

**Адміністративно-правові
відносини у сфері
будівництва в умовах
децентралізації влади**

У монографії проведено комплексний аналіз адміністративно-правових відносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади. Розкрита природа адміністративних правовідносин у будівництві з урахуванням процесів децентралізації влади та принципів публічного адміністрування. Досліджений міжнародний досвід децентралізації влади у сфері будівництва та можливості його застосування в Україні. Проаналізовано суб'єктний склад, юридичні ознаки об'єктів та зміст адміністративних правовідносин, а також розкрито особливості адміністративні послуги у сфері будівництва.

Призначається для широкого кола читачів: посадових осіб апарату Верховної Ради, органам районних рад, місцевого самоврядування, вчених, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, а також для всіх хто цікавиться даною проблематикою.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1	
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВІДНОСИН	
У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ..	7
1.1. Розвиток та формування адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері будівництва	7
1.2. Адміністративні відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади	32
1.3. Правова природа децентралізації публічної адміністрації та принципи публічного адміністрування у сфері будівництва	51
1.4. Міжнародний досвід децентралізації влади у сфері будівництва	75
Висновки до розділу 1	85
РОЗДІЛ 2	
ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН	
У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ..	90
2.1. Суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері будівництва	90
2.2. Об'єкти адміністративно-правових відносин у сфері будівництва	109
2.3. Розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та центральних органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у сфері будівництва в умовах децентралізації	126
2.4. Адміністративні послуги як результат здійснення адміністративних правовідносин у галузі будівництва	144
Висновки до розділу 2	165
ПІСЛЯМОВА	169
ЛІТЕРАТУРА	173

ПЕРЕДМОВА

Концепція розвитку адміністративного законодавства в сучасних умовах відображає поєднання основ державно-правового регулювання та саморегулювання; вдосконалення компетенції органів державної влади та адекватного їй розподілу між органами влади різного рівня. Дослідження адміністративних правовідносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади в контексті адміністративної реформи є актуальним з огляду на особливості сучасного розвитку правових інститутів, будівельної діяльності та суспільних відносин у цілому.

Децентралізація державної влади розглядається світовим співтовариством як один з ключових елементів комплексної реформи системи державного управління і є пріоритетним напрямом діяльності міжнародних і національних організацій. Підтримка місцевого самоврядування з боку держави і створення умов для стійкого та самостійного розвитку територіальних громад в Україні є одним із найголовніших завдань сьогодення, яке набуває подвійної актуальності під час реалізації адміністративних правовідносин у сфері будівництва. Нині 86 громад перебрали на себе повноваження центральних органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю, в тому числі 21 обласний центр. Поступово запроваджується оновлений адміністративно-правовий режим, спрямований на врегулювання відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з суб'єктами будівельного процесу в напрямі спрощення дозвільно-реєстраційних процедур у будівельній галузі.

Наукове підґрунтя дослідження адміністративно-правових відносин у сфері будівництва становлять праці вітчизняних і зарубіжних фахівців адміністративного права, таких як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, Ж. Веддель, В. В. Галунько, Е. Ф. Демський, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, О. О. Кравчук, О. В. Кузьменко,

В. І. Курило, Д. М. Лук'янець, А. В. Матвійчик, Р. С. Мельник, Т. П. Мінка, І. М. Миронець, О. П. Рябченко, В. М. Селіванов, Б. М. Семенко, Є. Ю. Соболев, О. В. Стукаленко, Д. В. Приймаченко, М. М. Тищенко, В. П. Тимощук, О. І. Харитонова, Л. В. Шостак, А. М. Школик та ін.

Серед учених, які займалися дослідженням децентралізаційних процесів у системі державного управління та місцевого самоврядування, а також реформуванням системи організації публічної влади в Україні слід відзначити таких зарубіжних та національних дослідників, як Р. Агранофф, Б. Гурне, Г. Петері, Д. Рондінеллі, О. В. Величко, О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, Е. М. Захарченко, А. М. Школик та ін. Значний внесок у дослідження місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади внесли: О. В. Батанов, В. І. Борденюк, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, В. С. Куйбіда, Ю. П. Лебединський, М. О. Пухтинський, Я. Ю. Старцев, В. М. Шаполвал та ін.

Не дивлячись на велику кількість праць у досліджуваній сфері, потребують подальшого наукового опрацювання теоретичні засади децентралізації влади та адміністративної реформи, політичні та правові механізми реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, балансу їх повноважень у архітектурно-будівельному контролі.

У монографії проведено комплексний науковий аналіз теоретичних і практичних проблем адміністративно-правових відносин у сфері будівництва та розробити пропозиції щодо підвищення рівня їх реалізації в рамках проведення децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю.

Охарактеризовано розвиток та формування адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері будівництва та здійснити його періодизацію.

Надано визначення «адміністративні правовідносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади» та виокремити критерії для їх класифікації.

Розкрито поняття, значення децентралізації влади у будівництві та аналіз принципів публічного адміністрування у цій сфері.

Узагальнено міжнародний досвід у проведенні децентралізаційних реформ у сфері будівництва, запропонувати рекомендації щодо елементів його застосування в Україні.

Визначено коло суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері будівництва та виявити додаткові критерії для їх класифікації.

Проаналізовано, на предмет удосконалення, об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері будівництва.

Проаналізовані повноваження органів місцевого самоврядування та центральних органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у сфері будівництва в умовах децентралізації.

Визначено поняття та ознаки адміністративної послуги у сфері будівництва.

Виділені та охарактеризовані критерії для групування адміністративних послуг у сфері будівництва.

Розроблений комплекс пропозицій з удосконалення адміністративного законодавства у сфері будівництва, а також правових механізмів, які б сприяли розвитку будівельної галузі в умовах децентралізації влади в Україні.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1. Розвиток та формування адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері будівництва

Створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення є одним із пріоритетів національних інтересів [1]. Відповідно до Основ національної безпеки України, а також у зв'язку із подальшим поглибленням трансформаційних процесів ринкового характеру в економіці України останнім часом значно зросли потреби держави, територіальних громад і суб'єктів господарювання державної і комунальної власності в капітальному будівництві об'єктів як виробничого та інфраструктурного, так і невиробничого (соціального) призначення.

У найширшому сенсі слова, будівництво – це вид людської діяльності, направлений на створення будівель, інженерних споруд (мостів, доріг, аеродромів), а також супутніх ним об'єктів (інженерних мереж, малих архітектурних форм, гаражів і т. д.). Зародившись на зорі розвитку людства, як інстинктивна діяльність людини по цільовій зміні або пристосуванню довкілля для своїх потреб, в даний час будівництвом є складний і багатогранний процес, що знаходиться на перетині технічних, економічних, правових і соціальних аспектів. З економічної точки зору, будівництво – галузь матеріально-технічного виробництва, в якій створюються основні фонди виробничого та невиробничого призначення: готові до експлуатації будівлі, споруди та їх комплекси [2, С. 16].

Архітектура (від лат. *architectura* та грецького *architekton* – столяр) – якісна сторона будівельної діяльності, що відображає естетичне відношення процесу створення будівельного об'єкту та відображена у її результаті [3, С. 8]. Будь-який будівельний об'єкт, що потрапив у сферу естетичної діяльності та став її результатом, – це об'єкт архітектури. Ми повноцінно поділяємо підхід науковців у сфері будівництва та архітектури, які розглядають об'єкти будівництва не окремими матеріально-конструктивними елементами, а як просторове утворення (форма), де можуть відбуватися найбільш оптимально ті чи інші життєво-необхідні процеси [3, С. 9].

З часів неоліту (V – II ст. до н. е.) до нас дійшли, на перший погляд, незрозумілі споруди у вигляді вертикально закріплених каменів (менгіри – менгір (від нижньобретонського *maen* «каміння» та *hir* «довгий»; в англійській археології поширене найменування англ. *standing stones* «стояче каміння») – доісторична пам'ятка мегалітичної культури, що є вертикально поставленим кам'яним блоком (стовпом, брилою). Досить часто трапляються у вигляді груп, алей (паралельних рядів). Найвідоміше місце, де знаходяться менгіри – місцевість Карнак (Бретань, Франція), взагалі менгіри широко розповсюджені в Західній Європі, зокрема у Франції, на Іберійському півострові в Іспанії (Галісія), у Великій Британії, а також у Північній Африці, Індії, Західному і Південному Сибіру, на Кавказі (Росія) тощо. На території України менгіри знаходять дуже рідко (переважно в Криму). З найвідоміших – Бахчисарайський менгір та Скельські менгіри (село Родніківське, що в Байдарській долині). У Кіровоградській області (Нечаївка) існує алея менгірів «Межові камені» (цю археологічну пам'ятку ще не вивчали спеціалісти [4]). Самі по собі вони майже не оброблені, і будь-яких естетичних якостей в них не закладено. Однак, вони є першою в історії естетичною концепцією простору, так як в якості «речі» використовувались предмети не живої природи – каменів, для їх «олюднення», показу у вигляді об'єкту людської діяльності, їм надавалось не звичайне для природи положення у просторі. Саме ці споруди, а не прак-

тичні будівлі – шалаші, землянки тощо) були першими архітектурними спорудами, які несли у собі наївну, але виразну модель світу і людини в ньому [3, С. 9].

Також, «перші» офіційні згадки про будівництво походять з палеолітної доби, де житлом були неглибоко вкопані в землю курені, обставлені кістками мамонтів і вкриті шкірами. В 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 [5, С. 181; 6, С. 536].

У період раннього рабовласництва об'єкти будівництва набувають геометричної визначеності, що ґрунтується на точності вимірів, ретельно оброблені з виокремленням площини, ребра, рівня тощо, в античний період з'являється такий об'єкт, як храм [3, С. 9].

Для раннього середньовіччя характерним було розташування міст із земляними валами, ровами на високих місцях укріплення. Житла були одноповерховими, «в яких нижнє приміщення було коморою, розміщені вони були колом і належали до фортифікаційних споруд» [5, С. 181; 6, С. 536].

Автори О. Матвійчук та Н. Струк зазначають, що будівництво в Княжій добі, а саме в XI – XII ст. (і особливо за князя Ярослава Мудрого) характеризувалось високими темпами зростання. Швидко розвивалось будівництво церков, княжих палат, дерев'яних і кам'яних будинків бояр тощо. «Проте житла сільського населення та міських ремісників залишились майже незмінними, це були дерев'яні хати в лісових місцевостях і напівземлянки в степовій смузі» [7, С. 10; 8].

В період татарської навали (XIII ст.) відбулось знищення міст і сіл. Виник державний і економічний занепад, за якого великі

міста не могли відновити свої великі споруди. І лише в XIV – XVI ст. розпочався розвиток замкового будівництва. Було збудовано не лише дерев'яні та кам'яні замки, а й фортеці магнатів, монастирі та церкви, які були пристосовані до оборони міст. Таке будівництво характеризувалося наявністю основного ядра – «укріпленого города і розвитком за радіально – променевим планом (Київ, Чернігів, Львів та ін.)» [5, С. 181; 6, С. 536].

XVII–XVIII ст. супроводжувалися розквітом міського будівництва, де спостерігалося перенесення на українські терена західних архітектурних стилів ренесансу й бароко. Житлові будинки козацької старшини й духівництва були на той час переважно дерев'яні, хоч відрізнялись розмірами, прикрашались різьбою дверей, вікон, стель [5, С. 181; 6, С. 536; 8].

Історія правового регулювання будівництва починалася, перш за все, з публічного регулювання цієї сфери людської діяльності. Уже перші племена, які жили на території як Європи, так і Стародавньої Русі, були зайняті будівництвом житла і громадських будівель, а також оборонних споруд [9, С. 92]. Однак, не зважаючи на будівництво, яке здійснювалося громадою переважно для задоволення власних, особистих потреб, основним напрямком будівництва на державному рівні у той час виступали облаштування князівських володінь і будівництво оборонних споруд. Окремого органу управління у галузі будівництва в цей період не було, замовником будівель найчастіше виступав сам князь. Відсутність будь-яких публічних органів, сферою діяльності яких би виступало регулювання будівельної діяльності, вплинуло на те, що організацію та управління цими процесами спочатку здійснювала сама громада, а з появою держави і права на різних етапах еволюції – публічні органи загальної та спеціальної компетенції відповідно до норм права, що регулювали будівельну діяльність [10, С. 87; 11, С. 26].

За часів становлення та розвитку Київської Русі (IX ст.) типовою формою поселення стає «город», тобто огорожене укріплене місто з групою численних селищ навкруги. Стрімкий розвиток держави на міжнародну арену, тісні контакти з візантійською



[Перейти на сайт](#) →