

О. А. Марушева,  
к. ю. н., доцент кафедри публічного адміністрування, здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління, Міжрегіональна Академія Управління персоналом, м. Київ  
ORCID ID: 0000-0001-9126-4674

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.23.127

## НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ АНАЛІЗУ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВЛАДИ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ РЕГУЛЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ БУДІВНИЦТВА

O. Marusheva,  
PhD in Law, Associate Professor of the Department of Public Administration, Doctoral Research Scholar of the Department of Public Administration; Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

### SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL BASES FOR ANALYZING FUNCTIONS OF THE AUTHORITIES THAT REGULATE AND ADMINISTER THE CONSTRUCTION SECTOR

*Публікацію присвячено питанням теорії та практики формування науково-методичних основ аналізу функцій органів влади, які здійснюють регулювання та управління в галузі будівництва щодо удосконалення відповідних положень чинного законодавства та публічно-управлінської діяльності. Досліджуються повноваження Кабінету Міністрів України в галузі будівництва, зокрема, у сферах архітектурної та містобудівної діяльності. Аналізуються основні завдання Державної архітектурно-будівельної інспекції, серед яких: реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; подання до Міністра розвитку громад та територій пропозицій щодо формування державної політики з питань, що стосуються сфери діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції; контроль за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм та стандартів шляхом здійснення державного контролю та нагляду; виконання дозвільних і реєстраційних функцій в будівництві, ліцензування у випадках, визначених законом України.*

*Обґрунтовано позицію, що перспективним вектором для розвитку будівельної галузі в Україні, з урахуванням досвіду зарубіжних країн щодо створення професійного самоврядування, є створення "єдиного ядра" для кожного виду діяльності, яке поєднує різні саморегулівні організації за спеціалізацією, але кожна з яких підпорядкована принципу централізації та координує діяльність регіональних відділень, чи філій. Більше того, структура організації професійного самоврядування відповідає, здебільшого, ідеям "навантаження" та регуляторним функціям і обмежує умови для безконтрольного впровадження різних видів діяльності більшістю організацій.*

*The publication is devoted to theory and practice of forming the scientific and methodological bases for analyzing functions of the authorities that regulate and administer the construction sector in terms of improving the relevant provisions of the current legislation and public management. The article researches authorities of the Ukrainian Cabinet of Ministers in the construction industry, in particular, in the fields of architectural and urban development activities. The main tasks of the State Architectural and Construction Inspectorate are analyzed, including: implementation of the governmental policy on the state architectural and construction control and supervision; filing proposals with the Ministry of Communities and Territories Development for the formation of state policy on issues related to the scope of the State Architectural and Construction Inspectorate's inspection; monitoring compliance with the legislation, building codes and standards through state control and supervision; performing permit issue and registration functions in construction and licensing in cases specified by the Ukrainian law.*

***It is argued that a promising vector for the development of the construction industry in Ukraine, taking into account experience of foreign countries in establishing professional self-governance, is to form a "single core" for each activity, which brings together different self-regulated organizations by their specialization, and each of them is subject to the centralization principle and coordinates activities of regional offices or branches. Moreover, the organizational structure of professional self-governance is largely consistent with the ideas of "workload" and regulatory functions and limits the conditions for unrestricted implementation of various activities by most organizations.***

*Ключові слова: державне управління, аналіз органів влади, які здійснюють регулювання та управління в галузі будівництва, принцип централізації у будівництві, організації професійного самоврядування у будівництві, саморегульовані організації.*

*Key words: public administration, analyzing functions of the authorities that regulate and administer the construction sector, centralization principle in construction, organization of professional self-governance in construction, self-regulated organizations.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В Україні сукупність існуючих механізмів регулювання соціально-економічних відносин у будівельній галузі передбачає застосування значної кількості методів і прийомів регулювання, але швидкі зміни в економіці та соціальній сфері країни вимагають нових форм та підходів регулювання та їх узгодження або, взагалі, кардинального вдосконалення існуючих механізмів. Запорукою ефективних соціально-економічних відносин у будівництві є високий рівень прибутковості підприємств даної галузі, а у майбутньому, щоб досягти позитивних результатів потрібно оволодівати знаннями кращих практик державного управління у будівництві та плідно їх використовувати у нашій країні [1].

Проблема економічного зростання полягає у створенні ефективної державної політики управління розвитком будівельної галузі. Система державного управління будівництвом націлена на реалізацію цілого ряду функцій управління, включаючи прогнозування, планування, безпосередньо регулювання, моніторинг, контроль та керування основними процесами економічного розвитку. Організаційна частина реалізації механізмів управління державної політики у будівництві, яка сприяє розвитку економіки та економічному зростанню країни загалом, відноситься й до сфери нормативно-правового забезпечення та полягає у визначенні кола прав та обов'язків учасників відносин у будівництві, сфер впливу, меж системи державного управління та визначення окремих повноважень для зацікавлених сторін: приватних компаній, державних установ, місцевих органів влади, міжнародних партнерів та інших сторін.

### АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання теорії та практики діяльності органів влади, які здійснюють регулювання та управління у галузі будівництва, у тому числі, й питання щодо механізмів реалізації такої діяльності досліджувалося у роботах таких фахівців у сфері державного управління: Є. Гнатченко, М. Гронська, Н. Іксарова, А. Ключник, Т. Нахкур, О. Непомнящий, Ю. Прав та ін. Відповідна увага цій проблематиці приділялася й автором цієї статті [1]. Водночас питання застосування та оптимізації механізму забезпечення реалізації будівництва в Україні, в трансформаційний період, пов'язані із демократичною зміною політичної влади в нашій державі, лише набувають своєї актуальності.

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті — визначення науково-методичних основ аналізу функцій органів влади, які здійснюють регулювання та управління в галузі будівництва щодо удосконалення відповідних положень чинного законодавства та публічно-управлінської практики.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Будівельна галузь є однією з ключових галузей національної економіки, тому визначення шляхів розвитку будівництва в Україні є одним із пріоритетних завдань для національної економіки [2]. Розглядаючи нормативно-правову базу регулювання системи впровадження механізмів державного управління та систему соціально-економічних відносин, що регулюються, є доцільним окремо розглянути основні суб'єкти державного управління в частині нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в Україні. У сфері будівництва система державних органів поділяється на загальні органи (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) та спеціальні органи (Міністерство розвитку громад та територій України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України та територіальні органи, виконавчі органи місцевих рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, місцеві органи містобудування та архітектури, а також саморегульовані організації). Кабінет Міністрів України, повноваження якого представлені у таблиці 1, є основним органом, що здійснює регулювання та управління в галузі будівництва, є.

Міністерство розвитку громад та територій України є основним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо формування та реалізації державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства. Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Аналіз наукової літератури та нормативно-правових джерел дозволяє систематизувати основні завдання Міністерства розвитку громад та територій України, а саме:

— формування та реалізація державної політики у таких сферах як: будівництво, архітектура, містобудування, промисловість будівельних матеріалів, збереження традиційного характеру середовища поселень, благоустрій населених пунктів, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна тощо;

**Таблиця 1. Повноваження Кабінету Міністрів України в галузі будівництва**

Повноваження Кабінету Міністрів України в галузі будівництва		
1.	У сфері містобудування	- визначення порядку здійснення державного контролю у сфері містобудування; - координація діяльності органів виконавчої влади у сфері містобудування; - реалізація містобудівної державної політики України; - планування та розроблення державних, міждержавних містобудівних програм і проєктів; - розроблення Генеральної схеми території України, а також схем планування окремих частин території України; - здійснення основних і пріоритетних наукових робіт з містобудування, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів та науково-реставраційних робіт; - ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів; - встановлення порядку проведення експертизи містобудівної документації та проєктів конкретних об'єктів; - встановлення порядку надання вихідних даних для проєктування об'єктів містобудування; - вирішує й інші питання у сфері містобудування [3]
2.	У сфері архітектурної діяльності	- визначення порядку затвердження проєктів об'єктів архітектури, які споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії; - встановлення порядку проведення авторського і технічного нагляду; - визначення порядку ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури; - затвердження положення про порядок проведення архітектурних та містобудівних конкурсів [4]; - встановлення порядку професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, та встановлення переліку таких видів робіт (послуг) [5]

— вирішення питань передачі саморегульним організаціям повноважень на проведення професійної атестації працівників, пов'язаних зі створенням архітектурних об'єктів, визначення джерел інформації, в яких такі рішення розміщуються у сфері архітектурної діяльності;

— подання Кабінету Міністрів України пропозицій щодо вдосконалення:

— механізмів інвестування та фінансування у будівництві та житлово-комунальному господарстві;

— державних програм у сфері будівництва; державного фінансування капітальних вкладень і догівірних відносин у будівництві;

— нормативного забезпечення ведення містобудівного кадастру на державному, регіональному, районному та міському рівнях;

— архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства;

— забезпечення:

— формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

— технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів

— затвердження документів, серед яких:

— державні будівельні норми, зокрема, з питань реставрації, консервації, ремонту і пристосування пам'яток архітектури і містобудування, планування їх території та визначення меж, режимів використання зон їх охорони, порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва;

— кваліфікаційні вимоги до виконавців робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури;

— методологія проєктування, будівництва та реконструкції об'єктів цивільного і промислового призначення, інженерно-транспортної інфраструктури у звичайних і складних інженерно-геологічних умовах;

— порядки та норми у сфері житлової політики, благоустрою населених пунктів тощо;

— положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію та її склад;

— типові положення про архітектурно-містобудівні ради, порядок видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки;

— склад, зміст і порядок розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту, занесеного до Списку історичних населених місць;

— програми підвищення енергоефективності у будівельній галузі;

— нормативно-правові акти з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива тощо.

Що ж до основних завдань Державної архітектурно-будівельної інспекції то ними є: реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; подання на розгляд Міністра розвитку громад та територій України пропозицій щодо формування державної політики з питань, що стосуються сфери діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції; контроль за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм та стандартів шляхом здійснення державного контролю та нагляду; виконання дозвільних і реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у випадках, визначених законом.

Основними видами діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні визначено:

- державний архітектурно-будівельний контроль;
- державний архітектурно-будівельний нагляд;
- дозвільні та реєстраційні функції;
- ліцензування [6].

Розглянемо детальніше кожний із вище зазначених видів діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні у Таблиці 2.

Важливим суб'єктом нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві є, також, місцеві органи містобудування та архітектури, на чолі з головними архітекторами [10].

Керівники місцевих органів містобудування та архітектури за посадою є головними архітекторами відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Головні архітектори та інші посадові особи місцевих органів містобудування та архітектури як автори, або співавтори, беруть участь у створенні містобудівних документів у своїх відповідних областях. Також вони в рамках закону в сфері їх управлінської діяльності, займаються творчою діяльністю,

Таблиця 2. Основні види діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції

№ п/п	Основні види діяльності ДАБІ	Характеристика діяльності
1.	Державний архітектурно-будівельний контроль	Контроль з боку держави щодо дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у галузі містобудування, будівельних норм та національних стандартів, що здійснюється Державною архітектурно-будівельною інспекцією України. Державна архітектурно-будівельна інспекція проводить інспекції будівельних майданчиків на предмет відповідності підготовчих і будівельних робіт, матеріалів, виробів і конструкцій проєктній документації з урахуванням вимог будівельних норм, національних стандартів, а також технічних умов, затверджених відповідними рішеннями [7]
2.	Державний архітектурно-будівельний нагляд	Нагляд за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм та національних стандартів уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами міських держадміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності під час провадження ними містобудівної діяльності [8]
3.	Дозвільні та реєстраційні функції	Державна архітектурно-будівельна інспекція України функціонує як центр, що надає громадянам дозвільні та реєстраційні послуги, а також консультації щодо будівництва та прийняття об'єктів в експлуатацію. Державна архітектурно-будівельна інспекція України, зокрема: - одержує повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт; - надає дозвіл на початок виконання будівельних робіт, або приймає рішення про їх заборону, у випадках передбачених законом; - приймає в експлуатацію завершені об'єкти будівництва (видає, або відмовляє у видачі відповідних сертифікатів, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації); - здійснює контроль та перевіряє, за єдиним реєстром, дозвільні документи тощо
4.	Ліцензування	Державна архітектурно-будівельна інспекція України здійснює ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури, що на практиці означає видачу ліцензій підприємствам, що прагнуть здійснювати діяльність з будівництва об'єктів. Цей орган також відповідає за ведення єдиного реєстру виданих ліцензій [9]

пов'язаною з проектуванням будівель, які, як очікується, будуть побудовані. У таких випадках затвердження відповідних архітектурних рішень здійснюється містобудівними органами вищого рівня. Головний архітектор міста, району погоджує містобудівне та архітектурне рішення щодо об'єктів, розташованих в історичному районі міста, на магістралях і площах загальноміського значення. Ос-

новні завдання органів містобудування та архітектури систематизовані та представлені на рисунку 1.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Варто відзначити, що перспективним напрямом розвитку системи суб'єктів державного управління соціаль-

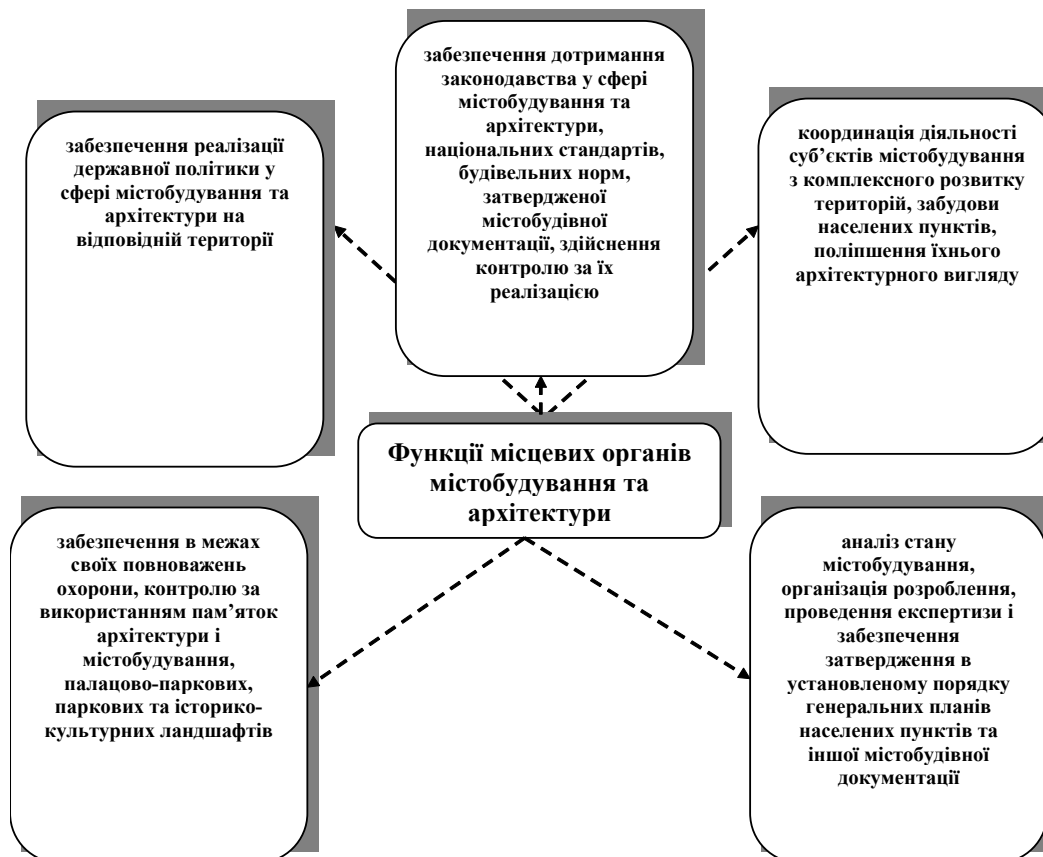


Рис. 1. Основні функції органів містобудування та архітектури



но-економічними відносинами у будівництві в Україні є модель професійного саморегулювання, яка, як правило, є моделлю, що формується на основі громадських організацій, що часто представляють спільні інтереси їх членів перед державними органами, а також виконують функції щодо ініціювання професійних кодексів поведінки та стандартів діяльності. Водночас, альтернативи регуляторному впливу держави закріплені в законодавстві.

Перспективним вектором для розвитку будівельної галузі в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн щодо створення професійного самоврядування є створення "єдиного ядра" для кожного виду діяльності, яке поєднує різні саморегулювальної організації за спеціалізацією, але кожна з яких підпорядкована принципу централізації та координує діяльність регіональних відділень, чи філій. Більше того, структура організації професійного самоврядування відповідає здебільшого ідеям "навантаження" та регуляторним функціям і обмежує умови для безконтрольного впровадження різних видів діяльності більшістю організацій. Вона сприяє забезпеченню та стимулюванню формування узгодженого ефективного законодавчого поля, спрямованого, передусім, на забезпечення формування безпечного та комфортного середовища життя, а, також, на стимулювання впровадження інновацій у будівництво, забезпечення виконання обов'язкових вимог до будівель і споруд.

#### Література:

1. Марушева О.А. Світовий досвід розвитку державного управління в контексті нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві // Проблеми розвитку публічного управління в Україні [Текст]: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (11 — 12 квітня 2019 р., м. Львів) / За наук. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. — С. 266—267.
2. Прав Ю.Г. Законодавче забезпечення системи державного регулювання будівельної галузі: аналіз та перспективи розвитку / Ю.Г. Прав // Публічне управління та митне адміністрування. — 2019. — № 1 (20). — С. 101—109.
3. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12> (дата звернення: 06.09.2019).
4. Про затвердження Порядку проведення архітектурних та містобудівних конкурсів: Постанова Кабінет Міністрів України від 25.11.1999 № 2137-99-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2137-99-%D0%BF> (дата звернення: 07.09.2019).
5. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (дата звернення: 08.10.2019).
6. Архітектурно-Будівельний Контроль. Державна Архітектурно-Будівельна Інспекція України: офіційний веб-сайт. URL: <https://dabi.gov.ua/napryamky-diyalnosti/arhitekturno-budivelnij-kontrol> (дата звернення: 11.10.2019).
7. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Постанова Кабінет Міністрів України від 09.07.2014 № 294-2014-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF> (дата звернення: 10.10.2019).
8. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: Постанова

Кабінет Міністрів України від 19.08.2015 № 698-2015-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF> (дата звернення: 13.11.2019).

9. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Постанова Кабінет Міністрів України від 09.07.2014 № 294-2014-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF> (дата звернення: 18.10.2019).

10. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (дата звернення: 19.10.2019).

#### References:

1. Marusheva, O.A. (2019), "World experience of public administration development in the context of regulatory regulation of socio-economic relations in construction", *Problemy rozvytku publichnoho upravlinnia v Ukraini: mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch.* [Problems of Public Administration Development in Ukraine: Materials of a Scientific and Practical Conference with International Participation], LRIDU NADU, L'viv, Ukraine, 11—12 april, pp. 266—267.
2. Prav, Yu. H. (2019), "Legislative support for the state regulation of the construction industry: analysis and development prospects", *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*, vol. 1 (20), pp. 101—109.
3. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On the Principles of Town Planning", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12> (Accessed 15 Nov 2019).
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (1999), Resolution "On approval of the Procedure for conducting architectural and urban planning competitions", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2137-99-%D0%BF> (Accessed 15 Nov 2019).
5. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "On Architectural Activity", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (Accessed 15 Nov 2019).
6. State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine (2019), "Architectural and Construction Control", available at: <https://dabi.gov.ua/napryamky-diyalnosti/arhitekturno-budivelnij-kontrol> (Accessed 15 Nov 2019).
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution "On approval of the Regulation on the State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF> (Accessed 15 Nov 2019).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "On approval of the Procedure of state architectural and construction supervision", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF> (Accessed 15 Nov 2019).
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution "On approval of the Regulation on the State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF> (Accessed 15 Nov 2019).
10. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "On Architectural Activity", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (Accessed 15 Nov 2019).

*Стаття надійшла до редакції 17.11.2019 р.*