

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ  
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

**СЛОНЧАК ВОЛОДИМИР ВІКТОРОВИЧ**

УДК 342.951

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА  
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Київ – 2107

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано в Національному університеті біоресурсів і природокористування України Міністерства освіти і науки України

**Науковий керівник** кандидат юридичних наук, доцент  
**Яра Олена Сергіївна,**  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України,  
декан юридичного факультету

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
**Олійник Олег Вікторович,**  
Київський національний  
торговельно-економічний університет,  
професор кафедри загальноправових дисциплін

кандидат юридичних наук  
**Губанова Тамара Олексіївна,**  
Приватний вищий навчальний заклад  
«Фінансово-правовий коледж»,  
директор

Захист відбудеться «29» січня 2018 року о 10<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розіслано «28» грудня 2017 року

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

О. В. Гафурова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми** визначається тим, що 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. Галуцько, Е. Ф. Демський, Т. О. Коломоєць, 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. Соболь, О. В. Стукаленко, Д. В. Приймаченко, М. М. Тищенко, В. П. Тимошук, О. І. Харитонова, Л. В. Шостак, А. М. Школик та ін.

Окремі напрями, присвячені дослідженню теоретично-правових аспектів у будівельній галузі, висвітлено в працях науковців із теорії держави та права, конституційного права, цивільного права, господарського права, інформаційного права, фінансового права, міжнародного права, державного управління, таких як С. С. Алексєєв, О. М. Вінник, А. В. Воробйов, М. В. Глух, О. О. Квасніцька, О. Б. Коротич, В. І. Логвиненко, В. Г. Олюха, В. А. Січевлюк, О. Ф. Скакун, О. В. Сударенко, О. І. Шевчук, Ю. С. Шемшученко, В. С. Щербина 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.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України за темою науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та фінансового права «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024).

Дослідження спрямовано на виконання основних напрямів Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98.

**Мета та завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження – провести 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.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- охарактеризувати розвиток та формування адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері будівництва та здійснити його періодизацію;
- надати визначення «адміністративні правовідносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади» та виокремити критерії для їх класифікації;
- розкрити поняття, значення децентралізації влади у будівництві та аналіз принципів публічного адміністрування у цій сфері;
- узагальнити міжнародний досвід у проведенні децентралізаційних реформ у сфері будівництва, запропонувати рекомендації щодо елементів його застосування в Україні;
- визначити коло суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері будівництва та виявити додаткові критерії для їх класифікації;
- проаналізувати, на предмет удосконалення, об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері будівництва;
- проаналізувати повноваження органів місцевого самоврядування та центральних органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у сфері будівництва в умовах децентралізації;

– визначити поняття та ознаки адміністративної послуги у сфері будівництва;

– виділити та охарактеризувати критеріїв для групування адміністративних послуг у сфері будівництва;

– розробити 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.

*Об'єкт дослідження* – врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають у сфері будівництва.

*Предмет дослідження* – положення, викладені в нормах адміністративного законодавства України, правова доктрина та правозастосовна практика у сфері будівельної діяльності, а також вітчизняні та зарубіжні наукові джерела.

**Методи дослідження.** У ході виконання дисертаційного дослідження використано комплекс методів наукового пізнання: філософський (діалектичний), загальнонаукові (методи комплексного, формально-логічного, структурно-функціонального і системного аналізу та синтезу) та спеціальні методи юридичної науки (історико-правовий, формально-юридичний та порівняльно-правовий). Діалектичний метод дав змогу розкрити єдність і суперечливість процесу децентралізації як визначальної умови реформування публічної влади (підрозділ 1.3). Застосування системного підходу уможливило виявлення взаємозв'язків та взаємозалежності всіх підсистем єдиної системи децентралізованої публічної адміністрації у сфері будівництва (розділ 1). За допомогою формально-логічного методу з'ясовано права та зміст адміністративних правовідносин у сфері будівництва та їх розмежування (підрозділ 2.3). Метод аналізу було використано для встановлення змісту таких категорій як «будівництво», «адміністративна послуга у сфері будівництва», «адміністративні правовідносини у сфері будівництва» через окремі складові та їх характеристику (підрозділи 1.2; 2.2; 2.4). Метод синтезу дозволив дослідити адміністративні правовідносини у сфері будівництва як єдине ціле через поєднання усіх його складових (підрозділ 1.2). Метод структурно-функціонального аналізу допоміг визначити місце адміністративних послуг у структурі адміністративно-правових відносин у сфері будівництва (підрозділ 2.4). Історико-правовий метод дав змогу дослідити розвиток адміністративного законодавства у сфері будівництва та здійснити його періодизацію (підрозділ 1.1). На основі формально-юридичного методу встановлено зміст норм, що регулюють адміністративні відносини у сфері будівництва (розділ 2). Порівняльно-правовий метод покладено в основу аналізу адміністративного законодавства України у сфері будівництва та відповідного законодавства інших країн (підрозділ 1.4).

Науково-правову та емпіричну базу роботи становлять положення Конституції України та законів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, підзаконних нормативно-правових актів України, міжнародних договорів, норм адміністративного законодавства зарубіжних держав.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у комплексному науковому дослідженні адміністративних правовідносин у сфері будівництва, а також у тому, що здійснено комплексне дослідження процесів децентралізації влади у сфері будівництва через децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю у контексті здійснення адміністративної реформи. Новизну дослідження конкретизують наступні положення та висновки:

*уперше:*

– визначено критерії та здійснено класифікацію адміністративно-правових відносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади: *за видом адміністративних зобов'язань* – зобов'язання щодо нормування у будівництві (державне та галузеве); зобов'язання щодо затвердження проєктів будівництва та проведення їх експертизи; зобов'язання щодо ліцензування будівельної діяльності; зобов'язання щодо стандартизації та підтвердження відповідності; зобов'язання щодо набуття права на виконання будівельних робіт та прийняття об'єктів будівництва в експлуатацію; зобов'язання щодо професійної атестації у сфері будівництва; *за ступенем децентралізації* – адміністративні правовідносини у сфері будівництва, що здійснюються суб'єктами загальнодержавної адміністрації; адміністративні правовідносини у сфері будівництва, що здійснюються територіальними громадами; адміністративні правовідносини у сфері будівництва, що здійснюються спеціалізованими публічними особами; адміністративні правовідносини у сфері будівництва, що здійснюються приватними особами; змішані адміністративні правовідносини у сфері будівництва, що можуть здійснюватися двома та більше суб'єктами децентралізованої публічної адміністрації;

– виокремлено та обґрунтовано додаткові критерії для класифікації суб'єктів адміністративно-парових відносин у сфері будівництва, зокрема: за способом утворення таких суб'єктів та за обсягом децентралізованих повноважень у сфері будівництва;

– сформульовано поняття «адміністративна послуга у будівництві» – це діяльність децентралізованої публічної адміністрації, яка здійснюється у передбаченому законодавством порядку та полягає у створенні нею індивідуалізованих організаційних та юридичних умов реалізації фізичними і юридичними особами своїх прав щодо: отримання будівельного паспорту; містобудівних умов та обмежень; виконання підготовчих робіт; здійснення будівельних робіт; прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів залежно від класу наслідків (відповідальності); отримання ліцензії щодо господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури; отримання проєктів будівництва; включення до реєстру атестованих осіб; отримання свідоцтв підтвердження придатності нових будівельних виробів для застосування у будівництві;

*удосконалено:*

– поняття «адміністративно-правові відносини у сфері будівництва» – це відносини, що виникають з приводу виконання адміністративних зобов'язань децентралізованої публічної адміністрації у сфері будівництва (спорудження

нового об'єкта, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, реставрація, капітальний ремонт об'єктів будівництва, виконання монтажних робіт та знесення таких об'єктів);

– нормативне визначення терміну «будівництво» як спорудження нового об'єкта, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, реставрація, капітальний ремонт об'єктів будівництва, виконання монтажних робіт та знесення таких об'єктів. Розширено поняття будівництва як управлінської діяльності, що здійснюється за участю органу наділеного владно-розпорядчими повноваженнями, або суб'єкта приватного права, якому делегуються владно-розпорядчі повноваження у сфері архітектурної діяльності (саморегульовані організації, експертні організації);

– критерії класифікації адміністративних послуг у сфері будівництва. Залежно від суб'єкта, що надає адміністративні послуги у сфері будівництва, виділено такі групи адміністративних послуг: 1) послуги, що надаються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державною архітектурно-будівельною інспекцією; 2) послуги, що надаються структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад; 3) «змішані» послуги, що можуть надаватися як органами центральної виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування, так і саморегульованими організаціями;

*дістали подальшого розвитку:*

– періодизація адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері будівництва. Запропоновано виділити чотири основні періоди розвитку адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері будівництва: перший – період зародження законодавства у галузі будівництва, що опосередковується від створення перших архітектурних споруд до формування поліцейського законодавства (до початку XVIII ст.); другий – період входження українських земель до складу Російської імперії (початок XVIII ст. – початок XX ст.), доповнюємо етапом – запровадження реформи місцевого самоврядування та перші спроби децентралізації влади у сфері будівництва (з 1870 по 1918 р.); радянський період (з 1917 по 1991 р.) пропонуємо удосконалити шляхом виокремлення додаткового етапу – запровадження законодавства щодо територіального управління та окремих спроб децентралізації влади (з 1957 по 1964 р.); четвертий період – період становлення та розвитку української держави (з 1991 р. до нині) доповнено етапом (з 2015 р. до нині) – прийняття законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності»;

– порядок державної реєстрації права власності, шляхом уточнення Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у

частині узгодження переліку документів, необхідних для реєстрації права власності на новостворене майно, шляхом включення Декларації про готовність об'єкта до експлуатації, довідки про право довірителя на набуття у власність об'єкта інвестування та акту прийняття-передачі об'єкта інвестування.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що викладені в дисертації положення та висновки можуть бути використані:

– у правозастосовній діяльності – для вдосконалення діяльності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування у питаннях здійснення архітектурно-будівельного контролю;

– у правотворчості – у процесі розроблення законодавчих і підзаконних актів України, спрямованих на вдосконалення архітектурно-будівельного контролю та містобудівного законодавства;

– у науково-дослідній роботі – для подальшого наукового опрацювання проблем адміністративно-правових відносин у сфері будівництва;

– у навчальному процесі – під час підготовки відповідних розділів підручників і навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів з адміністративного права України, при викладанні навчальної дисципліни «Адміністративне право», у науково-дослідній роботі студентів та слухачів Національного університету біоресурсів і природокористування України.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження є самостійною завершеною науковою роботою. Положення, висновки та пропозиції, які виносяться на захист, сформульовано та обґрунтовано здобувачем особисто.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні й практичні результати дисертаційної роботи оприлюднено на V Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні тенденції розвитку національного законодавства з нагоди 15-річчя юридичного факультету» (м. Київ, 2016 р.); Міжнародній юридичній науково-практичній конференції «Актуальна юриспруденція» «Справедливість у юриспруденції: теорія та практика» (м. Київ, 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 2017 р.); Міжнародній юридичній науково-практичній конференції «Актуальна юриспруденція» «Юридична наука і практика: пошук правової гармонії» (м. Київ, 2017 р.); II Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми реформування сучасного законодавства» (м. Львів, 2017 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дисертації відображено у 10 наукових працях, з яких 2 статті у наукових фахових виданнях України, 2 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави та 5 тез наукових доповідей.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з анотацій, вступу, двох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 229 сторінок. Список використаних джерел налічує 299 найменувань.



## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, зазначено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, об'єкт та предмет дослідження, охарактеризовано його методологію, теоретичну базу та практичне значення, наукову новизну, викладено відомості про апробацію результатів дослідження і структуру дисертації.

Розділ 1 «Загальна характеристика правовідносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади» складається з чотирьох підрозділів, присвячених визначенню та наданню характеристики адміністративних правовідносин у сфері будівництва.

У підрозділі 1.1. «Розвиток та формування адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері будівництва» здійснено загальний аналіз формування адміністративного законодавства та дістала подальшого розвитку періодизація з виокремленням додаткових етапів. Запропоновано виділити чотири основні періоди розвитку адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері будівництва: перший – період зародження законодавства у галузі будівництва, що опосередковується від створення перших архітектурних споруд до формування поліцейського законодавства (до початку XVIII ст.); другий – період входження українських земель до складу Російської імперії (початок XVIII ст. – початок XX ст.), радянський період (з 1917 по 1991 р.); четвертий період – період становлення та розвитку української держави (з 1991 р. до нині). Обґрунтовано виокремлення додаткових етапів у різні періоди, що характеризувалися запровадженням законодавства щодо територіального управління та окремих спроб децентралізації влади.

Підрозділ 1.2. «Адміністративні відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади» присвячено з'ясуванню правової природи адміністративних відносин, характеристиці їх окремих елементів. Встановлено, що адміністративно-правові відносини пов'язують із такими категоріями як «публічні суспільні відносини», «публічна адміністрація», «адміністративні зобов'язання» та «публічне адміністрування». Доведено, що специфіка адміністративних правовідносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади, у першу чергу, полягає у специфіці поняття «будівництво», яке розглядається і як самостійна галузь економіки, і як економіко-правова форма інвестування, і як процес створення об'єктів, і як управлінська діяльність, а також як техніко-економічна категорія.

Визначено, що адміністративно-правові відносини у сфері будівництва – це відносини, що виникають з приводу виконання адміністративних зобов'язань децентралізованої публічної адміністрації у сфері будівництва (спорудження нового об'єкта, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, реставрація, капітальний ремонт об'єктів будівництва, виконання монтажних робіт та знесення таких об'єктів).

У підрозділі 1.3. *«Правова природа децентралізації публічної адміністрації та принципи публічного адміністрування у сфері будівництва»* проаналізовано еволюцію ідеї децентралізації влади. Розкрито сучасні підходи до її розуміння. Здійснено характеристику місцевого самоврядування як форми децентралізації державної влади (публічної адміністрації). Встановлено, що відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» запроваджено процес децентралізації публічного управління у сфері будівництва.

Проаналізовано принципи публічного управління у сфері будівництва. До заходів адміністративного припинення у сфері будівництва віднесено: зупинення експлуатації об'єктів будівництва, що передбачено Положенням про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва; тимчасова заборона будівництва, реконструкції та розширення об'єктів у разі відступу від затвердженого проекту.

Обґрунтовано необхідність системного поєднання методів адміністративно-правового регулювання, методів публічного адміністрування, з урахуванням імплементації і застосування законодавства ЄС шляхом створення відповідних процедур і механізмів та основних європейських принципів адміністрування.

У підрозділі 1.4. *«Міжнародний досвід децентралізації влади у сфері будівництва»* висвітлено особливості сучасного етапу децентралізаційних реформ у різних країнах, в результаті дії окремих чинників: вплив міжнародних фінансових інститутів, незначних темпів економічного розвитку та інших. Проаналізовано особливості правового регулювання сфери будівництва у США, де діють Міжнародні кодекси, які були прийняті Міжнародною кодифікаційною радою (International Code Council) з метою встановлення однакових стандартів здійснення будівельних робіт.

Досліджено модель саморегулювання будівельної галузі, що створено у Великій Британії, де, велика роль належить суспільним, у тому числі саморегульним структурам; а також Республіці Польщі та Канаді. Обґрунтовано необхідність запровадження «вибіркового» підходу (французький досвід) щодо повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва.

**Розділ 2 «Елементи адміністративно-правових відносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади»** складається з чотирьох підрозділів, що розкривають зміст кожного елементу адміністративно-правових відносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади.

Підрозділі 2.1. *«Суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері будівництва»* присвячено правовій характеристиці суб'єктів досліджуваних правовідносин. Досліджено повноваження усіх учасників адміністративно-правових відносин у сфері будівництва. Суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері будівництва за способом утворення поділяються на: суб'єкти, що створені як юридичні особи публічного права (Верховна Рада України,

Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, що наділені окремими повноваженнями у сфері будівництва); суб'єкти, що створені як юридичні особи приватного права (саморегулівні організації, експертні організації). За обсягом децентралізованих повноважень у сфері будівництва відповідно можемо виділити: суб'єкти загальнодержавної адміністрації (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України); суб'єкти місцевого самоврядування (ради народних депутатів, виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад, керівники органів містобудування та архітектури обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань архітектури (головні архітектори); спеціалізована публічна особа (Державна архітектурно-будівельна інспекція України).

Обґрунтовано входження до кола суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері будівництва саморегулівних організацій.

Підрозділ 2.2. *«Об'єкти адміністративно-правових відносин у сфері будівництва»* присвячено дослідженню питань «будівництво», «будівельна діяльність», «самочинне будівництво» для встановлення правового взаємозв'язку між ними, з метою опосередкування об'єкту дисертаційного дослідження. Обґрунтовано розширення визначення будівництва як управлінської діяльності. Запропоновано, будівництво, як управлінську діяльність, розглядати як діяльність, що здійснюється за участю органу наділеного владно-розпорядчими повноваженнями, або суб'єкта приватного права, якому делегуються владно-розпорядчі повноваження у сфері архітектурної діяльності (саморегулівні організації, експертні організації, бюро технічної інвентаризації).

Доведено необхідність внесення змін до законодавства, а саме: уточнення Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у частині узгодження переліку документів, необхідних для реєстрації права власності на новостворене майно, шляхом включення Декларації про готовність об'єкта до експлуатації, довідки про право довірителя на набуття у власність об'єкта інвестування та акту прийняття-передачі об'єкта інвестування.

Підрозділ 2.3. *«Розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та центральних органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у сфері будівництва в умовах децентралізації»* присвячено висвітленню питань взаємодії органів різного рівня з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у сфері будівництва. Місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, водночас, місцеве самоврядування – це форма публічної влади.

Встановлено, що повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю розподілені між: спеціалізованою публічною особою (Державна архітектурно-будівельна інспекція України) та органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад, керівниками органів містобудування та архітектури обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань архітектури (головні архітектори).

Запропоновано, для ефективнішого функціонування системи органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у сфері будівництва в умовах децентралізації, не відносити до повноважень Державної архітектурно-будівельної інспекції України отримання повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення про початок виконання будівельних робіт, здійснення внесення змін до них, а також скасування прав на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набутих на підставі поданого повідомлення, шляхом виключення абзацу 7 пункту 4 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України.

Підрозділ 2.4. *«Адміністративні послуги як результат здійснення адміністративних правовідносин у галузі будівництва»* обґрунтовує, що виникнення адміністративних правовідносин – це юридична об'єктивізація загальної волі публічної адміністрації в реальній поведінці конкретних суб'єктів. Процес виникнення (формування) правовідносин має три послідовно здійснюваних етапи. Визначено, що необхідність та можливість (перший етап виникнення адміністративно-правових відносин) визначається через волевиявлення щодо здійснення (реалізації) прав громадян та юридичних осіб, або в силу виконання повноважень децентралізованої публічної адміністрації у сфері будівництва, що ґрунтуються на адміністративних нормах (другий етап), реалізація яких відбувається через надання адміністративних послуг (третій етап).

Досліджено ключові ознаки адміністративних послуг у сфері будівництва та обґрунтовано визначення «адміністративної послуги у сфері будівництва». Запропоновано за критерієм *«зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг»* виділити такі послуги у досліджуваній сфері: 1) адміністративні послуги з видачі дозволів у сфері будівництва; 2) адміністративні послуги з ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури; 3) адміністративні послуги з реєстрації декларацій про готовність до експлуатації об'єкта та внесених змін до них, а також реєстрація повідомлень про початок підготовчих та будівельних робіт і реєстрація внесення до них змін; 4) адміністративні послуги з підтвердження відповідності.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення та висвітлено нове вирішення наукового завдання з комплексного дослідження проблематики

правового регулювання адміністративних відносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади. Основні результати дисертаційної роботи сформульовано у таких висновках:

1. Виділено чотири основні періоди розвитку адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері будівництва: перший – період зародження законодавства у галузі будівництва, що опосередковується від створення перших архітектурних споруд до формування поліцейського законодавства (до початку XVIII ст.); другий – період входження українських земель до складу Російської імперії (початок XVIII ст. – початок XX ст.) включає етапи: формування поліцейського законодавства шляхом утворення перших контролюючих органів у сфері будівництва і містобудування, і прийняття нормативно-правових актів та правил щодо здійснення будівництва (початок XVIII ст. до 1832 р.); кодифікація законодавства у сфері будівництва та концентрація владних повноважень у сфері будівництва (з 1832 по 1870 р.); запровадження реформи місцевого самоврядування та перші спроби децентралізації влади у сфері будівництва (з 1870 по 1918 р.); третій – радянський період (з 1917 по 1991 р) доповнено етапом запровадження законодавства щодо територіального управління та спроб децентралізації влади (з 1957 по 1964 р.); четвертий період – період становлення та розвитку української держави (з 1991 р. до нині): перший етап (з 1991 по 2011 р.) – формування адміністративного законодавства у сфері будівництва; другий (з 2011 по 2015 р.) – прийняття Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності», «Про містобудівний кадастр» та «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів»; і третій етап (з 2015 р. до нині) – запровадження положень щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю.

2. Адміністративно-правові відносини у сфері будівництва – це відносини, що виникають з приводу виконання адміністративних зобов'язань децентралізованої публічної адміністрації у сфері будівництва (спорудження нового об'єкта, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, реставрація, капітальний ремонт об'єктів будівництва, виконання монтажних робіт та знесення таких об'єктів).

До таких зобов'язань, виходячи із аналізу нормативно-правових актів будівельного законодавства, відносяться зобов'язання щодо: нормування у будівництві (державне та галузеве); здійснення затвердження проєктів будівництва та проведення їх експертизи; ліцензування будівельної діяльності; стандартизації та підтвердження відповідності; набуття права на виконання будівельних робіт та прийняття об'єктів будівництва в експлуатацію; професійної атестації у сфері будівництва.

3. Запропоновано виокремлення різновидів адміністративно-правових відносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади за такими критеріями: за видом адміністративних зобов'язань та за ступенем децентралізації.

4. Обґрунтовано доцільність «вибіркового» підходу (французький досвід) щодо повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у будівельній галузі. Питання надання дозволів на будівництво залежно від класу наслідків (відповідальності), що складає зміст управління у сфері містобудівної діяльності, державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, необхідно залишити, а питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів необхідно передати до державної архітектурно-будівельної інспекції України та її обласними департаментами.

5. На основі проведеного дослідження правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері будівництва, наукових думок та аналізу нормативно-правових актів, що визначають їх повноваження, запропоновано виокремити додаткові критерії для класифікації, зокрема: за способом утворення таких суб'єктів та за обсягом децентралізованих повноважень у сфері будівництва.

6. Загальним об'єктом адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері є будівництво – спорудження нового об'єкта, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, реставрація, капітальний ремонт об'єктів будівництва, виконання монтажних робіт та знесення таких об'єктів. А також, будівництво – як управлінська діяльність, що здійснюється за участю органу наділеного владно-розпорядчими повноваженнями, або суб'єкта приватного права, якому делегуються владно-розпорядчі повноваження у сфері архітектурної діяльності (саморегулівні організації, експертні організації).

7. Обґрунтовано необхідність удосконалення категорії «будівництво – як управлінська діяльність», шляхом включення до такої діяльності процедури реєстрації декларації про готовність до експлуатації самочинно збудованого об'єкта, на яке визнано право власності за рішенням суду, що здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю, а також діяльність щодо визначення категорії «самочинне будівництво» суб'єктами господарювання, у складі яких працює один або більше відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, які пройшли професійну атестацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та отримали кваліфікаційний сертифікат.

8. Адміністративна послуга у сфері будівництва – це діяльність децентралізованої публічної адміністрації, яка здійснюється у передбаченому законодавством порядку та полягає у створенні нею індивідуалізованих організаційних та юридичних умов реалізації фізичними і юридичними особами своїх прав щодо: отримання будівельного паспорту; містобудівних умов та обмежень; виконання підготовчих робіт; здійснення будівельних робіт; прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів залежно від класу наслідків (відповідальності); отримання ліцензії щодо господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури; отримання проектів будівництва; включення до реєстру атестованих осіб; отримання свідоцтв підтвердження придатності нових будівельних виробів для застосування у будівництві.

9. Залежно від суб'єкта, що надає адміністративні послуги у сфері будівництва, виділено такі групи адміністративних послуг: 1) послуги, що надаються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державною архітектурно-будівельною інспекцією України; 2) послуги, що надаються структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад; 3) «змішані» послуги, що можуть надаватися як органами центральної виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування, так і саморегульованими організаціями.

10. Запропоновано зміни до адміністративного законодавства у сфері будівництва, а саме: викласти абзац 4 пункту 3 Порядку реєстрації саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності наступним чином «мають відокремлені підрозділи в одній та/або більше адміністративно-територіальній одиниці України регіонального рівня», з урахуванням територіального принципу, що застосовується у здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю. Запропоновано не відносити до повноважень Державної архітектурно-будівельної інспекції України отримання повідомлення про початок виконання підготовчих робіт та будівельних робіт, здійснення внесення змін до них, а також скасування права на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набутого на підставі поданого повідомлення, шляхом виключення абзацу 7 пункту 4 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України. Виключення буде відповідати пункту 7 частини 1 статті 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пункту 13 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті у наукових фахових виданнях України:**

1. Слончак В. В. Історичні та правові передумови запровадження децентралізації влади у сфері будівництва (дореволюційний період). Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 6. С. 209–212.

2. Слончак В. В. Нагляд та контроль за виконанням законодавства у галузі будівництва: міжнародний досвід. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 3. С. 154–156.

### **Статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних:**

3. Слончак В. В. Адміністративні послуги у сфері будівництва. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 2. Т. 3. С. 111–116.

4. Слончак В. В. Окремі питання управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в умовах децентралізації. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2017. Вип. 264. С. 217–224.

### Стаття у науковому виданні іншої держави

5. Слончак В. В. Административные правоотношения в сфере строительства в условиях децентрализации власти. *Legea si Viata*. 2107. № 11. С. 141–144.

### Тези наукових доповідей:

6. Слончак В. В. До питання правового регулювання у сфері містобудівної діяльності. Сучасні тенденції розвитку національного законодавства з нагоди 15-річчя юридичного факультету: V Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 4–5 листопада 2016 року: тези доповіді. К., 2016. С. 242–244.

7. Слончак В. В. Щодо визначення змісту управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Справедливість у юриспруденції: теорія та практика: Міжнародна юридична науково-практична конференція «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 23 лютого 2017 року: тези доповіді. К., 2017. С. 59–60.

8. Слончак В. В. Досвід Франції на шляху децентралізації влади у галузі будівництва. Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: Міжнародна науково-практична конференція, м. Одеса, 11–12 серпня 2017 року: тези доповіді. Одеса, 2017. С. 90–92.

9. Слончак В. В. До питання класифікації адміністративних послуг у сфері будівництва. Юридична наука і практика: пошук правової гармонії: Міжнародна юридична науково-практична конференція «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 5 жовтня 2017 року: тези доповіді. К., 2017. С. 76–79.

10. Слончак В. В. До питання суб'єктного складу адміністративних правовідносин у сфері будівництва. Актуальні проблеми реформування сучасного законодавства: II Міжнародна науково-практична конференція, м. Львів, 27–28 жовтня 2017 року: тези доповіді. Херсон, 2017. С. 112–115.

### АНОТАЦІЯ

**Слончак В. В. Адміністративно-правові відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2017.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративних правовідносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади. Розкрито природу адміністративних правовідносин у будівництві з урахуванням процесів децентралізації влади та принципів публічного адміністрування. Досліджено 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 адміністративних послуг у сфері будівництва.



Здійснено аналіз адміністративного законодавства, що врегульовує відносини у сфері будівництва з розкриттям окремих періодів та етапів. Здійснено аналіз адміністративних правовідносин у сфері будівництва через характеристику їх структури: суб'єкти, об'єкти та зміст, зокрема, через розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та центральних органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Результатом дослідження адміністративних правовідносин у сфері будівництва в умовах децентралізації влади, що є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави та міжнародного досвіду децентралізації влади у сфері будівництва, стало формулювання окремих пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери будівництва.

**Ключові слова:** адміністративні правовідносини у сфері будівництва, децентралізація влади, децентралізація публічного управління у сфері будівництва, будівництво, будівництво як управлінська діяльність, адміністративна послуга у сфері будівництва.

## АННОТАЦІЯ

**Слончак В. В. Административно-правовые отношения в сфере строительства в условиях децентрализации власти.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Киев, 2017.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административных правоотношений в сфере строительства в условиях децентрализации власти. Раскрыта природа административных правоотношений в строительстве с учетом процессов децентрализации власти и принципов публичного администрирования. Исследован международный опыт децентрализации власти в сфере строительства и возможности его применения в Украине. Проанализированы субъектный состав, юридические признаки объектов и содержание административных правоотношений, а также раскрыты особенности административных услуг в сфере строительства.

В работе осуществлен общий анализ формирования административного законодательства и получила дальнейшее развитие периодизация с выделением дополнительных этапов.

Определено, что административно-правовые отношения в сфере строительства – это отношения, возникающие по поводу выполнения административных обязательств децентрализованной публичной администрации в сфере строительства (строительство нового объекта, реконструкция, техническое переоснащение действующих предприятий, реставрация, капитальный ремонт объектов строительства, выполнение монтажных работ и сноса таких объектов). Предложено выделить критерии для классификации административно-правовых отношений в сфере строительства в

условиях децентрализации власти: по виду административных обязательств и по степени децентрализации.

Проанализирована эволюция идеи децентрализации власти. Раскрыты современные подходы к ее пониманию. Осуществлена характеристика местного самоуправления как формы децентрализации государственной власти (публичной администрации). Проанализированы принципы публичного управления в сфере строительства. Обоснована необходимость системного сочетания методов административно-правового регулирования, методов публичного администрирования, с учетом имплементации и применения законодательства ЕС, путем создания соответствующих процедур и механизмов, а также внедрение и соблюдение основных европейских принципов администрирования.

Освещены особенности современного этапа децентрализационных реформ в разных странах. Проанализированы особенности правового регулирования сферы строительства в США, где действуют Международные кодексы, принятые Международным кодификационным советом (International Code Council) с целью установления одинаковых стандартов осуществления строительных работ. Исследована модель саморегулирования строительной отрасли, которая создана в Великобритании, где, большая роль принадлежит общественным, в том числе саморегулируемым структурам; а также Республики Польша и Канады. Обоснована необходимость введения «выборочного» подхода (французский опыт) к полномочиям исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов в области строительства.

Исследованы полномочия всех участников административно-правовых отношений в сфере строительства. Предложено выделить дополнительные критерии для классификации соответствующих субъектов, в частности: по способу образования таких субъектов и по объему децентрализованных полномочий в сфере строительства. Проведено исследование относительно вхождения саморегулируемых организаций в круг субъектов административных правоотношений в сфере строительства.

Обосновано расширение определения «строительства как управленческой деятельности». Доказана необходимость внесения изменений в законодательство, а именно: уточнение Порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений в части согласования перечня документов, необходимых для регистрации права собственности на созданное имущество, путем включения: Декларации о готовности объекта к эксплуатации; справки о праве доверителя на приобретение в собственность объекта инвестирования и акта приема-передачи объекта инвестирования.

Установлено, что полномочия в сфере архитектурно-строительного контроля распределены, между: специализированной публичным лицом (Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины) и органами по вопросам государственного архитектурно-строительного контроля сельских, поселковых, городских советов, руководителями органов градостроительства и архитектуры областных, районных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций и исполнительных органов сельских,

поселковых, городских советов по вопросам архитектуры (главные архитекторы). Исследовано ключевые признаки административных услуг в сфере строительства и обосновано определение понятия «административная услуга в сфере строительства».

**Ключевые слова:** административные правоотношения в сфере строительства, децентрализация власти, децентрализация публичного управления в сфере строительства, строительство, строительство как управленческая деятельность, административная услуга в сфере строительства.

## ANNOTATION

**Slonchak V. V. Administrative-legal relations in the sphere of construction in the conditions of decentralization of power.** – The Manuscript.

Dissertation for Candidate of Legal Sciences degree, specialty 12.00.07 Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. National University of Life and Environment of Science of Ukraine, Kyiv, 2017.

The dissertation is devoted to the complex study of administrative legal relations in the sphere of construction in the conditions of decentralization of power. The nature of administrative legal relations in construction is revealed taking into account the processes of decentralization of power and principles of public administration.

International experience was explored of the decentralization of power in the sphere of construction and the possibility of its application in Ukraine. The subject structure, legal features of objects and the content of administrative legal relations was analyzed, as well as features of administrative services in the sphere of construction are revealed. The analysis of the administrative legislation that regulates relations in the sphere of construction with the disclosure of certain periods and stages is carried out. An analysis of administrative legal relations in the sphere of construction through the description of their structure: subjects, objects and content, in particular, due to delimitation of powers of local self-government bodies and central bodies on issues of state architectural and construction control and supervision.

The result of the study of administrative legal relations in the sphere of construction in the conditions of decentralization of power, which is a necessary step in view of the Euro integrational foreign policy course of the state, and international experience of decentralization of power in the field of construction, became the formulation of separate proposals for improving administrative and legal regulation of the sphere of construction.

**Key words:** administrative legal relations in the sphere of construction, decentralization of power, decentralization of public administration in the sphere of construction, construction, construction as a management activity, administrative service in the sphere of construction.