

В. М. Огаренко

доктор наук з державного управління, професор,
ректор Класичного приватного університету

О. А. Кавилін

кандидат політичних наук,
доцент кафедри публічного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету

РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Статтю присвячено теоретичному аналізу державної політики у сфері будівництва на регіональному рівні. Проаналізовано окремі наукові публікації вітчизняних науковців темою яких була державна політика у галузі будівництва, архітектурно-будівельного контролю та містобудування. Визначено, що багато питань, що державної політики щодо органів місцевого самоврядування, його ролі та їх повноважень у сфері будівництва, потребують додаткового дослідження та ґрунтовного вивчення.

Автором розглянуто основні завдання містобудівної політики в сучасному середовищі. Встановлено, що основним регулюючим документом, який закріплює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

З'ясовано, що державна політика направлена на розширення повноважень місцевого самоврядування. Здійснено класифікацію повноважень місцевих органів влади у сфері будівництва по видам діяльності. Розглянуто власні та делеговані організаційні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва. Проаналізовано власні та делеговані інвестиційні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва. Визначено власні та делеговані дозвільні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва. Встановлено, що до відання виконавчих органів місцевого самоврядування було делеговано функції контролю, в тому числі державного.

Визначено органи місцевої влади, що здійснюють реєстрацію дозвільних документів на будівництво. Встановлено, що законодавець наділив виконавчі комітети комплексом заходів щодо комплексної забудови території громади.

Доведено, що цифровізація державних процесів у будівництві допомагає бізнесу, сприяє прозорості ринку і зменшенню корупції, збільшує довіру між бізнесом і державою. Окреслено основні прогалини регіональної політики у галузі будівництва, які потребують державного регулювання. Наголошено на важливості запровадження моніторингу договорів оренди за предметом виконання цільового призначення.

Ключові слова: контроль, регулювання, містобудівні умови та обмеження, регіональна політика, державна політика, децентралізація, архітектурно-будівельний контроль.

Постановка проблеми. Розвинений ринок нерухомості, в тому числі будівництво нових об'єктів, є одним із якісних показників ринкової економіки. Війна в Україні дещо зупинила процес будівництва багатопверхових житлових будинків, однак, за даними українського маркетплейс DIM.RIA протягом 2023 року було

введено в експлуатацію 108 комплексів (214 секцій), лідерами будівельної галузі є західні області країни [1]. Однак, в інших областях України забудовники починають відновлювати будівництво та виконувати договірні зобов'язання.

Слід зазначити, що держава повинна створити сприятливі умови для вирівнювання балансу розвитку будівельної галузі по всій країні. Наразі, діють грантові про-

грами по відбудові пошкодженого майна (наприклад, Е-Відновлення), а також проєкт Є-Оселя. Також продовжує діяти Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» (редакція від 09.07.2023 р.) [2], яким було запроваджено нову систему органів архітектурно-будівельного контролю та частину повноважень передано органам місцевого самоврядування.

Враховуючи вищезазначені моменти регіональна політика у сфері містобудування повинна заохочувати будівельні організації, інвесторів та сприяти розвитку галузі. Саме тому, держава повинна забезпечити баланс між центральними органами влади та місцевими, в тому числі комунальними службами, які безпосередньо надають послуги (водо-, електро-, газопостачання), однак, значимість діяльності останніх органів нівелюють.

Актуальність теми також обумовлена тим, що, необхідно буде відбудовувати країну після закінчення війни. І створення якісної, доступної та антикорупційної політики у сфері будівництва сприятиме швидкому здійсненню поставлених цілей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання державної політики у сфері будівництва були висвітлені у наукових працях М. Богуславець, М. Банік, Г. Блінова, О. Серєда, М. Федовов та інші. Вітчизняні науковці, М. Дурман та Д. Микитюк [3], у своїй науковій статті розглянули деякі аспекти формування державної регуляторної політики у сфері будівництва та архітектури. В. Буга [4] зробив акцент на дослідження державної політики щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва. К. Пивоваров [5] здійснив наукові пошуки у державному регулюванні й стимулюванні в сфері житлового будівництва. В. Лисенко [6] захистив дисертацію на тему «Державна політика у сфері містобудування».

Водночас, багато питань, що стосуються державної політики щодо органів місцевого самоврядування, його ролі та їх повноважень у сфері будівництва, потребують додаткового дослідження та ґрунтовного вивчення.

Мета статті – визначити основні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері будівництва, окреслити особливості делегування повноваження у цій сфері та визначити основні напрямки регіональної політики у сфері будівельно-архітектурного контролю.

Виклад основного матеріалу. Підтримуючи думку М. Хар зазначимо, що основними завданнями містобудівної політики в сучасному середовищі є:

- розвиток, перетворення і модернізація сформованої системи розселення та мережі міських і сільських поселень з урахуванням адміністративно-територіальної реформи;

- формування транспортно-комунікаційної інфраструктури, що задовольняє зовнішні і внутрішні потреби держави;

- створення передумов для подолання гострих проблем розвитку великих і найбільших міст в сукупності з оточуючими агломераціями;

- підвищення соціально-економічного рівня малих і середніх міст та сільських поселень;

- збереження і відновлення історико-культурної та природної спадщини;

- орієнтація на сучасну теорію містобудування, підтримка розвитку фундаментальних та прикладних наукових досліджень у цій сфері, розширення інформаційно-статистичної бази містобудівної діяльності [7].

Продовжуючи думку автора зазначимо, що державна політика формується в рамках цих напрямків та частину повноважень передає до регіональних органів. Також, у сучасних реаліях України, ця діяльність повинна сформуватись з урахуванням умов воєнного стану, руйнування об'єктів інфраструктури та переселення громадян із зони бойових дій.

Основним регулюючим документом, який закріплює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 31) [8]. Починаючи з набрання чинності (12.06.1997 р.), зміни у вищезазначену статтю вносились законами від 16.09.2008 р., 29.06.2010 р., 17.02.2011 р., 12.02.2015 р., 02.06.2015 р.,

07.02.2017 р., 16.12.2021 р., 09.07.2022 р., 15.08.2022 р. Проаналізувавши вищезазначені зміни можна зробити висновок, що державна політика направлена на розширення повноважень місцевого самоврядування.

Однак, для ґрунтового аналізу пропонуємо більш детально розглянути компетенцію місцевих органів влади у сфері будівництва. Законодавець визначив, що коло прав та обов'язків поділяються на власні та делеговані. Пропонуємо здійснити класифікацію по видам діяльності. До власних організаційний повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва відноситься:

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;
- 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. Організація роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво;

3. Організація розвитку інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту комунальної власності для розміщення технічних засобів електронних комунікацій з метою задоволення потреб населення у електронних комунікаційних послугах.

4. Проведення громадського обговорення містобудівної документації.

5. Координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів.

Власні інвестиційні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва відноситься:

1. 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 транспортно-обслуговування.

2. Розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території.

Дозвільні власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва:

1. Підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації.

2. Надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок.

3. Визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (випуск) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією.

4. Встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність.

До делегованих організаційний повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва відноситься:

1. Організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів.

2. Організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників.

3. Вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування.

Також до відання виконавчих органів місцевого самоврядування було делеговано функції контролю, в тому числі державного:

1. Здійснення контролю за реалізацією інженерно-технічних заходів цивільного захисту на мирний час та на особливий період під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних мереж і транспортних комунікацій.

2. 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.

3. 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.

4. Здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків.

До дозвільних делегованих повноважень відноситься 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» [9].

Говорячи про дозвільні повноваження, як власні так і делеговані, необхідно зазначити, що органи місцевого самоврядування створили Центри надання адміністративних послуг, через які зацікавлені особи можуть подати документи для реєстрації. Також, держава, на шляху боротьби із корупцією та встановлення прозорої процедури отримання дозвільних документів, запровадила Електронний кабінет та Реєстр будівельної діяльності.

Цікавим є те, що законодавець наділив виконавчі комітети комплексом заходів щодо комплексної забудови території громади. Та визначив, що містобудівну документацію затверджують на місцевому рівні. Виконавчий орган сільської, селищної, міської ради вживає заходів щодо організації комплексної забудови територій.

Погоджуючись із думкою Г. Блінової зазначимо, що цифровізація державних процесів у будівництві не тільки допомагає бізнесу, вона сприяє прозорості ринку і зменшенню корупції, збільшенню довіри між бізнесом і державою та появи більшої кількості відповідальних учасників ринку. Диджиталізація України, вважають вітчизняні та іноземці фахівці буде одним серед головних інструментів боротьби з корупцією у найближчому майбутньому^о[10].

Особливої уваги заслуговує норма (пп. 11 п. а ч.1 ст. 31 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»), яка затверджує організацію роботи виконавчих органів місцевого самоврядування, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво. Однак, на практиці ця норма є не робочою, оскільки, якщо проїхатись містами України (Запоріжжя, Дніпро, Київ та інші) можна побачити недобудовані об'єкти житлової нерухомості.

В цьому напрямку державна політика спрямована на удосконалення законодавства у сфері будівництва та закріплення додаткових гарантій для фізичних та юридичних осіб – вкладників у об'єкти майбутньої нерухомості. Однак, процедура добудови, на жаль, як з боку держави так і місцевих органів влади є відкритим питанням. Хоча, кожний забудовник зобов'язаний укласти договір пайової участі в інфраструктурі міста, у процесі введення об'єктів експлуатацію. Місцева влада могла б створити фонди з цих коштів для завершення будівництва недобудованих житлових будинків.

Слід зазначити, що інвестиційна регіональна політика у сфері будівництва, також потребує удосконалення. Оскільки, органи місцевої влади надають земельні ділянки (на підставі договорів оренди) для забудови, то у інвесторів відсутня загальна картина «вільних» земельних ділянок, або перелік юридичних осіб, з якими вже укладені відповідні договори, для заключення суборенди. Державні органи повинні зобов'язати провести моніторинг договорів оренди за предметом виконання цільового призначення.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи слід констатувати, що держава, робить багато зусиль для виведення галузі будівництва із корупційних схем та запроваджує прозорі механізми в отриманні дозвільних документів для замовників будівництва. Одним із заходів децентралізації будівельної галузі є передача частини повноважень органам місцевого самоврядування. Однак, регіональна політика повинна бути зацікавлена у розвитку громади та регіону. Нормативно-правові акти надають та гарантують це право, хоча самі посадовці можуть бути в цьому не зацікавленими. Саме тому є важливим створення моніторингу договорів оренди за предметом виконання цільового призначення, а також вирівнювання продуктивних сил західних та східних областей у відбудові житлової нерухомості, після закінчення війни.

Список використаної літератури:

1. Зі збільшенням цін та пропозицій: як змінилась ситуація на ринку нерухомості України у 2023 році. URL: <https://bzh.life/ua/mesta-i-veshi/1703756021-zi-zbilshennyam-tsin-ta-propozitsiy-k-zminilasya/> (дата звернення: 29.04.2024).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 09.04.2015 р. № 320-VIII. Дата оновлення: 09.07.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19#Text> (дата звернення: 29.04.2024).
3. Дурман М. О., Микитюк Д. М. Деякі аспекти формування державної регуляторної політики у сфері будівництва та архітектури. Вісник херсонського національного технічного університету. 2022. № 1 (80). URL: <https://ojs.kntu.net.ua/index.php/visnyk/article/view/246> (дата звернення: 29.04.2024).
4. Буга В. В. Державна політика щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Київський часопис права, 2023. № 4. URL: <http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/376/363> (дата звернення: 28.04.2024).
5. Пивоваров К. В. Державне регулювання й стимулювання в сфері житлового будівництва. Державне управління: удосконалення та розвиток, 2009. № 4. URL: <http://www.dynauka.com.ua/?op=1&z=250> (дата звернення: 28.04.2024).
6. Лисенко В. В. Державна політика у сфері містобудування : дис. канд. держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2020. 208 с. URL: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/!dis_%D0%9B%D0%B8%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf (дата звернення: 29.04.2024).
7. Хар М.І. Проблеми державного управління у сфері містобудівної діяльності в Україні та напрямки їх вирішення. URL: http://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/2_2023/15.pdf (дата звернення: 29.04.2024).
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 19.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n359> (дата звернення: 29.04.2024).
9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. Дата оновлення: 04.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#n113> (дата звернення: 29.04.2024).
10. Блінова Г. О. Сучасний стан та перспективи використання можливостей єдиної державної електронної системи у сфері будівництва для протидії корупції. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції, 2022. № 22. URL: http://apnl.dnu.in.ua/5_2022/10.pdf (дата звернення: 29.04.2024).

Oharenko V. M., Kavylin O. A. Regional aspect of state policy in the field of construction

The article is devoted to the theoretical analysis of state policy in the field of construction at the regional level. Separate scientific publications of domestic scientists were analyzed, the topic of which was state policy in the field of construction, architectural and construction control, and urban planning. It was determined that many issues of state policy regarding local self-government bodies, their role and their powers in the field of construction, require additional research and thorough study.

The author considered the main tasks of urban planning policy in the modern environment. It has been established that the main regulatory document that establishes the powers of

executive bodies of village, settlement, and city councils in the field of construction is the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine».

It was found that the state policy is aimed at expanding the powers of local self-government. The classification of the powers of local authorities in the field of construction by types of activity was carried out. Own and delegated organizational powers of executive bodies of village, settlement, and city councils in the field of construction were considered. The own and delegated investment powers of the executive bodies of village, settlement, and city councils in the field of construction were analyzed. The own and delegated authorization powers of the executive bodies of village, settlement, and city councils in the field of construction are determined. It was established that control functions, including state ones, were delegated to the executive bodies of local self-government.

The local authorities that register building permits have been identified. It was established that the legislator endowed the executive committees with a set of measures for the complex development of the community territory.

It has been proven that digitalization of state processes in construction helps business, promotes market transparency and reduces corruption, and increases trust between business and the state. The main gaps in the regional policy in the field of construction, which require state regulation, are outlined. The importance of implementing monitoring of lease agreements by the subject of fulfillment of the intended purpose is emphasized.

Key words: *control, regulation, urban planning conditions and restrictions, regional policy, state policy, decentralization, architectural and construction control.*