

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА
ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ
ІНСТИТУТ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ**

Кваліфікаційна робота (проект)

магістр (освітній ступінь)

на тему:

**Особливості публічного регулювання містобудівної
діяльності**

Виконав здобувач спеціальності
281 Публічне управління та адміністрування
Освітньої програми «Державна служба»
Аврам В.В.

Керівник д.н.д.у Тихончук Л.Х.

(прізвище та ініціали)

Рецензент к.п.н. Мартинюк Г.Ф.

(прізвище та ініціали)

Рівне – 2023

Рецензія

на кваліфікаційну роботу (проект)

Студент (ка):

Ібраїм Б. В.

Тема:

Особливості юридичної рецензування міждержавної діяльності

1. Актуальність теми

Міждержавна діяльність вимагає на державному рівні рецензування офіційних документів державного апарату з метою уникнення помилок в актах в ССД

2. Методи дослідження

Історичний, порівняльний, аналітичний, абстрактно-логічний, систематичний, об'єктивний

3. Новизна та обґрунтованість пропозицій студента

Значна кількість правових актів ухвалюється юридичною рецензією з метою уникнення помилок в актах в ССД

4. Практична цінність пропозицій студента

Значна кількість правових актів ухвалюється юридичною рецензією з метою уникнення помилок в актах в ССД

5. Недоліки та зауваження до роботи

Недостатньо врахувати в актах в ССД з метою уникнення помилок в актах в ССД

6. Загальні висновки і оцінка дипломної (магістерської) роботи

Робота виконана на високому рівні, відповідає вимогам, заслуговує на високу оцінку

Рецензент

Мартинюк Т. Р.

доцент, к. н. й.

(посада, науковий ступінь, вчене звання)

(підпис)

Мартинюк Т. Р.

(ПІП)

ЗМІСТ

	Стор.
ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	10
1.1. Особливості публічного регулювання містобудівної діяльності на сучасному етапі розвитку України.....	10
1.2. Організаційно-правове забезпечення містобудівної діяльності	18
1.3. Зарубіжний досвід державного регулювання містобудівної діяльності	28
Висновки до розділу 1.....	38
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ ДОТРИМАННЯ НОРМ ТА ДЕРЖАВНИХ СТАНДАРТІВ У МІСТОБУДІВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ	40
2.1. Аналіз сучасного стану містобудівної діяльності.	40
2.2. Результативність публічного регулювання містобудівної діяльності	48
2.3. Аналіз фінансової компоненти розвитку містобудівної сфери	61
Висновки до розділу 2.....	65
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДОТРИМАННЯ НОРМ ТА ДЕРЖАВНИХ СТАНДАРТІВ В МІСТОБУДІВНІЙ СФЕРІ.....	67
3.1. Перспективи розвитку містобудівної діяльності.....	67
3.2. Пріоритетні напрями містобудівної сфери.....	73
3.3. Заходи удосконалення державного регулювання містобудівної діяльності.....	98
Висновки до розділу 3.....	106
ВИСНОВКИ.....	109
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	116

ВСТУП

Актуальність теми. Містобудівна галузь є важливим елементом системи розвитку країни, що забезпечує економічне зростання та є основою для розвитку суміжних галузей. Будівельний сектор є одним із базових секторів економіки кожної країни світу. Рівень його розвитку має вагомий вплив на економічну безпеку держави. Участь будівництва у багатьох соціально-економічних процесах та його взаємозв'язок з усіма секторами економіки дозволяють вважати його ваговою складовою економічного зростання країни. За участю будівельного сектору реалізуються первинні фізіологічні потреби суспільства у житлі та захисті.

Розвитку містобудівного сектору України перешкоджає багато різноаспектних проблем соціально-економічного, фінансового, інституційного, техніко-технологічного та організаційного характеру. Їх виникнення в основному пов'язане з діяльністю забудовників, станом суміжних ринків, наявністю адміністративних бар'єрів, надмірна кількість яких стримує підприємницьку активність та сприяє появі олігополістичних структур. Це перешкоджає розвитку будівництва, стримує підвищення його якості, завищує вартість готової продукції й зменшує його доступність для споживачів.

Система державного контролю діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів будівництва, має проблеми, що негативно впливають на ефективність виконання функцій органами державного архітектурно-будівельного контролю щодо забезпечення виконання суб'єктами будівельної галузі містобудівного законодавства та створення об'єктів будівництва на належному технічному, технологічному та безпековому рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню державного контролю у сфері будівництва приділяли увагу В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, Л. Воронова, В. Гаращук, А. Матвійчук, Н. Матюхіна, А. Нечай, Н. Нижник, С. Ніщима, Н. Паліга, В. Ромасько, Н. Савченко, О. Сударенко та інші.

Мета і завдання роботи. Метою магістерської роботи є дослідження та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення дотримання норм і державних стандартів в містобудівній галузі. Для її досягнення було поставлено такі завдання:

- дослідити особливості державного контролю в сфері дотримання норм та стандартів у містобудівному секторі на сучасному етапі розвитку України;
- вивчити організаційно-правове забезпечення державної політики в сфері дотримання норм та стандартів в містобудівній діяльності ;
- опрацювати зарубіжний досвід державного регулювання в будівельній сфері;
- проаналізувати сучасний стан будівельної галузі Рівненської області;
- провести оцінку результативності державного контролю в сфері дотримання норм та стандартів в будівельній галузі Рівненської області;
- здійснити аналіз фінансової компоненти розвитку будівельної галузі Рівненщини;
- визначити перспективи розвитку будівельного сектору;
- розробити пріоритетні напрями і технології розвитку будівельного сектору України;
- запропонувати заходи удосконалення державного контролю щодо дотримання норм і стандартів в містобудівній діяльності.

Об'єктом дослідження є процес державного контролю в містобудівній діяльності.

Предметом дослідження є теоретичні і практичні аспекти удосконалення дотримання норм та державних стандартів в будівельній галузі.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою дослідження є наукові підходи, принципи і концепції, подані в працях закордонних та вітчизняних учених, присвячених проблемам дотримання норм та стандартів в будівництві. У процесі дослідження використано сукупність загальних та спеціальних методів і підходів, які відповідають меті та завданням дослідження. Історичний метод використано для дослідження організаційно-правового забезпечення державної політики контролю за дотриманням норм і

стандартів в будівельному секторі; абстрактно-логічний метод – для теоретичного узагальнення й формування висновків; метод порівняльного аналізу – для зіставлення зарубіжного і вітчизняного досвіду державного регулювання будівельної сфери; метод економіко-статистичного аналізу – під час дослідження стану та розвитку будівельної галузі рівненської області.

Інформаційну базу дослідження становлять статистичні матеріали Державної архітектурно-будівельної інспекції України, результати досліджень вітчизняних і закордонних авторів, матеріали конференцій. Нормативно-правову базу склали Конституція України, Закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України.

Структура й обсяг роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 120 сторінок.

ВСТУП	43
2.3. Аналіз функціонального розвитку містобудівної сфери	61
Висновки до розділу 2	63
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДОТРИМАННЯ НОРМ ТА ДЕРЖАВНИХ СТАНДАРТИВ В МІСТОБУДІВНИЙ СЕКТОРІ	67
3.1. Перспективи розвитку містобудівної сфери	67
3.2. Програми капітальних містобудівних робіт	73
3.3. Заходи удосконалення державного регулювання містобудівної діяльності	99
Висновки до розділу 3	105
ВИСНОВКИ	109
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	119

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. Особливості публічного регулювання містобудівної діяльності на сучасному етапі розвитку України

Створення цілісної ефективної системи функціонування публічного управління у сфері містобудівної діяльності полягає у забезпеченні комплексної правової основи для розвитку містобудівної діяльності. При цьому у формуванні безпечного та комфортного середовища для населення, подоланні корупції в публічному секторі. Для цього розробляється відповідна політика в цій сфері з метою забезпечення потреб розвитку національної економіки, сфери містобудівної діяльності та соціальної сфери у продукції та послугах підприємств та організацій будівельної галузі. Державна політика у даній сфері діяльності має бути спрямована на забезпечення високих стандартів проживання. Створення ефективних фінансово-економічних, технічних, організаційних і правових механізмів для вдосконалення соціально-економічного та просторового розвитку держави, регіонів та населених пунктів.

Управління у сфері містобудівної діяльності вимагає розгляду всієї сукупності питань, пов'язаних з просторовим розвитком та плануванням територій (на національному, регіональному та місцевому рівнях) та будівництвом як наслідком діяльності всіх суб'єктів містобудування (просторового планування). При цьому важливим є дотримання наступних принципів:

повнота, прозорість та доступність інформації про містобудівну діяльність для всіх її учасників;

підвищення ролі громадськості при прийнятті рішень щодо містобудівної діяльності;

пріоритетність збереження культурної спадщини та навколишнього природного середовища;

усунення корупційних ризиків;

субсидіарність;

ВИСНОВКИ

Наразі дуже стрімко розвивається, інститут державного контролю у сфері будівництва є одним із важливих показників рівня розвитку демократичної держави, тому що сприяє впровадженню ефективної державної регуляторної політики в містобудівній сфері та створює підґрунтя для забезпечення економічних та інших інтересів суспільства через забезпечення безпеки будівництва, довговічності будинків та споруд, стимулювання заходів, пов'язаних із заощадженням енергії, захистом навколишнього природного середовища, створенням безпечного життєвого середовища для громадян. Ефективність та дієвість державного контролю залежить від рівня законодавства, якості роботи органів державного архітектурно-будівельного контролю. Але, незважаючи на динамічний розвиток держави, слабкість та неефективність норм, пов'язаних із здійсненням належного контролю за дотриманням законодавства, будівельних норм і правил, проектних рішень під час будівництва об'єктів різного призначення та їх технічної експлуатації, їх велика кількість та внутрішня суперечність не сприяють застосуванню цих норм.

У процесі проведеного теоретико-методологічного дослідження дотримання норм та державних стандартів у будівельній галузі зроблені такі висновки, зокрема:

1. Державний архітектурно-будівельний контроль є основною функцією державного управління в містобудівній сфері. Належне здійснення контрольної функції в будівництві та прийняття заходів реагування на порушення містобудівного законодавства повинно забезпечувати законність, дотримання встановленим нормам і правилам, безпека громадян (під час будівництва та експлуатації будівель і споруд), належну якість міцність, надійність, екологічну, санітарну та пожежну безпеку об'єктів будівництва).

Державний архітектурно-будівельний контроль покликаний забезпечувати законність, дотримання встановлених норм і правил, безпеки громадян під час будівництва та експлуатації будівель і споруд, належне якість

кінцевого продукту будівництва. Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється за дотриманням:

- вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;
- порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт, виконавчої документації, складення актів на виконані будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи;
- інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами та проектною документацією, щодо створення об'єкта будівництва.

2. Центральним органом виконавчої влади у сфері державного контролю за дотриманням норм та стандартів у будівельному секторі є державна архітектурно-будівельна інспекція України. ДАБІ України здійснює свою роботу по кількох магістральних напрямках, кожен з яких є стратегічно важливим для будівельної галузі в Україні. Аналіз нормативно-правових актів дає змогу стверджувати, що суспільні відносини у сфері будівельної діяльності реалізуються під впливом відповідних управлінських, координаційних, наглядових й інших повноважень органів виконавчої влади, до компетенції яких, зокрема, віднесено, прийняття нормативних правових актів в області будівництва, проведення дозвільної політики, виконання функцій протекціонізму й цільового програмування.

3. Система технічного регулювання, прийнята в країнах ЄС, сьогодні розглядається як ефективна модель для міжнародного співробітництва та забезпечення результатів оцінювання відповідності, оскільки створювалася для формування єдиного економічного простору. Політика ЄС у царині технічного регулювання (включаючи оцінку відповідності та сертифікацію товарів) у рамках зовнішньої торгівлі ставить за мету захист загальних інтересів у

контексті міжнародного співробітництва зі сприяння торгівлі та гармонізації практики, а також відповідність до політики регулювання товарів на внутрішньому ринку ЄС.

Проведений аналіз показує, що упровадження міжнародного досвіду є позитивним аспектом для подальшого розвитку та побудови досконалої моделі будівельної галузі шляхом створення ефективних механізмів регулювання будівництва. Наявні нормативно-правові документи в зарубіжних країнах заслуговують особливої уваги на шляху до вдосконалення правової системи України. Міжнародний досвід підтверджує загальну тенденцію розвинених країн до роздержавлення управління будівництвом та передачі все більшої кількості владно-управлінських функцій організаціям саморегулювання.

4. Сучасний стан будівельного сектору України характеризується значною деформацією цілей його розвитку, що провокує низку масштабних проблем, зокрема хаотичні забудови, з позиції генеральних планів населених пунктів, які є часто не затвердженими, не узгоджуються із соціальними потребами, екологічними нормами та часто зводяться із численними порушеннями. Внаслідок значного відтоку професійних будівельних кадрів за кордон та в інші сфери діяльності у період стагнації галузі, будівництвом почали займатися особи без належного рівня кваліфікації, що часто призводить до зловживань та негативних наслідків спричинених порушенням державних будівельних норм (ДБН, СНІП, ГОСТ) і технічних регламентів.

Відзначено, що ситуація в будівельній сфері Рівненщини має загальнодержавну тенденцію, а саме: після незначного посткризового відновлення будівельного сектору 2010-2011 рр., з 2012 р. почалася стагнація, яка у 2014 р. переросла у гостру фазу кризи, що тривала до кінця 2015 р. Нове будівництво, реконструкція та технічне переоснащення склали 73,2% від загального обсягу виконаних робіт, капітальний і поточний ремонт – 17,1% та 9,7% відповідно. Проведений SWOT-аналізу засвідчив наявність значної кількості як потенційних проблем, так і можливостей. Значна кількість пропозицій на ринку житлової нерухомості створили враження будівельного

буму, проте низький попит обтяжується слабкою купівельною спроможністю населення, оскільки продажі житлової та більшості сегментів комерційної нерухомості, в першу чергу, залежать від рівня доходів населення та обороту підприємств малого і середнього бізнесу.

5. Будівельній діяльності сьогодні притаманно багато проблем, що супроводжують її на усіх етапах – від процесу придбання земельної ділянки і проходження недосконалих дозвільних процедур, до здачі об'єкта в експлуатацію та його після експлуатаційного, утилізаційного забезпечення. Ці проблеми пов'язані не тільки з політикою забудовників, станом суміжних ринків, наявністю адміністративних бар'єрів, надмірна кількість яких стримує підприємницьку активність та сприяє появі монопольних структур, що перешкоджає розвитку будівництва, стримує підвищення його якості, завищує вартість готової продукції й зменшує його доступність для споживачів, але й також з неадекватною державною будівельною політикою, яка не враховує основних беззаперечних і незмінних соціальних та екологічних догм розвитку суспільства, нехтування якими веде до масштабних загроз майбутніх періодів.

Сучасний стан будівельного сектору України характеризується значною деформацією цілей його розвитку, що провокує низку масштабних проблем, зокрема хаотичні забудови, з позиції генеральних планів населених пунктів, які є часто не затвердженими, не узгоджуються із соціальними потребами, екологічними нормами та часто зводяться із численними порушеннями.

У процесі дослідження відмічена тенденція до спаду кількості запланованих перевірок та варіювання показника позапланових, причинами проведення яких є насамперед перевірка виконання розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попередньої перевірки, виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених суб'єктом господарювання у документі обов'язкової звітності. Рівень виявлених порушень коливається в межах 26-68%, причому при проведенні планових перевірок відбувається поступове його зниження. За результатами проведених перевірок інспекторами Держархбудінспекції

впродовж досліджуваного періоду видано 943 приписи, причому найбільша їх кількість стосувалася зупинення виконання підготовчих чи будівельних робіт. Потрібно відмітити і те, що майже вдвічі зменшилася кількість виданих приписів щодо усунення порушення містобудівного законодавства. Вагомим аспектом є зростання кількості перевірок щодо достовірності даних, наведених у декларації про готовність об'єкта до експлуатації та достовірності даних, наведених у повідомленні про початок виконання підготовчих або будівельних робіт. Крім того, наразі позитивним стало різке зниження фактів самочинного будівництва об'єкта в 2018 р. в порівнянні з попереднім роком у 8 раз. Відсоток виявлення фактів не дотримання ліцензійних умов провадження господарської діяльності пов'язаної із створенням об'єктів архітектури становив – 69%.

Загальна динаміка результатів діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю в Україні дає змогу дійти висновку, що державний архітектурно-будівельний контроль виконується на задовільному рівні. Натомість його належному функціонуванню заважають існуючі проблеми, які потребують розв'язання. Серед проблем державного архітектурно-будівельного контролю України необхідно виокремити зовнішні й внутрішні проблеми, які, відповідно, можна розподілити на проблеми в діяльності органів державного контролю у сфері будівництва, проблеми безпосереднього функціонування та проблеми суспільних відносин у процесі функціонування системи державного архітектурно-будівельного контролю.

6. Обсяги капітальних інвестицій відіграють важливе значення в будівельному секторі Рівненщини та впливають на якість виконання будівельних робіт. Головним досягненням наразі для будівельної галузі стала децентралізація, яка дозволила збільшити місцеві бюджети і дала новий поштовх для будівництва. Саме тому в структурі капітальних інвестицій на розвиток будівництва переважають кошти місцевих бюджетів.

7. Перспективами будівельного сектору відзначено: державні плани по розвитку інфраструктури; зростання світової економіки; збільшення чисельності населення; урбанізація; доступ до нових традиційних та

альтернативних енергоресурсів; активізація державно-приватного партнерства; ринки довгострокових позик; ініціативи щодо підтримки екології і сталого розвитку; підтримка держави у частині мінімізації ринкових ризиків; зростання мобільності населення. Будівельний сектор сприяє створенню нових робочих місць, зокрема у таких перспективних сферах як реконструкція будівель та розвиток інфраструктури. Отримавши відповідну підтримку з веденням політики, спрямованої на посилення попиту та стимулювання інвестицій, у деяких країнах будівництво збільшило свою активність.

8. У перебігу дослідження визначені стратегічні пріоритети сталого розвитку будівельного сектору економіки України, серед яких: удосконалення структурної побудови, системи управління та інституціонального забезпечення будівельного сектору; стратегічне забезпечення інноваційного розвитку будівельного сектору; розвиток житлового будівництва з врахуванням інтересів майбутніх поколінь; розвиток будівельної індустрії на основі використання місцевих ресурсів. Очікуваними результатами реалізації стратегічних пріоритетів слід відзначити збільшення: оподаткованої бази організацій і підприємств будівельного сектору; зайнятості населення в будівництві; впровадження інформаційного прогнозного математичного моделювання, енергетично ефективних матеріалів і технологій, що зменшить затрати на будівництво будівель і споруд та їх експлуатацію.

Пріоритетним напрямком розвитку системи технічного регулювання в будівництві залишається формування єдиної комплексної системи нормативних документів, що передбачає дотримання вимог технічних регламентів щодо застосування на обов'язковій основі національних будівельних норм із зведеннями правил з проектування та будівництва, а також національними (міждержавними) стандартами.

9. Напрямами удосконалення державного контролю щодо дотримання норм та стандартів у будівельній галузі є: продовження практики дерегуляції будівельної галузі, створення саморегулювних організацій; модернізація системи містобудівного законодавства шляхом перегляду і прийняття

необхідних норм законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів; удосконалення системи технічних нормативно-правових актів у будівництві, приведення їх до стандартів держав ЄС, особливу увагу при цьому варто звернути на нормативи, що регулюють енергозбереження та енергоефективність; створення інноваційних центрів спрямованих на винахід та запровадження у виробництво нового продукту в промисловості будівельних матеріалів, створення нових практичних методик у технології та організації будівельного виробництва; сприяння впровадженню в будівельну галузь сучасних технологічних рішень та будівельних матеріалів; посилення відповідальності за порушення порядку здійснення авторського і технічного нагляду в будівництві; розвиток механізмів державного архітектурно-будівельного контролю з децентралізацією органів, які здійснюють контроль в цій сфері; оновлення та перегляд містобудівної документації; створення і розвиток містобудівного кадастру; забезпечення збереження історичних територій населених пунктів та пам'яток архітектури; посилення відповідальності за виробництво і застосування в будівництві будівельних матеріалів, конструкцій і виробів неналежної якості.