови [266].

На сьогоднішній день всі штати США, крім Міссісіпі і Округу Колумбія, прийняли свої власні закони про справедливе житлове забезпечення, оскільки федеральне управління житлового будівництва забезпечує мінімальний рівень захисту вразливих груп населення. Станом на 1 серпня 2017 року у 8 штатах введено обов'язок ствердно сприяти дотриманню справедливих житлових умов, а в 20 штатах і окрузі Колумбія заборонені репресалії проти окремих осіб за відстоювання своїх справедливих житлових прав. Захищені класи з точки зору джерела доходу (13 штатів і округ Колумбія) і статусу домашнього насильства (3 штату і округ Колумбія) – це два приклади спроб законодавчих органів штатів розширити гарантії проти дискримінаційної поведінки, що надаються певним вразливим групам населення. Сорок один штат і округ Колумбія дозволяють накладення штрафів за порушення закону штату про справедливе житлове забезпечення, а 10 штатів і округ Колумбія дозволяють тюремне заключення за порушення цих законів.

У будівельній галузі США роль регулюючого в державному масштабі виконує, насамперед, створене в 1965 р. Міністерство житлового будівництва і міського розвитку, задачою якого є координація будівництва об'єктів, що фінансуються з федерального бюджету, а також будівництва приватних житлових будинків, що кредитуються з цього бюджету [78; 211]. На Міністерство житлового забезпечення та міського розвитку покладені важливі завдання з реалізації програм з оздоровлення соціального середовища громад, охорони міських центральних парків від занепаду, сприяння посиленню ролі громад у вирішенні проблем міста та житлового забезпечення. Безпосередній вплив на підтримку сприятливого клімату громади має також Міністерство праці, яке несе відповідальність за

підтримку стабільного ринку працевлаштування в США. Програми цього міністерства спрямовані на підтримку тренінгових програм, забезпечення належними умовами праці, встановлення мінімальних вимог до оплати праці, протидію проявам дискримінації на робочому місці [198, с. 29].

Велику роль у регулюванні будівельної галузі відіграють Корпус військових інженерів, будівельні асоціації і товариства, такі як: Асоціація американських генеральних підрядчиків, Асоціація американських субпідрядників, Асоціація американських архітекторів, Американське товариство інженерів цивільного будівництва. Зазначені асоціації існують за рахунок відрахувань будівельних фірм. Вони розробляють і видають різні нормативні документи, інструкції і положення, пропагандують передовий досвід, організують семінари, симпозіуми і конференції, школи і курси підвищення кваліфікації, виступають у ролі консультантів урядових органів, випускають спеціальні журнали [78; 211]. З питань розвитку міста партнером Міністерства житлового забезпечення та міського розвитку виступає Міністерство внутрішніх справ, яке відповідає за природні ресурси США та землі федерального підпорядкування. Важливу групу природних ресурсів утворюють заповідники, водно-болотні угіддя, нерестилища для риби, національні парки, береги річок, морські узбережжя, зони відпочинку. Окремі структурні підрозділи міністерства здійснюють догляд за землею та її ресурсами, організують меліораційні роботи в напівпустельних штатах. Під керівництвом Міністерства внутрішніх справ потрапляють також територіальні володіння США, такі як Вірджинські острови, Гуам, Американське Самоа, Північні Маріанські острови, Федеративні Штати Мікронезії та Палау, а також острови Маршала [198, с. 29].

У рамках представленої проблематики слід звернути увагу на те, що система адміністративно-правового регулювання та нагляду у будівельній галузі на регіональному рівні зумовлена адміністративно-територіальним поділом США. Уповноважені органи муніципалітету – Департаменти будівництва – знаходяться на рівні селищ міського типу (англ. town) та

селищ (англ. township). До складу останніх входять інспектор з будівництва споруд, службовець по зонуванню та клерки, тобто допоміжний персонал, які діють на підставі місцевих будівельних кодексів, прийнятих на основі Міжнародного будівельного кодексу. В обов'язки інспектора з будівництва споруд входить розгляд наданих проектів будівництва на відповідність до положень місцевого будівельного кодексу, видача дозволу на початок робіт, а також реєстрація ліцензії підрядчиків, які підтверджують їхню професійну кваліфікацію [211, с. 114; 209].

Завершуючи дослідження досвіду Сполучених Штатів Америки, в першу чергу слід звернути увагу на недоліки, які існують у цій країні у сфері житлового будівництва, зокрема: по-перше, занадто дороге житло, яке є недоступним для небагатих верств населення; по-друге, занадто жорстка державна політика у відповідній сфері. Що ж стосується позитивних моментів у сфері правового регулювання житлового будівництва, то серед таких аспектів, перш за все, слід відзначити досить змістовне законодавче регулювання представленого питання, що в свою чергу пояснюється досить довгою історією його становлення. Не можна також не відмітити, що законодавством також охоплюється широкий спектр правовідносин у цій сфері. Позитивно також можна оцінити діяльність уповноважених органів державної влади, які представлені не тільки спеціальними органами державної влади, а й наприклад, правоохоронними органами, зокрема поліцією, а також окремими військовими формуваннями [215].

Окрім США слід приділити увагу провідним державам Європи, зокрема, в першу чергу, розглянемо Великобританію. На сьогоднішній день не все гаразд із житлом у Сполученому Королівстві: в дослідженні фонду підтримки безхатченкам Shelter говориться, що гідного і доступного житла в країні не вистачає. Сьогодні в Англії більше 2 млн. осіб мають труднощі з погашенням іпотечних кредитів. На тлі зростання заборгованості по всій країні зростає кількість домовласників, у яких дома відчужуються за несплату по іпотечі. У 2007 році кількість вилучених за борги одиниць житла

становила 25,9 тис., у 2008-му ця кількість зросла до 40 тис., а в 2009-му вилучено близько 65 тис. будинків. Сотні людей ночують прямо на вулицях. Більш ніж 1,7 млн. сімей на даний час чекають соціального житла, чекають довгі роки, задовольняючись тимчасовим притулком, орендуючи квартири з поганими умовами проживання та низьким рівнем безпеки [30]. Так, у поганих житлових умовах живуть 1,4 млн. англійських дітей. 7,7 млн. будинків у Англії не відповідають державним стандартам достойного житла. Експерти Shelter підкреслюють, що дефіцит соціального житла в країні у поєднанні з низькою доступністю придбання нерухомості змушує багато сімей з низькими доходами проживати в переповнених будинках і квартирах. Це негативно впливає на родинні відносини, стан здоров'я, а також на освіту дітей та їх емоційний розвиток. Подолання житлової кризи можливо єдиним шляхом – збільшити обсяги будівництва доступного і соціального житла. І уряд Великобританії пообіцяв до 2020 року побудувати 3 млн. нових будинків, частина з яких піде на вирішення соціальних житлових проблем в країні [30].

У Англії та Уельсі будівельне право складається з шести основних зведень законів: 1) договірне право – законодавство, яке регулює угоди і домовленості між сторонами; 2) деліктне право – яке регулює питання, пов'язані із цивільними правопорушеннями, що не впливають з договірних зобов'язань, і передбачають засоби правового захисту від них; 3) нормативне законодавство – яке спрямоване на визначення будівельних норм, стандартів, тощо; 4) право реституції – ця область права пов'язана з присудженням засобів правового захисту, які мають одну загальну функцію – позбавити відповідача вигоди, а не компенсувати позивачеві завдані збитки; 5) кримінальне право – санкції застосовуються за дії або бездіяльність, які становлять злочинну діяльність за англійським правом [267]. Існує безліч кримінальних законів, які теоретично можуть бути застосовані до будівельної галузі, однак з практичної точки зору найбільш імовірним способом порушення будівельною компанією кримінального законодавства

було б невиконання своїх зобов'язань відповідно до Правил охорони праці і здоров'я тощо.

Великобританія – це країна, де кожен суб'єкт Об'єднаного Королівства має повноваження формувати та застосовувати своє будівельне законодавство в межах своєї території. Будівельне законодавство Великобританії, як правило, має типову структуру та складається з двох компонентів: статутного нормативно-правового акту, виданого законодавчим органом влади та статутного регламенту, що створено виконавчим органом влади. Приклад першого компоненту – це закони про будівництво, що мають назву Будівельний акт. У межах території кожного суб'єкта діє свій Будівельний акт (наприклад, Building Act від 2003 року в Шотландії). Другий компонент – Будівельний регламент, що є законодавчим актом уповноваженого органу виконавчої влади, в якому викладені будівельні норми та правила. В Англії та Уельсі такими документами є Building Regulations від 2000 року [135; 104, с. 47–48].

Окрема увага на законодавчому рівні приділяється охороні здоров'я осіб, які здійснюють трудову діяльність у будівельній галузі. Так, Закон 1974 року «Про здоров'я і безпеку на робочому місці» хоча і залишається найважливішим законодавчим актом у цій галузі, існує безліч інших правил, про які необхідно знати тим, хто займається будівництвом у Великобританії. Особливо слід згадати Постанову про будівництво (проектування і управління) 2015 року, яку зазвичай називають «Положеннями про МЧР». У сукупності вони переносять європейські директиви щодо виконання мінімальних вимог на тимчасових і мобільних робочих майданчиках [263]. Хоча Brexit не вплине на них безпосередньо, цілком можливо, що політики будуть розглядати його як можливість оновити правила, які виникли в результаті дії ЄС, і в цьому випадку ці правила можуть бути очевидним кандидатом на зміну.

Важливо відмітити, що з 2009 року Вальтер Menteth розробив програму реформування нормативної бази будівельної індустрії в Англії з 2009 по 2015

рік. У рамках пропонованих реформ, реалізованих за допомогою Red Tape Challenge, огляду житлових стандартів, Закону про дерегулювання 2015 року, поправки до Закону про будівництво 1984 року, Будівельних норм і (поправок) Положень 2015 роки (Огляд технічних житлових стандартів) були скасовані стандарти на довічні будинки, стандарти житла для інвалідів-візочників, Кодекс екологічно безпечних будинків і Безпека через конструкції. Був створений новий технічний стандарт планування простору в будинку, який заклав основу для національних стандартів простору. Ці, раніше незалежні стандарти, тепер були реформовані і втілені в життя шляхом скасування законодавства, забезпечуючи таку необхідну ясність і простоту, що впливає на ефективність і результативність будівництва житла в Англії та Уельсі [264].

Далі обов'язково слід присвятити увагу досвіду Німеччини. Будівельне законодавство цієї країни відрізняється високим ступенем деталізації, яке в інших країнах може вважатися досить надмірним. На федеральному рівні застосовується єдиний для всієї країни Федеральний будівельний кодекс, що охоплює такі аспекти будівельної діяльності, як землекористування та право власності. На регіональному рівні застосовуються будівельні норми суб'єктів федерації, що базуються на модельних нормах [47, с. 40; 104]. Закон «Про містобудування» Німеччини покликаний визначити юридичну якість ґрунту і його придатність для використання і, таким чином, регулює вимоги до території для будівельного проекту. Метою закону про містобудування є забезпечення впорядкованого міського розвитку; центральним елементом для цього є планування землекористування. Закон про містобудування регулює підготовку і управління структурним і іншим використанням землі. Закон про містобудування приймається федеральним урядом. Його правові джерела – Будівельний кодекс (BauGB) і законодавчі заходи, засновані на Будівельному кодексі: 1) Постанова про використання будівель (BauNVO), 2) Постанова про підписання плану (PlanZV); 3) Постанова про оцінку нерухомості (ImmoWertV). Федеральний закон про містобудування

супроводжується і доповнюється безліччю інших областей права, які містять спеціальні правові норми для будівництва, деякі з яких застосовуються до всіх будівельних проєктів, деякі – до будівельних проєктів в певних місцях, а деякі – тільки до спеціальних будинків [271].

На додаток до будівельних норм земель, на регіональному рівні діють будівельні приписи, що за суворістю можуть перевищувати мінімальні вимоги федерального законодавства. До системи управління будівництвом у Німеччині, крім федеральних органів, входять також і органи земель місцевого самоврядування, які мають повноваження у капітальному будівництві. До таких органів можна віднести Міжвідомчий комітет з будівництва в землях (районах), Міністерство будівництва, планування, житлового і міського господарства тощо [47, с. 40; 104].

Система державного управління будівництвом у Німеччині має централізовану структуру, що включає крім федеральних органів також і органи земель, місцевого самоврядування, що поряд з іншими проблемами займаються і питаннями будівництва. У число федеральних органів, які займаються регулюванням у будівництві, входять Міжвідомчий комітет з будівництва в землях (районах), Міністерство будівництва, планування, житлового і міського господарства й ін. Більшість фірм у Німеччині є членами добровільних виробничих і торгових асоціацій [18, с. 117]. Головні функції таких асоціацій – захист інтересів компанії і просування на будівельний ринок продукції, що випускається, обмін технологій, підготовка стандартів на будівельні матеріали і їх рекламу, розробка методів іспитів будівельних матеріалів, інформаційне забезпечення галузі. Важливу роль грають підприємницькі спілки, тісно зв'язані з державними установами і, які представляють інтереси підприємців. У будівництві таких спілок нараховується кілька десятків. Ведуче місце займає Головна спілка будівельної індустрії у Вісбадені, що здійснює великий вплив на формування державної політики в будівельній сфері [18, с. 117].

У Німеччині будівельний нагляд і контроль перебуває у віданні

суб'єктів федерації. Організація, завдання, повноваження та відповідальність органів будівельного нагляду і контролю відображені в будівельних приписах кожної конкретної землі. У Тюрінгії, наприклад, застосовується триярусна система нагляду і контролю, що складається з наступних органів [47, с. 40]:

1. Вищий наглядовий орган в галузі будівництва (в особі Міністерства внутрішніх справ Тюрінгії) наглядає за дотриманням будівельного законодавства землі Тюрінгія.

2. Головний наглядовий орган в галузі будівництва (в особі відомства земельного управління) відповідає за координацію всієї будівельної діяльності в адміністративно-територіальній одиниці землі.

3. Місцевий орган будівельного контролю (в особі відомств земельних адміністрацій і муніципалітетів) здійснює оцінку відповідності будівель і споруд вимогам будівельних норм і правил та застосування заходів покарання до порушників будівельного законодавства [47, с. 40].

Не можна не звернути увагу на досвід Польської Республіки, будівельне законодавство якої наразі активно розвивається. На сьогоднішній день норми будівельного права розкидані у великій кількості законів (наприклад, Закон про власність приміщень, Закон про нерухомість), в той час як положення будівельного кодексу збираються в окремому документі, та Законі про будівництво від 7 липня 1994 року. Саме тут ми можемо знайти визначення термінів, докладні процедури, пов'язані з проектуванням, будівництвом, використанням і зносом будівель, але не тільки. Закон складається з 11 розділів, в яких визначаються: права і обов'язки учасників процесу будівництва (проектувальник, інвестор, керівник будівництва), визначення термінів, пов'язаних з будівництвом, опис діяльності до початку робіт, під час їх тривалості та вимоги до введення будівлі в експлуатацію для використання, дії після будівельної катастрофи, вимоги до утримання будинків, опис архітектурно-будівельної адміністрації та органів будівельного нагляду і перелік їхніх завдань [268]. Слід також вказати, що

Закон Польщі «Про будівництво» від 07.07.1994 визначає норми діяльності, що включають проектування, будівництво, обслуговування та знесення об'єктів будівництва й визначає права та обов'язки адміністративних органів та громадськості в сфері будівництва. Під об'єктами капітального будівництва, в свою чергу, розуміється будівля, споруда або невелика архітектурна споруда, що створена з використанням будівельної продукції [270; 104]. Законом передбачене складання регіональних, міських та сільських планів забудови і планів прибережної смуги [104].

У Польщі питаннями капітального будівництва, місцевого планування та розвитку займається Міністерство інвестицій та розвитку, яке вивчає кон'юнктуру, розробляє прогнози та проекти нормативних актів у капітальному будівництві, консультує місцеві органи влади, координує питання залучення інвестицій (управління й використання структурних фондів, Фонду єдності ЄС) та веде ліцензійну роботу. У свою чергу, в Республіці Польща велика роль виконувати завдання з управління капітального будівництва, а також завдань з нагляду за будівництвом належить органам місцевого самоврядування, зокрема старості та воєводи, що є більш сприятливим, так як органи місцевого самоврядування відстоюють та дбають, в першу чергу, про власні інтереси [104].

Досліджуючи законодавство Польщі у сфері будівельної діяльності, слід звернути увагу на Закон від 13.02.2020 про внесення змін до Закону про будівництво і деякі інші акти, який був підписаний президентом 03.03.2020 року. Нові правила вступили в силу з 19.09.2020. Законодавець обґрунтував, що необхідність внесення змін до будівельного законодавства виникла, перш за все, через доцільність прискорити і спростити інвестиційно-будівельний процес, а також забезпечити більшу стабільність прийнятих в ньому рішень [269].

Поправка 2020 року вводить новий каталог об'єктів, для будівництва яких не потрібна згода архітектурної та будівельної адміністрації перед початком реалізації, тобто як дозвіл на будівництво, так і повідомлення. Ще

однією новинкою є положення про те, що малі архітектурні об'єкти, незалежно від їх місцезнаходження, не потребують дозволу на будівництво або повідомлення. До сих пір об'єкти благоустрою, розташовані в громадських місцях, вимагали реєстрації. Ні в звіті, ні в дозволі на будівництво не потрібні і водопропускні труби діаметром 100 см, і водопропускні труби перетином найдовшою діагоналлю 100 см. Мета даної поправки – розвіяти сумніви в інтерпретації, які виникли в разі водопропускних труб з поперечним перерізом, відмінним від круглого. Більш того, будівельні об'єкти, які є водовідвідними пристроями, що з точки зору будівництва є простими об'єктами, звільнені від вимоги отримання дозволу і повідомлення [269]. Окрім того, відповідно до вказаного Закону важливою модифікацією процесу будівництва в 2020 році є поділ будівельного проекту на три частини. Така законодавча процедура покликана знизити навантаження на органи управління архітектурою і будівництвом і прискорити підготовку проектної документації в обсязі, необхідному для отримання дозволу на будівництво. Для уточнення обов'язків проектувальників та органів управління будівельний проект тепер розділений на: план забудови ділянки або ділянки, архітектурно-будівельне проектування, технічний проект [269].

Не можна не відмітити, що на даний час в Польщі, як власне і в Україні, є і використовується ряд будівель, довільно побудованих багато років тому, про яких органи будівельного нагляду не знають (і, отже, не можуть вжити заходів, передбачених будівельним законом). Власники зазвичай не намагаються легалізувати довільно побудовані будівлі, побоюючись високих зборів за легалізацію, і побоюються, що орган нагляду за будівництвом винесе рішення про знесення – в першу чергу через їх невідповідності місцевим планам територіального розвитку. Поправка до будівельного закону спростила легалізацію таких об'єктів [269]. Основна вимога для легалізації – прикласти до повідомлення про завершення будівництва заяву про право використання об'єкта в будівельних цілях, заяву

про дату завершення будівництва, виконавчу інвентаризацію та технічну експертизу. У разі цієї процедури роль органу будівельного нагляду обмежується тільки перевіркою умови, пов'язаною з не ініціюванням процедури будівництва такого об'єкта і повноти документів, що додаються, включаючи технічну експертизу, з яких безпосередньо стає ясно, чи придатний об'єкт для використання (зокрема становить загрозу для життя чи здоров'я людини). Орган додатково перевіряє виконання умови, що відноситься до дати завершення будівництва (чи пройшло не менше 20 років з моменту його завершення) – в разі виникнення розумних сумнівів в цьому питанні. Слід підкреслити, що новий порядок застосовується не тільки до самовільних будівельних об'єктів, завершених до 1995 року, але і до будівель, побудованих без згоди архітектурно-будівельної адміністрації після 1994 року [269].

Отже, підбиваючи підсумки представленого підрозділу дисертаційного дослідження слід вказати, що наразі будівельна галузь, зокрема у сфері житлового будівництва, у переважній більшості держав переживає складні часи, що обумовлено економічною, соціальною та політичною напруженістю у Світі. Утім, зазначене не виключає можливості застосування наступного зарубіжного досвіду щодо правового регулювання житлового будівництва в українських реаліях:

- по-перше, українському законодавцю на прикладі таких країн, як США, Великобританія та Польща, слід переглянути стандарти у сфері житлового будівництва. Окрему увагу в цьому контексті слід звернути на проблему захисту та забезпечення належних умов праці для осіб, які здійснюють трудову діяльність у будівельній сфері;

- по-друге, на прикладі Польської Республіки слід переглянути процедури легалізації старих будівель, що були побудовані до набуття незалежності;

- по-третє, спираючись на досвід США необхідно побудувати не тільки чіткі ієрархічні зв'язки між суб'єктами адміністративно-правового

забезпечення житлового будівництва, а й створити чіткий механізм розподілу повноважень між установами і відомствами одного рівня;

- по-четверте, на прикладі Німеччини створити умови для суттєвої деталізації вітчизняного будівельного законодавства.

Звісно, вказані кроки не є вичерпними, однак їх запровадження повинно створити своєрідний базис для розвитку законодавства, яке визначає правові засади правового забезпечення житлового будівництва в нашій країні.

3.3. Шляхи вдосконалення державної політики та адміністративного законодавства у сфері житлового будівництва в Україні

Проведене наукове дослідження показало, що адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні має ряд недоліків, які потребують свого вирішення. Ці недоліки пов'язані з декількома важливим аспектами, зокрема: по-перше, із непослідовною та здебільшого неефективною державною політикою у цій сфері, а по-друге, із прогалинами у адміністративному законодавстві, яке визначає правові засади здійснення діяльності у відповідній сфері суспільних відносин. І вирішувати ці проблеми, на нашу думку, слід, саме, починаючи із державної будівельної політики. Взагалі, державна політика представляє собою відносно стабільну, організовану та цілеспрямовану діяльність (бездіяльність) державних інституцій, що здійснюється ними безпосередньо або опосередковано, стосовно певної проблеми чи сукупності проблем, і такої, що впливає на життя суспільства [105, с. 479]. Державна політика повинна мати комплексний характер щодо функціонального спрямування на розв'язування взаємопов'язаних політичних і соціально-економічних проблем, своєчасно реагувати на трансформаційні зміни, котрі відбуваються в державі й

суспільстві, завжди бути ефективною (оптимальний розподіл владних повноважень між державними органами й організаціями, структурована якість державно-управлінських рішень, цілеспрямованість завдань і заходів), результативною і сприйнятливою населенням [107, с. 261].

Розмірковуючи про напрями вдосконалення державної політики у сфері житлового будівництва слід звернути увагу на те, що законодавцем було розроблено «Концепцію реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року», метою якої є визначення принципів, засад і механізмів реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництвом [183]. З урахуванням поставленої мети основними засадами розвитку нормативного забезпечення будівництва є: забезпечення надійності та безпеки експлуатації будівель і споруд; забезпечення інноваційної моделі розвитку галузі; сприяння розвитку національного виробництва; створення умов для добросовісної конкуренції на ринку будівельних виробів і робіт; забезпечення належної ідентифікації та відповідності об'єктів будівництва, будівельних матеріалів і виробів їх призначенню; досягнення раціонального використання національних ресурсів; усунення невиправданих обмежень та технічних бар'єрів на будівельному ринку [183].

У результаті реалізації цієї Концепції планувалось здійснити: розроблення нормативної бази з питань будівництва з визначенням обов'язкових вимог до будівель, споруд, продукції будівельного призначення і врахуванням нових технологій та ефективного розвитку; поширення нормативної бази з питань будівництва на період життєвого циклу споруд; розроблення механізмів здійснення контролю за дотриманням вимог безпеки; удосконалення механізмів прискореного впровадження у виробництво інноваційної продукції; збереження у нормативній базі з питань будівництва національних архітектурно-технічних та технологічних особливостей, традиційних підходів до забудови населених пунктів; розроблення нормативної бази з питань будівництва для двох груп споживачів –

проектувальників і розробників програмних засобів проектування; гармонізацію нормативної бази з питань будівництва та процедури оцінки відповідності будівельних виробів з нормативною базою та процедурами, що діють у технічно розвинутих країнах (регіонах); перегляд державних стандартів, будівельних норм і правил колишнього Радянського Союзу; адаптацію державних будівельних норм до нормативної бази Європейського Союзу та гармонізацію національних нормативних документів у будівництві із зазначеною базою [183]. Реалізація цієї Концепції дасть змогу: здійснювати координацію дій міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з розроблення, внесення змін до нормативних актів технічного характеру та нормативних документів з питань будівництва; запровадити систему державних будівельних норм та стандартів, що діятимуть до завершення гармонізації нормативної бази з питань будівництва з нормативною базою Європейського Союзу; зменшити питому вагу будівельних норм у загальній кількості нормативних документів з питань будівництва; запровадити систему оцінки відповідності згідно з технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд; забезпечити визнання іншими державами результатів роботи з оцінки відповідності будівельних виробів в Україні; збільшити кількість стандартів, гармонізованих із стандартами Європейського Союзу [183].

Оцінюючи вказану Концепцію слід зазначити, що вона є дещо поверхневою і фрагментарною. Ті кроки, що були запропоновані законодавцем у напрямі вдосконалення державної політики у сфері житлового будівництва не мали конкретики. З огляду на це, ми пропонуємо розробити нову державну Концепцію вдосконалення державної політики у сфері житлового будівництва. Вказаний нормативно-правовий акт повинен містити наступні ключові аспекти: 1) окреслити основні проблеми, які існують у галузі будівництва взагалі, та у сфері житлового будівництва зокрема; 2) окреслити мету та завдання концепції; 3) необхідно також визначитись з найбільш перспективними напрямками цієї концепції,

наприклад: а) підвищення інвестиційної привабливості будівельної галузі; б) шляхи покращення діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва; в) напрями покращення законодавства у цій сфері тощо; 4) визначити джерела фінансування реформ; 5) слід визначити суб'єкта, який буде відповідати за реалізацію Концепції; б) окреслити очікуваний результат від запровадження Концепції.

Особливої та окремої уваги в рамках вдосконалення державної політики у сфері житлового будівництва є залучення інвестицій (як вітчизняних, так і закордонних) у цю сферу. Адже на сьогодні вчені виділяють низку проблем щодо вказаного питання. Так, по-перше, правові, зокрема недосконалість законодавчої бази, що регулює залучення інвестицій. По-друге, організаційні, до яких відносять такі, як: недостатня підтримка держави, недосконала стратегія розвитку житлового будівництва, відсутність підтримки розвитку підприємництва та впровадження інновацій у житловому будівництві. По-третє, соціальні, зокрема низький рівень платоспроможності населення. У значній мірі впливають і фінансові обмеження, а саме складність процедури та висока вартість залучених інвестицій, обмеженість джерел залучення інвестицій [196].

У даному контексті варто вказати точку зору О. О. Пшик. Автор вказує, що сьогодні в нашій державі існує проблема недостатнього інвестиційного потенціалу. Це зумовлено насамперед політичною нестабільністю, надмірним втручанням держави у регулювання іноземних інвестицій, постійними змінами у чинному законодавстві, відсутністю в Україні єдиного центрального органу з питань державного управління іноземного інвестування, недостатнім розвитком малого та середнього підприємництва, наявністю великої кількості «тіньових капіталів», надалі існуючою бюрократією [193, с. 286]. Для вирішення питання залучення іноземних інвестицій, на переконання автора, необхідно якнайшвидше знайти такі переваги на загальнонаціональному рівні, які б стимулювали іноземних інвесторів до вкладання грошей в Україну навіть при тих негараздах, які

сьогодні в нас є. Отже, підсумовує О. О. Пшик, напрями інвестиційної політики України необхідно переглянути та розробити єдину чітку стратегію залучення іноземних інвестицій, оскільки залучення іноземних інвесторів з метою вкладення грошей в економіку держави є основною органічною частиною інвестиційної політики будь-якої країни [193, с. 286].

На нашу думку, з метою підвищення інвестиційної привабливості житлового будівництва законодавцю необхідно: по-перше, стабілізувати соціальну, економічну та політичну ситуацію в середині країни, адже ринок житла напряму залежить від благополуччя кожного окремого громадянина, його фінансових можливостей та впевненості у завтрашньому дні; по-друге, популяризувати іпотечне кредитування, зробити його більш доступним для громадян. Це, як вбачається, також значно активізує ринок житла, а як результат і активізує забудовників; по-третє, створити умови, за яких держава буде здійснювати підтримку житлового будівництва, зокрема щодо житла для середніх та бідних верств населення.

З огляду на зазначене, наступним важливими напрямом вдосконалення державної політики у сфері житлового будівництва є вирішення проблем із будівництвом житла для молодих сімей. Взагалі, механізми державної політики у сфері молодіжного житлового будівництва включають: систему правових інструментів (законів, норм, правил, законодавчих актів та нормативно-правових документів), що регулюють молодіжне житлове будівництво; систему інструментів організаційно-управлінської діяльності (програмно-цільові, організаційно-функціональні); інструменти фінансово-кредитної політики (джерела фінансування та порядок їх використання), спрямовані на реалізацію програм щодо забезпечення молоді житлом; інструменти інвестиційної та податкової політики; засоби системи державного контролю за дотриманням прийнятих та чинних правових, економічних та організаційних умов [250, с. 4].

Необхідною умовою дієвості державної політики у сфері забезпечення молоді житлом, доводить П. І. Шестопапов, є розбудова її на таких

принципах: конституційності та законності (відповідно до ст. 47 Конституції України, згідно з якою кожен громадянин країни має право на житло); безпосередньої участі молоді у формуванні й реалізації політики і програм, пов'язаних із житловою проблематикою; обліку потреб молоді, визначення співвідношень між можливостями їх задоволення з економічними ресурсами держави; поєднання зусиль центральних та місцевих органів влади, громадських загальнодержавних та регіональних організацій у вирішенні завдань щодо забезпечення молоді житлом; відповідальності кожного молодого громадянина перед суспільством та державою за взяті ним зобов'язання в справі реалізації житлових програм та проектів [249]. Форми і методи державної підтримки мають визначатися залежно від потреби у поліпшенні житлових умов, рівня матеріального добробуту молодих родин, місця проживання (у містах чи сільській місцевості), місця роботи (державна служба, галузь освіти, медицини, виробництво), наявності і кількості дітей у родині [249].

Розглядаючи вказане проблемне питання слід погодитись із думкою В. В. Орлова, який у своєму науковому дослідженні справедливо вказує, що на сьогодні назріла необхідність у розробці нової стратегії забезпечення житлом молодих сімей. Тому для відпрацювання нових організаційних форм та економічних механізмів стимулювання житлового будівництва, реалізації конституційних прав молодих громадян на житло, посилення координації зусиль держави в цьому напрямі пропонується прийняти Закон України «Про забезпечення молоді житлом» [139, с. 214]. Він, на переконання автора, дасть змогу акумулювати та спрямувати державні кошти на [139, с. 214]: виконання Державної програми забезпечення молоді житлом, інших програм забезпечення житлом молодих громадян України; розроблення нових фінансово-кредитних програм, спрямованих на розв'язання вирішення житлових проблем молоді за допомогою механізму надання довгострокових державних кредитів і цільових адресних субсидій та кредитів за рахунок інших джерел фінансування на будівництво (реконструкцію) і придбання

житла; кредитування, у тому числі пільгове, будівництва (реконструкції) і придбання житла для молоді; надання молодим сім'ям цільових адресних субсидій за кредитами, отриманими ними в комерційних банках на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла; фінансування будівництва житла для молодих сімей шляхом застосування спеціальних житловонакопичувальних депозитних рахунків у комерційних банках; залучення коштів кредитних спілок на покриття витрат на перший внесок для молодих сімей при отриманні кредитів комерційних банків; формування резервного фонду за рахунок коштів спеціального фонду державного бюджету (кошти від повернення раніше виданих кредитів) для покриття фінансових ризиків; залучення іноземних інвестицій, у тому числі кредитів, для подальшого кредитування сімей та самостійних громадян для будівництва (реконструкції) і придбання житла згідно із законодавством [139, с. 214].

Дійсно вирішення проблем із забезпеченням житлом молодих людей та молодих сімей є однією із нагальних проблем сучасної української держави. Адже на сьогоднішній день молодь має занадто мало можливостей для того, щоб придбати власне житло, що в тому числі суттєво заважає розвитку відповідної галузі. Саме тому, в країні, окрім правових, варто розробити ефективні фінансові механізми для того, щоб молодь мала можливість реалізувати своє право на житло.

Окремо слід вказати, що на сьогодні жодним законодавчим актом не визначено повноваження місцевих державних адміністрацій щодо завершення спорудження проблемних об'єктів житлового будівництва [170]. Водночас, згідно з пунктом 14 абзацу першого статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», підпунктом 11 пункту «а», підпунктом 7 пункту «б» частини першої статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо організації роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових

будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво та здійснення на відповідних територіях державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків [170].

Тобто, зазначеними законами місцевим державним адміністраціям надано повноваження лише щодо організації роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво, а не повноваження по завершенню будівництва або фінансуванню будівництва за кошти місцевого бюджету [170]. Крім того відсутні механізми реалізації зазначених повноважень. Порядок реалізації місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад повноважень у сфері здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків, на законодавчому рівні не передбачений. На сьогодні немає чітких способів та меж реалізації цього повноваження органами місцевого самоврядування, зокрема з визначення джерел фінансування об'єктів незавершеного будівництва, встановлення чітких механізмів вирішення зазначених проблем з урахуванням насамперед інтересів інвесторів [170].

Особливим напрямом покращення державної політики є вдосконалення діяльності органів державної влади, що відповідають за формування та реалізацію відповідної політики. Зокрема, вбачається необхідним: по-перше, побудувати дієвий механізм взаємодії та координації суб'єктів адміністративно-правового забезпечення цієї сфери; по-друге, забезпечити розподіл повноважень між суб'єктами, щоб уникнути їх дублювання; по-третє, забезпечити їх фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Продовжуючи наукове дослідження справедливим буде вказати, що покращення державної політики у сфері житлового будівництва має здійснюватися нерозривно з покращенням адміністративного законодавства, нормами якого визначаються найбільш важливі засади здійснення такої діяльності. Взагалі, адміністративне законодавство слід розуміти як галузь вітчизняного законодавства, що знаходиться в постійному розвитку. Так, упродовж незначного проміжку часу в ній з'явилися такі інститути, як адміністративно-правовий режим, державна служба, адміністративна юстиція, адміністративні та управлінські послуги, які потребують свого законодавчого закріплення [11, с. 36]. Недосконалість відповідного законодавства пов'язана із наявністю прогалин у ньому. Взагалі, вказує В. Марчук, прогалина в законодавстві – це відсутність закону, законодавчих норм, що регулювали б певні ситуації, з якими стикається практика і навіть більше – правозастосовна практика, за умови, що подібні ситуації потребують правового, а не будь-якого іншого регулювання. А тому прогалини у праві характеризуються: 1) відсутністю необхідної правової норми, відсутністю відповідних законодавчих приписів; 2) практичною потребою саме нормативно-правового врегулювання певних життєвих ситуацій, тобто врегулювання за допомогою юридичних засобів; 3) реальною наявністю такого роду ситуацій, з якими стикаються правозастосовні органи, які зобов'язані їх розв'язувати, беручи до свого провадження [119].

М. В. Цвік зазначав, що прогалина в законодавстві – це відсутність регулювання певних суспільних відносин за умови, коли ці відносини мають бути врегульованими з позицій принципів права. Про прогалину для регулювання життєвих ситуацій у суспільних відносинах можна говорити і в тих випадках, коли вони перебувають у сфері правового регулювання, тобто коли залишилися неврегульованими ті відносини, які повинні бути врегульовані правом [55]. Причини прогалин, наголошує вчений, бувають різні. Це стосується первісних і наступних прогалин. Первісні прогалини зумовлені тим, що законодавець не врахував у формулюваннях нормативних

актів всю багатоманітність життєвих ситуацій, які вимагають правового регулювання. Це може трапитися також через прорахунки, допущені при розробленні закону, у використанні прийомів юридичної техніки. Наступні прогалини з'являються об'єктивно внаслідок постійного розвитку суспільних відносин, виникнення нових життєвих ситуацій, які не могли бути заздалегідь передбачені законодавцем. Оскільки зовсім уникнути прогалин неможливо, тобто прогалини є нормальним явищем у праві, то слід знайти засоби їх оперативного заповнення (усунення чи подолання) [55].

Тож, прогалина в адміністративному законодавстві, яке визначає правові засади забезпечення сфери житлового будівництва в Україні, представляє собою відсутність та/або недосконалість норм, якими регулюється це проблемне питання. Утім, говорити про те, що прогалини у відповідному законодавстві є явищем суто негативним буде несправедливо, адже з одного боку їх наявність свідчить про те, що окремі правовідносини у досліджуваній сфері є нерегульованими, або недостатньо якісно врегульованими. А з іншої сторони їх існування свідчить про те, що будівельна галузь та правовідносини в ній активно розвиваються, а тому і законодавець, і науковці повинні здійснювати активну науково-дослідницьку роботу у цьому напрямі.

Варто відмітити, що вчені досить по-різному підходять до визначення напрямів покращення законодавства, однак найбільш дієвим серед них видається здійснення нормотворчої діяльності. О. В. Майстренко цілком слушно відмічає, що нормотворча діяльність – це один з найважливіших видів суспільної діяльності, її принциповою відмінністю й особливістю є те, що вона має характер механізму реалізації (задає правила та створює відповідні умови) стосовно інших видів діяльності. Кожна держава встановлює в суспільних відносинах певний порядок, який за допомогою законодавства формулює в правових нормах, забезпечує його й охороняє [116, с. 74]. Н. Ф. Лата вважає, що нормотворчість – це вияв (форма) владної діяльності держави, який спрямований на утворення

нормативно-правових актів, що запроваджують, змінюють чи скасовують правові норми чинної юридичної системи [111, с. 17]. Також на думку автора, нормотворчість можна охарактеризувати як специфічну діяльність держави в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, спрямовану на нормативне закріплення суспільних потреб й інтересів та забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, яка здійснюється шляхом створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні [111, с. 18]. Тож, в рамках нашого дослідження нормотворчість слід вважати одним із найбільш дієвих засобів подолання прогалин чинного законодавства, адже саме за її допомогою вбачається можливим не тільки створити нові норми права, а й впорядкувати та покращити зміст вже існуючих норм.

Варто відмітити, що в науковій літературі вказаному питанню також приділялась увага, однак таких наукових розробок було не так багато. До прикладу, розмірковуючи про напрями вдосконалення будівельного законодавства Є.О. Юрченко запропонував [260] внести зміни до «Порядку виконання підготовчих робіт» та «Порядку виконання будівельних робіт», затверджених постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт», щодо обов'язкової попередньої перевірки достовірності поданих даних та місця майбутнього будівництва на предмет виявлення самочинного будівництва, та внести зміни в частині відмови в реєстрації декларації або в наданні дозволу на виконання будівельних робіт у разі порушення містобудівного законодавства до усунення цих порушень. Окрім того, науковець пропонує внести зміни до «Порядку прийняття завершених будівництвом об'єктів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів», щодо обов'язковості підсумкових перевірок під час реєстрації документів щодо готовності об'єктів до експлуатації, внести зміни до «Порядку здійснення державного архітектурно-

будівельного контролю», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю», щодо здійснення обов'язкових перевірок об'єктів будівництва органами державного архітектурно-будівельного контролю за графіком перевірок для основних етапів будівництва, внести зміни до Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», передбачивши відповідальність за самовільну зміну цільового призначення введених в експлуатацію об'єктів будівництва [260].

Ми ж, в свою чергу, узагальнюючи позиції науковців та норм чинного законодавства, вважаємо, що ключовими напрямками удосконалення адміністративного законодавства є наступні [222]:

- по-перше, слід прискорити діяльність законодавця в контексті прийняття Проекту Закону «Про основні засади державної житлової політики», який має визначити основні правові, економічні, соціальні та організаційні засади державної житлової політики як складової частини внутрішньої політики України [185]. Відповідно до вказаного Проекту, основними пріоритетами державної житлової політики є: 1) визначення найбільш вразливих груп населення щодо першочергового забезпечення житлом та запровадження ефективних механізмів для задоволення житлових потреб громадян, які перебувають на квартирному обліку відповідно до законодавства, сприяння розвитку на конкурентних засадах ринку орендованого житла; 2) чітке розмежування на законодавчому рівні сфер відповідальності держави, територіальних громад та приватного сектору, розроблення, затвердження та забезпечення постійного і належного фінансування виконання державних та регіональних житлових програм; 3) наближення національних норм, правил та стандартів житлового законодавства до європейських рекомендацій [185];

- по-друге, доцільним є впровадження проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення скорочення строків розгляду справ за позовами органів

державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду». Метою прийняття проекту Закону є запровадження виключно судового порядку заборони експлуатації об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) або значними (СС3) наслідками, які не прийняті в експлуатацію, а також забезпечення скорочених строків розгляду справ за позовами про припинення права на виконання підготовчих та/або будівельних робіт, про скасування реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації, про заборону експлуатації закінчених будівництвом об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) або значними (СС3) наслідками, які не прийняті в експлуатацію [186];

- по-третє, слід переглянути основи здійснення нагляду і контролю у сфері житлового будівництва, зокрема в частині дотримання суб'єктами будівництва норм і стандартів;

- по-четверте, необхідно переглянути організаційну структуру Державної архітектурно-будівельної інспекції України [222]. Зокрема, вбачається доцільним в її структурі створити окремий підрозділ, діяльність якого буде спрямована на протидію корупції не лише в будівельній галузі, а й в рамках самого відомства. Для цього необхідно внести відповідні зміни та доповнення до Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України. Як цілком справедливо відмічає Є. О. Юрченко, основним завданням підрозділу має бути профілактика та протидія корупційним злочинам, адміністративним корупційним порушенням зі сторони осіб, віднесених до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. Цей підрозділ має взаємодіяти з правоохоронними органами стосовно профілактики та протидії корупції у сфері державного контролю щодо містобудування. Підрозділу необхідно надати повноваження здійснювати службові перевірки за наказом голови або заступника голови ДАБІ України з

питань запобігання та протидії корупції в системі державного архітектурно-будівельного контролю [260];

- по-п'яте, доцільно прийняти окремий підзаконний нормативно-правовий акт: «Порядок взаємодії органів державної влади у сфері будівельної діяльності». Розробка та прийняття вказаного нормативно-правового акту, як вбачається, дозволить якісно покращити адміністративно-правове забезпечення досліджуваної сфери суспільних відносин.

Звісно, запропоновані нами кроки у напрямі вдосконалення державної політики та адміністративного законодавства у сфері житлового будівництва в Україні не є вичерпними. Утім, вони повинні створити основу для подальшого розвитку та вдосконалення досліджуваної сфери суспільних відносин [222].

Висновки до розділу 3

Дослідження напрямів вдосконалення адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні дозволило зробити такі висновки.

1. 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,

уможливило 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.

2. 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.

3. 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аврамова О. Є. Історичні засади виникнення житлового права України. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2012. Вип. 4. С. 24-32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2012_4_5
2. Аврамова О.Є. Позбавлення суб'єктивного права на житло: дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. 193 с.
3. Аврамова О.Є. Формування житлових правовідносин / Цивільне право і процес, 11/2019 // URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2019/11/2.pdf>
4. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
5. Адміністративне право України : підручник / [Т. О. Коломоець, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломоець. К. : Істина, 2009. 480 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
7. Адміністративне право України : у 2-х т. : підручник Т. 1 : Заг. адміністративне право. Академ. курс / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, А. А. Іванищук, С. О. Короед]. К : УУ, 2013. 396 с.
8. Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской Империи Археологической экспедиции Императорской Академии наук. Т. 1. СПб., 1836. 776 с.
9. Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юрид. лит-ра, 1982. Т.2. 360 с.
10. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. / Донецький інститут внутрішніх справ. Донецьк, 2002. 164 с.

11. Андрійко О. Ф. Українське адміністративне законодавство: стан і проблеми розвитку. Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку: зб. наук. пр. міжнар. наук.-практ. конф., Косів, 27–31 січня 2009 р. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко та ін.] К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2009. С. 35–38
12. Барандич С. Правозастосування в сучасному вимірі юридичної науки. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 4. С. 1-7.
13. Баулін О.В., Лебідь В.І., Матвеев П.С, Пожидаєва М.А. Адвокатський іспит: підготовчий курс / навч. посіб. К.: Алерта, 2013. 736 с.
14. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Издательство ВЕК, 1999 368 с.
15. Безпалова О.І. Правове забезпечення управління органами поліції України. Адміністративне право і процес. 2017. № 9(259). С. 111-115
16. Берлач Н.А. Перспективи розвитку позитивної юридичної відповідальності в демократичному суспільстві. Форум права. 2012. № 1. С.77-81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_1_13
17. Бистрик Г. Установча діяльність у системі правових форм діяльності держави: проблеми теорії. Юридична Україна. 2010. № 1. С. 23-29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2010_1_6
18. Бібік Н. В. Міжнародна практика державного регулювання в сфері будівництва. Менеджер. 2014. № 1. С. 115-121
19. Бойко І. В. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с
20. Бондарева Н. В. Історичні етапи становлення будівництва на території України / XIV Міжнародна наукова інтернет-конференція ADVANCED TECHNOLOGIES OF SCIENCE AND EDUCATION // URL: <http://intkonf.org/bondareva-nv-istorichni-etapi-stanovlennya-budivnitstva-na-teritoriyi-ukrayini/>

21. Бордунова И. Р. Кормчая книга русского градостроительства // URL: http://terraplan.ru/pdf/tip_4-40-042-047.pdf
22. Борисов Г. А. Теория государства и права: учебник. Белгород: Изд-во БелГУ, 2007. 292 с.
23. Борисова К. С. Конституційні засади забезпечення права на житло в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2018. 20 с.
24. Боровська Г.С. Правниче вчення у рефлексії Памфіла Юркевича: автореферат дисертації на здобуття ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.12 філософія права. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. 21 с.
25. Бушев А.Ю., Міст О.А., Вещунова Н.Л. та ін. Комерційне право. Том 2, 1998
26. Вдовиченко Л. О. Адміністративна юстиція у Франції: пропозиції для України. Часопис Київського університету права. 2015. № 1. С. 340-343
27. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: Нанч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с. URL: http://pidruchniki.ws/14940511/pravo/ponyattya_vidi_pidzakonnih_normativno-pravovih_aktiv#143
28. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.-К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 720 с.
29. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.-К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005, 1728 с.
30. Великобританія переживає глибоку кризу в житловій сфері / URL: <https://est.ua/ru/press/35222/>
31. Верназюк І.М. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. «Держава і право» (Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2009). № 44.

32. Верховна Рада схвалила за основу законопроект щодо створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва / Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України Оpubліковано 11 вересня 2019, о 13:50 / URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/180858.html>
33. Віхров О.П., Віхрова І.О. Теорія держави і права: курс лекцій: навчальний посібник. Чернігів: Десна Поліграф, 2015. 304 с.
34. Власюк А. И. Эволюция строительного законодательства России в 1830-е 1910-е годы. Памятки русской архитектуры и монументального искусства: города, ансамбли, зодчие. М. : Наука, 1985. С. 226-246.
35. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 240 с. Бібліогр.: с. 229–232.
36. Галіцина Н.В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: монографія / Н.В. Галіцина, Т.О. Коломоець. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. 290 с.
37. Галуцько В. В. Теорія держави та права: конспект лекцій/ В. В. Галуцько, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа; за заг. ред. В. К. Шкарупи. Херсон: ВАТ «ХМД», 2008. 280 с.
38. Гарат М. Генезис містобудівного законодавства України. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2019. № 5. С. 101–116. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2019_5_11
39. Гогоцкий С.С. Философский словарь. Вступит, статья А.А.Шевцова / СПб.: Тропа Троянова; Иваново: ИТ «Роща Академии», 2009. 297 с. (Первые философские словари)
40. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України: навч. посіб. Київ : Аванпост-Прим, 2004. 200 с.
41. Гошовська В. А., Пашко Л.А. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 48 с.

42. Гриценко Т. Б., Гриценко С. П., Кондратюк А. Ю. Культурологія Навчальний посібник / К.: Центр навчальної літератури, 2007. 392 с.
43. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014. № 4. С. 46-50
44. Декрет ВЦИК «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» від 20.08.1918 р. // URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex17323.htm>
45. Деміхов О. І., Лук'янихін В. О., Теліженко О. М. Світовий досвід державного регулювання механізмів розвитку житлово-комунального господарства. Аспекти публічного управління. 2015. № 11-12. С. 109-117
46. Добрівський Т. Г. Реалізація принципу субсидіарності у світлі реформи децентралізації влади. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія : Державне управління. 2015. Т. 263, Вип. 252. С. 59-63
47. Дубінін Д. В. А. І. Сурганова, Гармонізація національного будівельного законодавства з європейськими нормами досвід Німеччини. Сучасні проблеми технічного регулювання у будівництві: зб. наук. праць. Київ: КНУБА, 2015. Вип. 1. С. 38–42
48. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
49. Енциклопедія Сучасної України / [редкол. І. М. Дзюба та ін.]. К. 2001 Т. 3 Біо Бя. 2004. 696 с.
50. Енциклопедія Українознавства: Перевидання в Україні. К. : Глобус, 1993 Репринтне відтворення вид. 1955 1984 років. Т. 1: А Г. 1993. 399 с.
51. Еропкин Пётр к 330 летию со дня рождения русского архитектора / Виртуальная выставка Фундаментальной библиотеки СПбГАСУ // URL: https://www.spbgasu.ru/upload-files/universitet/biblioteka/exhibition/%D0%9F%D1%91%D1%82%D1%80_%D0

%95%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%BA%D0%B8%D0%BD_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F.pdf

52. Житловий Кодекс Української РСР від 30.06. 1983 р. № 5464-X // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>

53. Журавський В.С. Конституційно-правовий статус народних депутатів та їх парламентських об'єднань. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. 64 с.

54. Загальна теорія держави і права : (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції) : навч. посіб. / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 400 с.

55. Загальна теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / [М. В. Цвік та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф, акад. АПрН України О. В. Петришина ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х. : Право, 2010. 583 с.

56. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.

57. Заяць В. С. Розвиток житлового будівництва як фактор формування житлових умов населення. Демографія та соціальна економіка. 2019. № 2. С. 137-151. // URL: https://dse.org.ua/archive/36/_10.pdf

58. Из истории развития сметного нормирования в России // URL: <https://avis-media.com/informatsiya/stati/stroitelstvo-i-smetnoe-delo/tsenoobrazovanie-i-smetnoe-normirovanie/iz-istorii-razvitiya-smetnogo-normirovaniya-v-rossii/>

59. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови, Х.: «Фоліо», 2002 р., 543 с.

60. Історія держави і права України : [підручник] : у 2 т. I за ред. В.Я. Тація, А.И. Рогожина, В.Д. Гончаренко. К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. Т. 1, 2003. 656 с.

61. Історія інженерної діяльності: Навчальний посібник. С.В.Подлесний, Ю.О.Єрфорт, В.М.Іскрицький. Краматорськ: ДДМА, 2004. 128 с.

62. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2007. 198 с.

63. Капинус Н.И. Процессуальные гарантии прав личности при применении мер пресечения в уголовном процессе: диссертация. Москва: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. 2001. 547 с

64. Кара-Мурза С.Г. Советская цивилизация. От великой победы до наших дней. М. : Алгоритм, 2002. 688 с.

65. Кармаза О. О. Історія розвитку житлового законодавства в Україні. Держава та регіони. Сер. Право. 2012. Вип. 4. С. 27-31 // URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/11507/%CE>

66. Квасніцька О. О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія". 2012. Т. 12. С.370-382. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2012_12_39

67. Квасніцька О. О. Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд. Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія". 2011. Т. 10. С. 413-423

68. Киричок О.Б. Філософія : підручник для студентів вищих навчальних закладів: РВВ ПДАА, 2010. 381 с

69. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду. К.: Абрис, 2000. 414 с.
70. Ківалова Т. С. Зобов'язання відшкодування шкоди за цивільним законодавством України: теоретичні проблеми : дис. ... до-ра юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2008. 458 с.
71. Кірієнко П. Проблеми житлової політики в Україні та шляхи їх вирішення. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2006. № 1. С. 196-201
72. Клименко О. В. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики у сфері господарювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 21 с.
73. Ковалевська О. П. Житлові умови в системі характеристик якості життя. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_3_12
74. Коваль В. М. Апеляційні суди в Україні: становлення і розвиток [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.10; Одеська національна юридична академія. О., 2003. 212 арк
75. Коваль О. А. Принципи процесуального права та їх втілення в законодавчій регламентації діяльності міліції України : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ. нац. ун-т внутр. справ. К., 2006. 198 с.
76. Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 року № 2747-IV (в ред. Закону № 2147-VIII від 03.10.2017, ВВР, 2017, № 48, ст.436) // URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
77. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до N 51, ст.1122 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
78. Козин О.М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/5/02.pdf>

79. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. М.: Юристъ, 1999. 393 с.
80. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Правознавство, 2009. Правова єдність ВАВ, 792 с. // URL: https://pidru4niki.com/16011013/pravo/ponyattya_oznaki_yuridichnoyi_vidpovidaInosti
81. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2004. 544 с. // URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-7905.html>
82. Комар Є. Г. Формування вітчизняної господарсько-правової системи регулювання будівельної діяльності протягом ІХ–ХІХ століть. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2014. Вип. 64. С. 116-121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_64_18
83. Комисия о каменном строении Санкт-Петербурга и Москвы / Большая российская энциклопедия // URL: https://bigenc.ru/domestic_history/text/2084902
84. Конвенція про безпеку та гігієну праці у будівництві: міжнародний документ від 20.06.1988 №167 // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_021#Text.
85. Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник, 2-е изд., испр. и доп. М.: Наука, 1975. 720 с.
86. Конституція Української РСР (1937 р.) // URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>
87. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.; За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. Х.: Право, 2003. 328 с.
88. Конституція (Основний Закон) України від 20.04.1978 р. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>

89. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#Text>
90. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки / URL: <https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/Kontseptsiya.pdf>
91. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 17 с.
92. Коротка О. М. Удосконалення правового регулювання матеріальної відповідальності в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Х., 2003. 185 с.
93. Коротова С.Г. Основы метрологии, стандартизации и сертификации : [учебное пособие]. Томск : ТПТ, 2014.-64с.
94. Костюченко О. Є. Визначення поняття «правове забезпечення». Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. 2015. № 1 (68). С. 11–16
95. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. К.: Вентурі, 1996. 208с
96. Кравцова Т.М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання : дис. на здобуття наук ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Кравцова Т.М. Харків, 2004. 456 с.
97. Красногор О. В. Функції та повноваження Президента України. Наукові праці МАУП. Політичні науки. 2015. Вип. 45. С. 64-69
98. Крут, К. О. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю у сфері охорони здоров'я : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 215 с.
99. Кузнецова С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14

«Административное право, финансовое право, информационное право». М., 2003. 24 с.

100. Кузнецова, С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: дис... канд. юрид. наук 12.00.14. Моск. гос. юрид. академия. М., 2003.188 с.

101. Куйбіда Р. Адміністративний договір у практиці європейських країн. Слово Національної школи суддів України. 2013. № 2. С. 176-183. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln_2013_2_24

102. Куйбіда Р. О. Адміністративний договір / Велика українська енциклопедія (ВУЕ) // URL: https://vue.gov.ua/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B4%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%96%D1%80

103. Куліков П. М. Правове регулювання будівельної діяльності сучасних умовах державотворення України. Будівельне право: проблеми теорії і практики [зб. наук. пр.]. Київ Тернопіль: 2017. / Матеріалои першої наук. конф., (Київ, 3 листопада 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будів. і архіт-ри та ін.- «Економічна думка». 2017. 248 с

104. Куспьяк Г. Зарубіжний досвід застосування механізмів управління в капітальному будівництві. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2019. Вип. 25. С. 42-51

105. Кучеренко О. О. Методологічні засади аналізу державної політики. Збірник наукових праць УАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. К. : Видавництво УАДУ, 2001. № 1. С. 471-482

106. Лаврентьева М.С. Административно-правовое регулирование в сфере стандартизации и сертификации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14. М., 2006.-258 с.

107. Лаврук, О. В. Сутність поняття державної політики [Текст]. Університетські наукові записки. 2018. № 3/4. С. 254–263

108. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування / Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2007. 187 арк.+ дод.

109. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И. М. Лазарев. М., 2002. 20 с

110. Лазутко, С.И. Литовский статут феодальный кодекс Великого княжества Литовского. Вильнюс, 1974. 211 с.

111. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Наталія Федорівна Лата / Київський національний торговельно-економічний університет. К., 2004. 198 с

112. Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности : Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 : Самара, 2004 487 с.

113. Лихолоб В.Г. Органи внутрішніх справ у боротьбі із злочинністю (морально-правовий аспект реалізації закону). К.: Вища школа, 1991. 217с.

114. Лук'янець Д. М. Адміністративно-правові відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : Монографія. Суми: ВТД «Університетська книга, 2006. 367 с

115. Люк А. Суворі правила життя в європейських ОСББ / сайт «Информационное агентство «Украина Коммунальная», 06.03.2014 URL: <http://osbb.jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/suvor-pravila-zhittja-u-jevropejskihosbb-36264>

116. Майстренко О. В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2008. 209 с.

117. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник.- Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с

118. Марченко О. Проблеми притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва / Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 113, 4 (Лют 2020), 97-103

119. Марчук, В. М. Нариси з теорії права : навч. посіб. К. : Істина, 2004. 304 с

120. Матвійчик О. Будівельна індустрія України К. : Світ успіху, 2007. 195 с.

121. Матузов Н.И. Теория государства и права : [учебник] / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М. : Юристъ, 2004. 512 с.

122. Мащук В.Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації / Адміністративне право і процес. № 1(7). 2014. с. 60-67

123. Михайлик О. О. Екологічні принципи містобудування в традиціях українців та японців. Архітектурний вісник КНУБА. 2014. Вип. 3. С. 166-172. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/avk_2014_3_23

124. Мінрегіон: Приведення будівельних норм щодо вогнестійкості будівель до європейських стандартів дозволить будувати в Україні безпечніше, швидше та дешевше / офіційний веб-сайт Міністерство розвитку громад та територій України // URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-privedennya-budivelnih-norm-shhodo-vognestiykosti-budivel-do-yevropeyskih-standartiv-dozvolit-buduvati-v-ukrayini-bezpechnishe-shvidshe-ta-deshevshe/>

125. Могілевський Л. В. Сутність поняття "норма права". Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Вип. 1. С. 14-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2016_1_5

126. Молдован В. В., Чулінда Л. І. Правознавство. 2-ге вид. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 184 с.

127. Нарышкина Н.И. Функционирование тюрем в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы: диссертация. Москва: РГБ. 2006. 271 с.

128. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М, 1999. 552 с.

129. Николина К. В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 теорія та історія держави та права; історія політичних і правових учень. Нац пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ, 2011. 19 с.

130. Новый тлумачний словник сучасної української мови: [25 000 слів та словосполучень з дод. та доп.] / [уклад і голов. ред. В. Т. Бусел]. К., Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.

131. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. 0-28 В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 520с.

132. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений [Текст] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; Рос. АН ; Рос. фонд культуры. М. : АЗЪ, 1995. 928 с

133. Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. ОДУВС, Одеса, 2018. 220 с.

134. Олійник О. О. Адміністративно-правове регулювання судовоекспертної діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. Ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2014. 16 с.

135. Олюха В. Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2015. 473 с.

136. Омельчук О. С. Генеза приватноправової складової житлового права в період перебудови. Часопис цивілістики. 2015. Вип. 18. С. 191-194. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chac_2015_18_42

137. Оніщенко О.М. Поняття господарської будівельної діяльності та капітального будівництва. URL <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/381104.pdf>
138. Організаційно-економічні основи формування та розвитку ринку доступного житла : монографія / С. А. Ушацький, А. В. Сердюк. Вінниця : ВНТУ, 2010. 186 с.
139. Орлов В. В. Правове забезпечення молодіжного житлового кредитування в Україні. Науковий вісник Ужгородського університету. 2011. № 33. С. 212–215
140. Основи житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік від 24.06.1981 р. N 5150-X URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5150400-81#Text>
141. Осокіна Г.Л. Иск: теория и практика: моногр. / Г.Л. Осокіна. М.: Городец, 2000. 192 с.
142. Павлов Д. М. Адміністративне право : Загальна частина : Конспект лекцій. К. : МАУП, 2007. 136 с. Бібліогр. : с. 123–128
143. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2008. 24 с.
144. Пашинський В.Й. адміністративно-правове забезпечення оборони України. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/527825.pdf>
145. Перелік нормативно-правових актів у сфері містобудування / Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України // URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/derzhavniy-arhitekturno-budivelniy-kontrol-ta-naglyad/normativno-pravove-regulyuvannya/perelik-normativno-pravovih-aktiv-u-sferi-mistogbuduvannya/>
146. Період трипільської цивілізації. Доба міді / Всеукраїнська асоціація музеїв (ВУАМ) // URL: <http://vuam.org.ua/uk/%D0%93%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B>

D%D0%B0_%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B0

147. Петришин О. В. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Х.: Право, 2014. 368 с. // URL: https://pidru4niki.com/70669/pravo/kodeks_osobliviy_vid_zakonu

148. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентеції. Львів : “Магнолія 2006”, 2011. 352 с.

149. Пирожкова И. Г. Правовая регламентация градостроительства в первой четверти XVIII в. Правовые вопросы строительства. 2007. № 2. С. 28-31.

150. Пирожкова И.Г. О. Государственном надзоре в области градостроительства в России в XIX начале XX века / Вестник ВГУ, серия: Право, №2, 2009 г.-с.91-95 // URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2009/02/2009-02-10.pdf>

151. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства / Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 № 838 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-п/conv#Text>

152. Піщик О. В. Методи та принципи підвищення забезпечення житлом населення на державному рівні. Інтелект XXI. 2017. № 6. С. 76-79

153. Погорілко В.Ф. Федоренко В.Л. Конституційне право України. Підручник.2-ге видання, перероблене та доопрацьоване. Вид-во : К.: Правова єдність Рік видання : 2010. 428 с.

154. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. Х. : Право, 2008. 240 с.

155. Подольчак, Н. Поняття та види ефективності систем менеджменту машинобудівних підприємств [Текст]. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". 2007. №23(606). С. 203-210.

156. Попов Л. Л. Административное право Российской Федерации / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. М. : Юрайт, 2010. 444 с.
157. Постанова КМУ «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 р. № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF#Text>
158. Постанова КМУ «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» від 23.11. 2011 р. № 554 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF#Text>
159. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23.05. 2011 р. № 553 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#Text>
160. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19.08.2015 р. № 698 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#Text>
161. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04. 1995 р. № 244 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-%D0%BF#Text>
162. Постанова Ради Міністрів УРСР «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу» від 30.04.1985 р. № 186 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-85-%D0%BF#Text>
163. Постанова РМ Української РСР «Про затвердження Положення про житлово-будівельні колективи та індивідуальних забудовників у містах і селищах міського типу Української РСР» від 30.04.1958 р. № 514 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-58-%D0%BF#Text>
164. Постановление СНК СССР от 17.04.1928 (ред. от 14.09.1928) "О мерах поощрения строительства жилищ за счет частного капитала" // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=0F55ADDE8102A4094DDCB747A1AD1A49&req=doc&base=ESU&n=49115&REFFIELD=134&REFDST=100>

011&REFDOC=11827&REFBASE=ESU&stat=refcode%3D19025%3Bindex%3D18#2h6xj0lcv3g

165. Постановление СНК СССР от 26.02.1938 N 233 "Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства" (вместе с "Инструкцией по составлению проектов и смет по промышленному строительству", "Правилами финансирования строительства промышленным банком", "Правилами о подрядных договорах по строительству") // URL:
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=0F55ADDE8102A4094DDCB747A1AD1A49&req=doc&base=ESU&n=32323&REFFIELD=134&REFDST=100004&REFDOC=33841&REFBASE=ESU&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D11#4xkc354aan8>

166. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 04.01.1928 "О жилищной политике" // URL:
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=0F55ADDE8102A4094DDCB747A1AD1A49&req=doc&base=ESU&n=14332&REFFIELD=134&REFDST=100010&REFDOC=11827&REFBASE=ESU&stat=refcode%3D10679%3Bindex%3D17#1drqg7kv3lq>

167. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 19.08.1924 "О жилищной кооперации" // URL:
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3035#047581929410741197>

168. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 31.07.1957 N 931 "О развитии жилищного строительства в СССР" // URL:
<http://docs.cntd.ru/document/765714291>

169. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 28. С. 46-55

170. Причини та наслідки появи недобудов та проблемних об'єктів житлової забудови (Сучасний стан та пропозиції щодо вирішення

проблемних питань). Аналітично-довідкові матеріали Департаменту будівництва і житлового забезпечення КМДА за 2015-2020 роки.

171. Про архітектурну діяльність Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIVВВР, 1999, № 31, ст.246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>

172. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності / Закон України від 14.14.1994 р. № 208/94-ВР // ВВР, 1994, N 46, ст.411

173. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності / Закон України від 6.09.2005 р. № 2806-IV // ВВР, 2005, № 48, ст.483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>

174. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV // ВВР, 2004, № 29, ст.367

175. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України / Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 09.07.2014 № 294 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-п/conv#Text>

176. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України / Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п/conv#Text>

177. Про ліцензування видів господарської діяльності Закон України від 2.03.2015 р. № 222-VIII // ВВР, 2015, № 23, ст.158

178. Про міжнародні договори Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV (ВВР), 2004, № 50, ст.540

179. Про місцеве самоврядування в Україні / Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/conv#Text>

180. Про основи містобудування Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>

181. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.1991 № 791а-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12#Text>

182. Про регулювання містобудівної діяльності Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

183. Про схвалення Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року / Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 14.07.2010 № 1436-р

184. Проблемы теории государства и права: Учебник/Под ред. С.С.Алексеева. М.: Юрид. лит., 1987. 448 с.

185. Проект Закону про основні засади державної житлової політики №3498 від 25.10.2013 / URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3498&skl=8

186. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення скорочення строків розгляду справ за позовами органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» / URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/Poyasnyvalna-zapiska6.pdf>

187. Протасов В. Н. Что и как регулирует право : [учеб. пособ.] / В. Н. Протасов. М. : Юристь, 1995. 178 с.

188. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. М.: Новый Юрист, 1999. 240с.

189. Протасов, В. Н. Теория юридической процедуры : учебное пособие для вузов. 2-е изд., испр. Москва : Издательство Юрайт, 2020. 105 с. (Высшее образование) URL: https://studme.org/355003/pravo/osnovaniya_ispolzovaniya_protседury_pravovoy_sisteme

190. Пунда О.О. Використання даних, одержаних в результаті застосування науково-технічних засобів, для доказування в кримінальному процесі. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка. 2001. 216 с.

191. Пустовіт Ю. Ю. Визначення поняття "принципи" у фінансовому праві України. Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). 2013. № 2. С. 88-94

192. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. Вісник Національної академії наук України. 2010. № 3. С. 33–43

193. Пшик О. О. Проблеми залучення інвестицій у житлове будівництво. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". 2003. № 494 : Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. С. 279–286.

194. Резніков А.В. Магдебурзьке право: українські варіації на тему європейських традицій (історико-правовий нарис): Монографія / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ. Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. 208 с.
// URL: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/istor-derg/115-vpliv-magdeburzskogo-prava-na-rozvitok-gospodarstva.html>

195. Рибалка Н.О. Адміністративно-правовий статус органів державного фінансового контролю в умовах реформування міжбюджетних відносин. Наше право. 2015. №3. С.50-56

196. Сафонов Ю.М., Євтєєва В.Г. Про механізми залучення та джерела фінансування інвестицій у будівництво житла в Україні // Інвестиції: практика та досвід. № 16. 2013. С. 18-21. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2013/6.pdf

197. Серєда О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри : Дис... канд. наук: 12.00.01 (теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень), 2008.- с.195

198. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України / уклад. Л. В. Примаченко ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2011. 52 с.
199. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / О. Ф. Скакун; пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
200. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
201. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
202. Слабунова Ю. В. Поняття та види форм адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури. Право і суспільство. 2013. № 4. С. 100-106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2013_4_20
203. Словник іншомовних слів / Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. К.: Наук, думка, 2000. 680 с.
204. Собчук В.Д.. Устава на волоки // Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. К.: Наук. думка, 2013. Т. 10 : Т Я. 784 с.
205. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. 569 с.
206. Соф'їн М. І. Організаційно-правові проблеми здійснення фіскальної політики в державі в умовах євроінтеграції: дис. ... д-ра юрид наук. 12.00.07. Київ, 2019. 400 с.
207. Стефанюк В. С. Адміністративний договір: необхідність впровадження / інформаційний сервер ВСУ // URL: <https://www.viaduk.com/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD&Count=500&>

208. Стеценко С. Г. / Адміністративне право України Навчальний посібник-К Атіка, 2007 624 с

209. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2016. 513 с.

210. Стукаленко В. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності в Україні. Правова держава. 2017. № 28. С. 70-74. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2017_28_13

211. Стукаленко О. В. Світовий досвід регулювання будівельної діяльності на прикладі США. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. 2016. Вип. 2(2). С. 112-115

212. Стукаленко О. Історичні та правові передумови виникнення і становлення будівельної галузі на території України // Jurnalul juridic national : teorie si practica. 2016, № 3 (19). С. 107–110.

213. Стукаленко О. Теоретичні аспекти визначення дефініцій "будівництво" та "капітальне будівництво". Підприємництво, господарство і право. 2016. № 3. С. 103-106

214. 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.

215. 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.

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

217. 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. (Київ, 10 груд. 2020 р.); Наук.-дослід. ін-т соц. безпеки, політики, права фінансів та бізнесу. Київ: НДІ СБППФБ, 2020. С. 58–60.

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

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

220. 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.

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

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

223. Теория государства и права /Под ред.В.М. Корельского и В.Д.Перевалова. М.: НОРМА-ИНФРА. М., 1998. 570с.

224. Теория государства и права: учебник / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. [2-е изд., изм. и доп.] М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М), 2002. 616 с.

225. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.:Юристъ, 2003. 592 с.
226. Теория права и государства Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Право и Закон, 2001. 576с.
227. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінформ, 1995. 320 с.
228. Теорія держави і права: [навчальний посібник] / [В. В. Галуцько, О. Г. Мурашин, Д. Г. Севрюков]. К.: вид-во Університету «Україна», 2012. 218 с.
229. Теорія держави і права: Навч. посіб. / В.М. Субботін, О.В. Філонов, Л.М. Князькова, І.Я. Тодоров. К.: Знання, 2005. 327 с. (Вища освіта ХХІ століття).
230. Тимощук В. П. Адміністративна процедура. Велика українська енциклопедія. URL: <https://vue.gov.ua/>
231. Тишківська Н.. Особливості державного управління житловим будівництвом в УРСР (1950-1960 роки) / Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: Матеріали наук.-практ. конф. За міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2007 р.: У 4 т. / За заг. ред. О.Ю.Оболенського, В.М.Князева. К.: Вид-во НАДУ, 2007. Т.1. С.169-171
232. Толкачев К. Б. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан: монография / К. Б. Толкачев, А. Г. Ха бибулин. Уфа: Уфимская ВШ МВД СССР, 1991. 168 с.
233. Тополь Ю. О. Джерело та форма права: поняття, зміст, проблема співвідношення. Університетські наукові записки. 2012. № 1. С. 145-151. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2012_1_18
234. Углик Н. М. Адміністративна процедура поняття та види // Міжнародні науково-практичні інтернет-конференції. URL: http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=283
235. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони / ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

236. Угровецький О. П. Система оподаткування в Україні: становлення, реформування, адміністрування: монографія. Харків: ТД «Золота миля», 2008. 308 с.

237. Устав строительный, измененный по продолжениям 1876 и 1879 г.г., с разъяснениями по решениям Уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената и приложением циркуляров Министерства внутренних дел и позднейших узаконений. Издание третье. [С.-Петербург] : Типография при дв. книгопр. К. К. Ретгера, 1881. [2], 428, V с.; 17. // URL: <http://tehne.com/library/ustav-stroitelnyy-izdanie-trete-s-peterburg-1881>

238. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. 7 изд., перераб. и доп. М.: Республика, 2001, с. 719.

239. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

240. Філософський словник. К.: Голов. ред. Укр. рад. енцикл., 1986. 525 с.

241. Хропанюк В.Н., Шанин В.И. Теория государства и права. М.: Юрид. лит., 1993. 280 с.

242. Ціленко В. А. Питання системності господарсько-правового забезпечення будівельної діяльності. Правова доктрина основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. "Правова доктрина України", Харків, 20–21 листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 994–998.

243. Черданцев, А. Ф. Толкование права и договора. учеб. пособие для вузов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 381 с.

244. Чирик О. Ю. Адміністративно-правові засади набуття громадянства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.

245. Чобану М. Роль інституту президента в організації державної влади: світовий досвід і Україна. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 1. С. 71-79

246. Чхиквадзе В. О принципе равенства в советском праве // Социалистическая законность. 1985. №2. Передбачає уникнення у наданні С.21.

247. Шайхатдинов В.Ш. Теория социального обеспечения: юридический анализ. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. 156 с.

248. Шарая А.А. Адміністративно-процедурне право: аналіз характерних ознак. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 3. С.167-171.

249. Шестопапов П. І. Державна політика у сфері забезпечення молоді житлом в Україні: сутність, принципи та шляхи реалізації. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07spimzu.htm>

250. Шестопапов П.І. Механізми державної політики України у сфері молодіжного житлового будівництва. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/shestopalov.pdf

251. Штучний В. В. Адміністративно-правові засади підготовки кадрів Управління державної охорони України : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. акад. внутрішніх справ.Київ : [Б.в.], 2015. 213 с.

252. Щепановський З. В. Адміністративно-правовий зміст поняття "будівництво житла". Форум права. 2011. № 1. С. 1144-1150.

253. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1. 672 с.

254. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : “Укр. енцикл.”, 1998. Т. 3 : К М.-К. : Вид-во “Юридична думка”, 2001. 792 с.

255. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. Енцикл», т. 5: П С. 2003. 736 с.
256. Юридичні терміни. Тлумачний словник/ Ю70 В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін.; за ред. В.Г. Гончаренка. 2-ге вид., стереотипне. К.: Либідь, 2004. 320 с.
257. Юрій М. Ф. Людина і світ. К.: Дакор, 2006. 460 с.
258. Юрійчук І.В. Правове поняття адміністративних процедур // Підприємництво, господарство і право № 5 К.: 2018 С. 151-156.
259. Юркевич П.Д. Философские произведения / П.Д. Юркевич. М.: Мысль, 1990. 669 с.
260. Юрченко Є. О. Розвиток механізмів державного архітектурно-будівельного контролю в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2012. Вип. 2. / URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_14
261. Явич Л.С. Право и социализм. М.: Юрид. лит., 1982.471 с.
262. Як отримати дозвіл на будівництво приватного будинку за спрощеною процедурою / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minregion-yak-otrimati-dozvil-na-budivnictvo-privatnogo-budinku-za-sproshchenoyu-proceduroyu>
263. A brief guide to UK construction laws / URL: https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/A_brief_guide_to_UK_construction_laws#Infrastructure_and_utilities
264. Construction industry UK legal and building regulatory framework Reform, consolidation, clarification and simplification. / URL: [https://researchportal.port.ac.uk/portal/en/impacts/construction-industry-uk-legal-and-building-regulatory-framework--reform-consolidation-clarification-and-simplification\(57c7c794-4989-45fc-be0d-02c20f2760c4\).html](https://researchportal.port.ac.uk/portal/en/impacts/construction-industry-uk-legal-and-building-regulatory-framework--reform-consolidation-clarification-and-simplification(57c7c794-4989-45fc-be0d-02c20f2760c4).html)
265. Expert Committee on Specifications for Pharmaceutical Preparations: Quality assurance of pharmaceuticals: meeting a major public health challenge. URL:

https://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/quality_assurance/expert_committee/ExpertCommitteeBrochure.pdf?ua=1

266. Fair Housing Act / United States [1968] // URL: <https://www.britannica.com/topic/Fair-Housing-Act>

267. General construction law. What are the main sources of law that govern and regulate contracts for the design or carrying out of building works? / URL: <https://www.dlapiperrealworld.com/law/index.html?t=construction&s=legal-framework&c=GB-ENG-WLS>

268. Jakie kwestie reguluje Prawo budowlane / URL: <https://www.castorama.pl/jakie-kwestie-reguluje-prawo-budowlane-ins-1000342.html>

269. Nowelizacja prawa budowlanego w 2020 r. / URL: <https://murator-dom.pl/prawo/formalnosci-budowlane/nowelizacja-prawa-budowlanego-2020-podpisana-przez-prezydenta-aa-zK3Q-kLbD-cFo1.html>

270. Prawo budowlane. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332). // Rzeczpospolita Polska. 108 s. [Zasób elektroniczny]. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001332/U/D20171332Lj.pdf>.

271. Städtebaurecht / Das Städtebaurecht (auch Bauplanungsrecht) ist ein Teilgebiet des öffentlichen Baurechts. // URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebaurecht/staedtebaurecht-node.html>

272. 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. № 3. S. 118-123.

ДОДАТКИ

Додаток А

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:

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.



УНІВЕРСИТЕТ СУЧАСНИХ ЗНАНЬ

«Затверджую»

Ректор

Університету сучасних знань

Ю. А. Ведерніков



«17» жовтня 2019 року

АКТ

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
Тарасюка Юрія Васильовича на тему «Адміністративно-правове
забезпечення житлового будівництва в Україні» у навчальний процес
Університету сучасних знань**

Комісія у складі: професора кафедри публічно-правових дисциплін к.ю.н., доцента А.С. Мацка – голови комісії, доцента кафедри публічно-правових дисциплін к.ю.н., доцента А.В. Шевчишена – члена комісії, доцента кафедри приватно-правових дисциплін к.ю.н. О.М. Хіміч, склала цей акт про те, що комісією проаналізовано матеріали, складені на підставі дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Тарасюка Ю.В. «Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні» щодо наукового обґрунтування загальнотеоретичних засад адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні, а також формулюванні пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади здійснення відповідної діяльності.

Комісія дійшла висновку, що подані матеріали виконано з урахуванням змін у законодавстві, роз'яснень уповноважених суб'єктів в цій сфері, а

також наукових напрацювань вітчизняних і зарубіжних авторів та вони представляють собою наукову і практичну значущість.

Комісія констатує, що наразі на рівні вітчизняної науки адміністративного і житлового права залишаються невирішеними питання правового та інституційного забезпечення житлового будівництва в Україні. Крім того, відсутні спеціально-галузеві дослідження, присвячені сутності та особливостям адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду. Викладене зумовлює існування чималої кількості проблем як на теоретичному, так і на практичному рівні.

Розроблені Тарасюком Ю.В. наукові положення та рекомендації можуть бути використані під час проведення наукових досліджень, присвячених проблематиці адміністративного та житлового права, а також викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Житлове право», «Сучасні проблеми адміністративного права».

Голова комісії:
професор кафедри публічно-правових дисциплін
к.ю.н, доцент

А.С. Мацко

Члени комісії:
доцент кафедри публічно-правових дисциплін
к.ю.н, доцент

А.В. Шевчишен

доцент кафедри приватно-правових дисциплін
к.ю.н

О.М. Хіміч



Додаток В

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**
вул. Г. Кірпи, 2 А, м. Київ, 03035
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**
2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035
Tel. +38 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

14.10.2020 р. № 3/44

Спеціалізованій вченій раді

ДОВІДКА

про впровадження у науково-дослідну діяльність НДІПП результатів дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні» здобувача кафедри публічно-правових дисциплін Університету сучасних знань Тарасюка Юрія Васильовича

Повіdomляємо спеціалізованій вченій раді, що результати кандидатської дисертації Тарасюка Юрія Васильовича тему: «Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні» становлять вагомий внесок у розвиток юридичної науки і правозастосовної практики та використовуються Науково-дослідним інститутом публічного права під час проведення наукових досліджень в межах реалізації теми «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації № 0115U005495), розробки пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення національного законодавства з питань житлового будівництва.

Віце-Президент,
кандидат історичних наук, доцент



Ігор Пекарєв

ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)

ДЕПАРТАМЕНТ БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО З ПИТАНЬ БУДІВНИЦТВА ЖИТЛОВИХ БУДИНКІВ
"ЖИТЛОІНВЕСТБУД-УКБ"**

(КП «ЖИТЛОІНВЕСТБУД-УКБ»)

вул. Володимирська, 42, м. Київ -54, 01601, тел. (044) 201-20-43, факс (044) 201-20-58 E-mail: ukbinfo@investbud.com
Код ЄДРПОУ 31958324

21.10.2020 № 114/4520

на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
в практичну діяльність

Тарасюка Юрія Васильовича

на тему:

«Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні»

Сформульовані здобувачем Ю. В. Тарасюком висновки та пропозиції, що містяться у дисертації на тему «Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні» мають важливе практичне значення для вирішення низки проблемних питань, які виникають під час супроводження житлового будівництва, зокрема при отриманні дозвільної документації на будівництво, при перевірці законності будівництва уповноваженими органами, під час відновлення незавершеного будівництва та введення в експлуатацію об'єктів. Цьому сприяло використання автором результатів узагальнення практики реалізації законодавства у сфері будівництва.

Висновки і пропозиції, що містяться у дисертації є слушними і обґрунтованими.

Дисертація має практичну спрямованість. Одержані результати використовуються в практиці діяльності КП «Житлоінвестбуд-УКБ».

Директор



Олександр АКИМОВ

002456