

О. В. Коломієцьаспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Наукова стаття присвячена комплексному аналізу державного регулювання у сфері будівництва в Україні, розглядаючи його крізь призму конституційного принципу поділу влади. Дослідження зосереджується на вивченні ролі, функцій та повноважень кожної гілки державної влади – законодавчої, виконавчої та судової – у формуванні, реалізації та контролі за державною політикою у будівельній галузі.

У статті розглядається законодавча діяльність Верховної Ради України, яка закладає фундаментальні правові основи для містобудівної та архітектурної діяльності, визначаючи принципи, суб'єктів, об'єкти, норми та стандарти, що є обов'язковими для всіх учасників будівельного процесу. Значна увага приділяється функціям та повноваженням органів виконавчої влади, починаючи від центрального рівня – Кабінету Міністрів України та профільного Міністерства розвитку громад та територій України.

Основну увагу приділено таким критичним проблемам, як: неузгодженість законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що призводить до правових колізій, бюрократизації та корупційних ризиків; застарілість державних будівельних норм, які не відповідають сучасним технологіям, вимогам енергоефективності та міжнародним стандартам; а також надмірна складність і фрагментованість нормативної бази, що ускладнює її застосування та підвищує адміністративне навантаження.

На основі проведеного аналізу запропоновано ключові шляхи вирішення існуючих проблем, зокрема: кодифікація та уніфікація законодавства через розробку Будівельного кодексу України; гармонізація будівельних норм з європейськими стандартами; та посилення науково-експертного супроводу нормотворчого процесу з активним залученням фахівців та громадськості.

Ключові слова: державна політика, будівництво, поділ влади, законодавча влада, виконавча влада, будівельні норми, корупція, гармонізація.

Постановка завдання. Будівництво є однією з ключових галузей національної економіки, що має мультиплікативний ефект на розвиток суміжних секторів та відіграє значну роль у забезпеченні соціально-економічного добробуту держави. Ефективне функціонування будівельної сфери безпосередньо залежить від дієвості та злагодженості державної політики, яка формується та реалізується органами державної влади. Це зумовлює актуальність дослідження їхньої ролі у цьому процесі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного регулювання будівництва в Україні не втрачає своєї актуальності та завжди є предметом наукового дослідження, що знайшло своє відображення у працях: П. С. Покатаєва, Н. І. Олійник, А. В. Воробйова, Ю. Г. Прав, К. В. Денисенка, Ю. М. Денисенка, О. П. Ігнатенка, А. С. Фролової, Є. М. Щербини та ін.

Зокрема, П. С. Покатаєв [1] вивчав державну політику підтримки житлового будівництва, а Н. І. Олійник [2] аналізувала перешкоди для розширення нового житла та пропонувала шляхи вдосконалення державних програм забезпечення житлом. А. В. Воробйов [3] та Ю. Г. Прав [4] зосереджувалися на формуванні та реалізації державної політики для розвитку інвестиційно-будівельного комплексу.

Однак, з огляду на повномасштабну російську збройну агресію та значні руйнування житлової та нежитлової інфраструктури, питання державного регулювання сфери будівництва набуло особливої актуальності. В умовах війни ця галузь критично потребує підтримки для відновлення та відбудови країни, і велику роль у цьому питанні мають відіграти саме органи державної влади, які здійснюють керівництво цією галуззю.

Виклад основного матеріалу. Державна політика – це система цілей, пріоритетів, принципів, інструментів та заходів, що розробляються та впроваджуються державою для вирішення суспільних проблем та досягнення визначених стратегічних завдань у певній сфері.

У період становлення України як незалежної, суверенної та демократичної держави, одним із фундаментальних імперативів державотворення стала необхідність повноцінного та ефективного застосування принципу поділу влади. Це не просто доктринальна ідея, а життєво важлива засада, що гарантує демократичний характер державного управління та запобігає концентрації владних повноважень. Попри відносно короткий історичний відрізок, що минув з моменту проголошення незалежності, Україна досягла відчутних та значних зрушень у сфері імплементації цього принципу в свою політико-правову систему.

Принцип поділу гілок влади закріплений у ст. 6 Конституції України, де вказано, що «...державна влада в Україні здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [5].

Принцип поділу влади має багатоаспектну природу та охоплює три взаємопов'язані самостійні складові:

- функціональний розподіл між державними органами відповідно до вимог праці, що означає: «державна влада не є монолітною, а розподілена між спеціалізованими інституціями, кожна з яких виконує притаманні їй функції: законодавчу, виконавчу та судову. Такий поділ забезпечує ефективність управління, дозволяючи кожному органу зосередитися на своїй профільній діяльності та розвивати відповідну експертизу. Він також оптимізує процеси прийняття рішень, унеможливорюючи дублювання функцій та підвищуючи оперативність;

- закріплення певної самостійності кожного органу влади при здійсненні своїх повноважень, адже кожна з гілок влади – парламент, уряд, суди – наділяється власними, чітко визначеними повноваженнями, реалізація яких відбувається автономно, без прямого втручання з боку інших гілок. Ця інституційна незалежність є запорукою їхньої об'єктивності та неупередженості. Самостійність також забезпечує можливість кожній гілці відповідати за власні рішення та дії;

- наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішенням іншого органу, контролюючи певною мірою його дії,

тобто реалізація системи «стримувань і противаг», яка не просто декларує поділ, а створює механізми взаємного контролю та балансу, запобігаючи домінуванню однієї гілки влади над іншою.

Втілення цього фундаментального принципу (поділу влади), що визначає структуру та взаємодію державних інститутів, має вирішальне значення для ефективності державної політики в усіх сферах суспільного життя, зокрема, у такій стратегічно важливій галузі, як будівництво, чітке розмежування повноважень, автономія кожного органу та функціонування системи стримувань і противаг є запорукою системності, прозорості та успішної реалізації державних ініціатив.

Саме через призму цих складових принципу поділу влади – функціонального розподілу, самостійності повноважень та механізму взаємного контролю – ми можемо повною мірою оцінити та проаналізувати роль конкретних органів державної влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері будівництва. Далі детальніше розглянемо, як законодавча, виконавча та судова гілки влади, діючи у межах своїх компетенцій та взаємодіючи між собою, забезпечують правове регулювання, впровадження стандартів, контроль за дотриманням норм та вирішення спорів, що є необхідним для сталого розвитку галузі будівництва.

Законодавча влада – одна з гілок державної влади, головним призначенням якої є здійснення державної влади шляхом законотворення. Структурно є сукупністю повноважень щодо прийняття законів та інших нормативно-правових актів, а також сукупністю організаційних форм реалізації цих повноважень [6].

У ст. 75 Конституція України проголошується, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України [5].

Верховна Рада України визначає основні засади державної політики у сфері будівництва шляхом прийняття законів України. Це включає розробку та затвердження генеральних напрямків розвитку галузі, встановлення правових основ містобудівної діяльності, архітектурної діяльності, регулювання земельних відносин, стандартизації та нормування у будівництві, а також визначення засад державної підтримки будівельної сфери. Серед основних нормативно-правових актів, якими здійснюється регулювання сфери будівництва можна визначити: ЗУ «Про регулювання містобудівної

діяльності», ЗУ «Про архітектурну діяльність», ЗУ «Про будівельні норми». Парламент також здійснює контроль за виконанням ухвалених законів та формуванням відповідних бюджетних програм.

Можна зазначити, що у вище перелічених Законах не має окремої статті, яка б чітко визначала «Повноваження Верховної Ради України у сфері регулювання будівельної діяльності...», проте аналіз норм окремих статей надає можливість виокремити ці повноваження через реалізацію основної функції – законотворення.

Так, ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» – є ключовим, оскільки встановлює основні правові, організаційні та економічні засади містобудівної діяльності. Роль Верховної Ради тут полягає у визначенні загальних принципів, суб'єктів та об'єктів містобудування, видів містобудівної документації, системи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

У ст. 2 Закону [7] визначено принципи здійснення містобудівної діяльності, що є обов'язковими для всіх учасників сфери будівництва.

У ст. 16 Закону [7] міститься пряма законодавча вимога щодо планування територій на місцевому рівні, зокрема ч. 1, ст. 16 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» чітко зазначає, що планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів і детальних планів території. І це означає, що відсутність такої документації є прямим порушенням вимог Закону.

А ст. 17 Закону [7] зазначає, що Генеральні плани населених пунктів є обов'язковими для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території.

У ч. 1, ст. 16 визначено, що містобудівна документація на місцевому рівні обов'язково розробляється у цифровій формі на актуалізованій картографічній основі, що є принциповою вимогою для її інтеграції з Державним земельним кадастром. А у ч. 4, ст. 16 міститься імперативна норма, прямо забороняє затвердження містобудівної документації на місцевому рівні за відсутності розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту, що підкреслює критичну важливість аспектів безпеки та стійкості у сучасному містобудуванні, особливо в умовах повномасштабної війни.

Взаємодія з Державним земельним кадастром та Містобудівним кадастром: Вимоги щодо внесення обмежень у використання земель та інших відомостей до Містобудівного кадастру та Державного земельного кадастру (частина 5, статті 16; частина 6, статті 16-1) підкреслюють обов'язковість інтеграції та узгодженості цих інформаційних систем, а отже, й актуальності та повноти самої документації.

У ст. 41 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» законодавець встановив норму щодо обов'язковості здійснення державного архітектурно-будівельного контролю у сфері будівництва. Так, ч. 1, ст. 41 Закону [7] прямо визначає державний архітектурно-будівельний контроль як «сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт». Це імперативне формулювання вказує на те, що такий контроль не є невід'ємною частиною процесу будівництва, спрямованою на забезпечення законності та безпеки. Законодавець визначив, що державний контроль поширюється на всіх суб'єктів містобудування та здійснюється замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями, а також замовниками-фізичними особами, що свідчить про його всеохоплюючий характер.

Порушення вимог законодавства тягнуть за собою обов'язкове реагування з боку посадових осіб органів контролю, які мають досить широкі повноваження щодо припинення порушень, включаючи видачу обов'язкових для виконання приписів, зупинення підготовчих та будівельних робіт та накладення штрафів. У разі систематичного перешкоджання або невиконання приписів, передбачено обов'язкове звернення до суду про припинення права на виконання робіт.

ЗУ «Про архітектурну діяльність» визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності в Україні. Верховна Рада України як законодавець встановлює вимоги до визначення змісту поняття «архітектурна діяльність», перелік суб'єктів її здійснення та вимоги, що висуваються до архітекторів; порядок здійснення авторського нагляду тощо.

Через визначення основних термінів та понять Верховна Рада України Законом [8] чітко дефінує ключові поняття, такі як «архітектурна діяльність», «об'єкти архітектурної діяльності»,

«суб'єкти архітектурної діяльності», «проектна документація для будівництва», «авторський нагляд» тощо. Це забезпечує єдине розуміння та застосування термінології в усій галузі, створюючи спільне правове поле. Закон визначає основні принципи архітектурної діяльності, як то: необхідність дотримання містобудівних та будівельних норм, забезпечення доступності для маломобільних груп населення, збереження культурної спадщини тощо, які є обов'язковими для всіх суб'єктів архітектурної діяльності (стаття 1).

Крім того, цим Законом [8] законодавець чітко визначив хто має право здійснювати архітектурну діяльність, встановив вимоги до кваліфікації архітекторів, інженерів-проектувальників (через систему кваліфікаційних сертифікатів) (стаття 7); розмежовував права та обов'язки архітекторів, замовників, інших учасників процесу, зокрема щодо здійснення авторського нагляду (статті 8-9); вимоги щодо здійснення професійної атестації суб'єктів ринку надання будівельних послуг (стаття 17); визначив загальні положення щодо відповідальності суб'єктів архітектурної діяльності за порушення законодавства, будівельних норм та правил (статті 10).

Базовим для системи будівельного нормування – є ЗУ «Про будівельні норми» [9], приймаючи його Верховна Рада України встановила правові та організаційні засади розроблення, затвердження, реєстрації, скасування та застосування будівельних норм. Зокрема, визначає суб'єктів нормування в будівництві та їх компетенцію (стаття 5); основні вимоги до будівель і споруд, яких мають дотримуватися учасники ринку надання будівельних послуг під час проектування, будівництва та експлуатації об'єктів відповідно до їх функціонального призначення (стаття 7-2), тощо.

Виконавча влада – є однією з гілок державної влади, єдиною системою виконавчо-розпорядчих органів, які здійснюють безпосереднє управління державними справами. Вона має наступні ознаки: відносна самостійність у системі єдиної державної влади; організаційний характер впливу на суспільні відносини; організаційна оформленість її носіїв (суб'єктів), тобто вона має конкретне суб'єктивне визначення і уособлюється в діяльності спеціальних структур, наділених державою відповідною компетенцією; системність суб'єктів характеризується функціональною взаємозалежністю,

організаційно-ієрархічною і юридичною підвладністю; професіоналізм, тобто ця влада здійснюється спеціально утвореними, підготовленими та офіційно визнаними державою суб'єктами; універсальність існування в часі та просторі [10, с. 73].

Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади, вищим органом цієї системи – є Кабінет Міністрів України [11]. Він здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації; спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів; є відповідальним перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією (ст. 1 Закону [12]). Він розробляє та подає на розгляд Верховної Ради законопроекти, приймає постанови та розпорядження, що деталізують та конкретизують положення законів.

До повноважень Кабінет Міністрів України в сфері будівництва можна віднести: розробку та затвердження державних цільових програм у сфері будівництва (житлових програм, програм розвитку інфраструктури); встановлення загальних правил та стандартів будівництва; регулювання інвестиційної діяльності у галузі будівництва; забезпечення ліцензування та дозвільної системи. Крім того, він спрямовує і координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади у будівельній сфері.

Згідно із ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» Кабінет Міністрів України наділений широкими повноваженнями у сфері регулювання галузі будівництва, до яких належить:

- забезпечення проведення державної політики у сфері містобудівної діяльності, зокрема: формування основних напрямків, цілей та стратегій розвитку населених пунктів та їх забудови; координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, які реалізують державну політику у сфері містобудування та будівництва;

- розроблення та затвердження нормативно-правових актів, які деталізують та конкретизують положення ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та інших законів у будівельній сфері. Ці постанови встановлюють порядки, процедури, правила та вимоги до різних аспектів

містобудівної діяльності, зокрема: «Порядок застосування національних стандартів для будівельної продукції», «Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації», «Порядок розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них», «Порядок ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва», «Порядок обміну інформацією між містобудівним та державним земельним кадастрами», «Порядок розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту», «Порядок проведення експертизи містобудівної документації», «Порядок проведення громадських слухань проектів містобудівної документації на місцевому рівні», «Порядок реалізації експериментального проекту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні», «Порядок присвоєння адрес об'єктам будівництва, об'єктам нерухомого майна», «Порядок розроблення, здійснення експертизи та застосування проектів повторного використання у будівництві», «Порядок влаштування засобів безперешкодного доступу до об'єктів або їх розумного пристосування», «Порядок проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва», «Порядок проведення технічної інвентаризації», «Порядок проведення технічного обстеження і прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, будівель і споруд сільськогосподарського призначення, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), збудовані на земельній ділянці відповідного цільового призначення без дозвільного документа на виконання будівельних робіт», «Порядок розроблення, погодження, оприлюднення схеми розміщення тимчасових споруд для життєзабезпечення населення, її складу та змісту, вимог до тимчасових споруд для життєзабезпечення населення, їх зведення, перенесення та демонтажу», «Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури», «Порядок проведення професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» [13].

Крім того, Кабінет Міністрів України затверджує державні будівельні норми (ДБН) та інші нормативи (і, хоча розроблення ДБН

здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури, але затверджує ДБН, саме Кабінет Міністрів України), а також встановлює перелік видів діяльності у будівництві, які підлягають ліцензуванню.

Відповідно до ч. 2, ст. 1 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах (зокрема у сфері будівництва) забезпечують Міністерства, які є центральними органами виконавчої влади (ч. 1, ст. 6 Закону [11]).

Основними завданнями Міністерства, є:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку відповідної галузі (сфери);
- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;
- забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні, тощо (ч. 1, ст. 7 Закону [11]).

Центральним органом виконавчої влади у досліджувальній сфері – Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Мінрозвитку), що відповідає за формування державної політики у сферах транспорту, розвитку інфраструктури та житлово-комунального господарства, відновлення та регіонального розвитку, а також підтримка ВПО, захист прав примусово переміщених (депортованих) осіб, реінтеграції громадян з тимчасово окупованої території, підтримки внутрішньо переміщених осіб, відновлення та розбудова миру, розвиток тимчасово окупованої території після її реінтеграції [14].

Основними завданнями Мінрозвитку сьогодні є стимулювання регіонального розвитку, забезпечення енергетичної ефективності, відновлення територій після збройної агресії росії, а також розвиток місцевого самоврядування та просторового планування. Міністерство координує роботу з безпеки на транспорті та регулювання будівельної галузі шляхом впровадження нових стандартів та будівельних норм [14].

Основними завданнями Мінрозвитку у сфері будівництва, є:

- забезпечення формування та реалізація державної політики: у сфері благоустрою населених пунктів, житлово-комунального

господарства, надання послуги з управління побутовими відходами, будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, технічного регулювання у будівництві, державної політики ціноутворення у будівництві, зокрема:

- відновлення регіонів, територій та інфраструктури, що постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації проти України;
- здійснення нормування у будівництві з метою формування безпечного середовища для життя і здоров'я людини;
- організації діяльності з планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- проведення моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях;
- визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації відповідного рівня;
- ведення містобудівного кадастру на державному рівні;
- проведення містобудівного моніторингу;
- визначення критеріїв, яким повинні відповідати експертні організації, що здійснюють експертизу проектів будівництва;
- забезпечення формування та реалізації державної політики: у сфері дорожнього господарства; архітектурно-будівельного контролю та нагляду; забезпечення енергетичної ефективності будівель; з питань інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови, тощо [15].

Крім того, Мінрозвитку здійснює розпорядження коштами державного бюджету, які виділяються на реалізацію державних програм у сфері будівництва та містобудування, бере участь у міжнародному співробітництві у сфері містобудівної діяльності, укладанні міжнародних договорів з питань будівництва та містобудування.

Безпосередня реалізація державної політики у сфері будівництва покладається на систему центральних органів виконавчої влади, що діють під керівництвом Кабінету Міністрів України (окрім Міністерство розвитку громад та територій України, яке є профільним), до них належать:

- Державна інспекція архітектури та містобудування України (далі – ДІАМ), яка здійснює функції державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Її роль полягає

у забезпеченні дотримання суб'єктами будівельної діяльності вимог законодавства, державних будівельних норм, стандартів і правил. ДІАМ видає дозволи на виконання будівельних робіт, приймає в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти, здійснює перевірки та накладає штрафні санкції за вчинення порушень у сфері будівництва;

- Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), яка відповідає за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту населення, пожежної та техногенної безпеки, що включає погодження проектної документації на відповідність протипожежним та іншим нормам безпеки, здійснення контролю за їх дотриманням на об'єктах будівництва;

– інші міністерства та відомства, які залежно від специфіки об'єктів будівництва можуть брати участь у формуванні та реалізації політики у сфері будівництва, як то: Міністерство охорони здоров'я України (що затверджує санітарні норми), Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (здійснює екологічну експертизу), Фонд державного майна України (здійснює управління державним майном, що може бути об'єктом будівництва або реконструкції).

Відповідно до ч. 1 Постанови КМУ «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» у складі апарату центральних органів виконавчої влади утворюються такі структурні підрозділи:

- департамент – структурний підрозділ, що утворюється для виконання окремих завдань з реалізації державної політики за певними напрямками діяльності центрального органу виконавчої влади, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи;

– управління (самостійний відділ) – структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування, до складу якого входять не менш як два відділи, із штатною чисельністю не менш як 5 одиниць;

- відділ у складі департаменту (управління) – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з штатною чисельністю не менш як 4 одиниці [16].

Так, до структури Запорізької Обласної Державної Адміністрації входять:

- Департамент житлово-комунального господарства та будівництва;

- Управління капітального будівництва;
- Управління містобудування та архітектури облдержадміністрації [17].

Департамент житлово-комунального господарства та будівництва – є ключовим органом у структурі обласної державної адміністрації, що відповідає за реалізацію політики у сфері будівництва. Цей департамент зосереджений на питаннях, що стосуються комунальної інфраструктури, житлового фонду та його експлуатації. Він забезпечує реалізацію державної політики у сфері ЖКГ та житлового будівництва основними завданнями його діяльності в сфері будівництва, є:

- забезпечення на території області реалізації державної політики у галузі благоустрою населених пунктів, розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, інженерного захисту територій, будіндустрії, підвищення енергоефективності у будівництві на території області;
- забезпечення реалізації державної політики, у тому числі інвестиційної та інноваційної, у галузі дорожнього господарства, у тому числі функції головного розпорядника коштів на утримання та розвиток автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури;
- організація виконання державних програм, розроблення і реалізація регіональних програм розвитку житлово-комунального господарства, дорожнього господарства, подання пропозицій до проектів регіональних програм, тощо [18].

Управління капітального будівництва – є основним замовником та виконавцем проектів нового будівництва, реконструкції та капітального ремонту за рахунок бюджетних коштів. Його ключове завдання – ефективна реалізація великих інфраструктурних проектів.

До його основних повноважень належать:

- виконання завдань з будівництва житлових будинків, об'єктів освіти, охорони здоров'я, зв'язку, транспорту, торгівлі, громадського харчування, комунального господарства, культурно-побутового та іншого призначення;
- участь у складанні переліків об'єктів, фінансування яких передбачається за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів та забезпечення своєчасного і повного фінансування проектно-вишукувальних робіт та робіт з обстеження технічного стану будівель і споруд;
- розміщення замовлення на проектно-вишукувальні роботи та роботи з обстеження технічного стану будівель і споруд, укладання

договорів з проектними організаціями на розроблення проектно-кошторисної документації та здійснення ними авторського нагляду;

- передача проектним та вишукувальним організаціям завдань на проектування, вихідних даних, необхідних для виконання проектних і вишукувальних робіт та розроблення проектно-кошторисної документації;

- розміщення замовлення на будівництво, укладання договорів, разом з підрядними організаціями, погодження цін на будівництво;

- забезпечення подання декларацій про початок виконання будівельних робіт, заяв про отримання дозволу на виконання робіт, повідомлень про зміну даних у зареєстрованій декларації для реєстрації в інспекції державного архітектурно-будівельного контролю;

- здійснення державних закупівель у сфері будівництва;

- підготовка геодезичної основи для будівництва;

- забезпечення будівництва технологічним, енергетичним, електротехнічним та іншим устаткуванням, апаратурою, матеріалами;

- виконання будівельно-монтажних робіт;

- відведення земельної ділянки під будівництво;

- перенесення з будівельного майданчика магістральних ліній електропередачі, залізничних колій, мереж водопроводу, каналізації, газопроводів, ліній зв'язку та інших споруд, що перешкоджають будівництву;

- технічний нагляд за будівництвом, контроль за відповідністю обсягів та якості виконаних робіт проектам, технічним умовам, стандартам і державним будівельним нормам;

- підготовка об'єктів до експлуатації, тощо [19].

Управління містобудування та архітектури відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері містобудування, архітектури та просторового планування. Воно забезпечує системний розвиток території, збереження архітектурної спадщини та раціональне використання земель, в межах повноважень та виконує наступні завдання:

- готує рішення щодо планування території на регіональному рівні;

- організовує розробку і подання на затвердження обласної ради містобудівних програм, зокрема й інвестиційних;

- здійснює моніторинг: реалізації схеми планування території області; стану розроблення,

оновлення містобудівної документації на регіональному та місцевому рівнях; забудови та іншого використання територій;

- забезпечує додержання законодавства у сфері містобудування та архітектури, державних стандартів, норм і правил при реалізації затвердженої містобудівної документації; сприяє розробленню, проведенню експертизи містобудівної документації;

- готує пропозиції щодо встановлення режиму забудови територій, визначених для містобудівних потреб, у разі відсутності адміністративного району;

- співпрацює з органами державного архітектурно-будівельного контролю з питань самочинно збудованих об'єктів містобудування;

- інформує населення про плани розміщення найважливіших містобудівних, промислових, енергетичних і транспортних комплексів;

- забезпечує ведення містобудівного кадастру на обласному рівні, здійснює методичне керівництво організацією робіт створення містобудівного кадастру на районному та місцевому рівнях;

- сприяє створенню та оновленню картографічної основи території області;

- організовує проведення архітектурних та містобудівних конкурсів [20].

Тобто, Управління капітального будівництва – є безпосереднім замовником та організатором будівельних робіт, що фінансуються з бюджету.

Дослідив функції кожного з органів державної влади щодо формування та реалізації політики у сфері будівництва встановлено, що фундаментальною проблемою, на сьогодні залишається – дисонанс між законодавчими актами (Законами України) та підзаконними нормативно-правовими актами (постановами Кабінету Міністрів України, Наказами міністерств та відомств). Тоді як Закони визначають загальні принципи та правові основи регулювання будівельної діяльності, встановлюючи, зокрема, вичерпні переліки необхідних документів та процедур – практика свідчить про часте імплементавання в підзаконних актах норм, що прямо або опосередковано суперечать положенням законів, або ж необґрунтовано розширюють їх, хоча відповідно до юридичної сили, вони можуть лише уточнювати норми Законів. Зокрема, це може стосуватися переліку документів, необхідних для отримання дозволу на виконання будівельних робіт, вичерпний перелік яких визначений

у ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Проте, на практиці, окремі відомчі акти чи навіть внутрішні інструкції можуть встановлювати додаткові вимоги або створювати обтяжливі процедури, що не передбачені Законом. Це призводить до виникнення юридичних колізій, які унеможливають однозначне правозастосування, породжують численні бюрократичні перепони та, що найважливіше, створюють підґрунтя для корупційних проявів через дискреційні повноваження посадових осіб. А нечіткість у розмежуванні компетенцій та відповідальності між різними органами державної влади лише посилює цю проблему.

Іншою суттєвою проблемою, є – застарілість та неактуальність будівельних норм (ДБН) і стандартів. Значний сегмент українських державних будівельних норм (ДБН), які є основою технічного регулювання галузі будівництва, успадкований від радянської системи або розроблений на її засадах. Це призводить до їх невідповідності сучасним технологічним реаліям, інноваційним будівельним матеріалам, актуальним вимогам до енергоефективності, екологічної безпеки, інклюзивності та комфорту міського середовища, які стали пріоритетними у світовій практиці.

А величезна кількість нормативних актів, їхній обсяг та часті зміни роблять правове поле у сфері будівництва надзвичайно складним для орієнтації, навіть, для кваліфікованих фахівців. Відсутність єдиної, систематизованої та легкодоступної бази актуальних норм ускладнює їх застосування та підвищує ризик ненавмисних порушень. Як наслідок – збільшення адміністративного навантаження на всіх учасників будівельного процесу, необхідність залучення додаткових експертних та юридичних ресурсів, що підвищує вартість проектів. Це, також, уповільнює процес прийняття рішень та створює можливості для маніпуляцій з нормами через їх багатозначність або складність пошуку актуальної інформації.

Вирішення означених проблем може бути шляхом:

- кодифікації та уніфікації законодавства, зокрема шляхом розробки та прийняття Будівельного кодексу України, який би об'єднав та систематизував усі норми законодавства, що регулюють будівельну діяльність – від містобудівного планування та проектування до будівництва, введення в експлуатацію та знесення об'єктів;

– гармонізації будівельних норм з міжнародними стандартами, зокрема пріоритизацією має стати імплементація Єврокодів (комплекту гармонізованих європейських стандартів (hEN) для розрахунку несучих конструкцій будівельних споруд і їх захисту від дії вогню), що дозволить впроваджувати передові технології, матеріали та підвищувати якість та безпеку будівельних робіт.

Висновки. Проведений аналіз функціонування системи державного управління у сфері будівництва, крізь призму конституційного принципу поділу влади, виявив низку системних проблем, що суттєво перешкоджають ефективній реалізації державної політики. Ключовою перешкодою – є неузгодженість між законодавчими та підзаконними актами, яка породжує правові колізії, бюрократичні бар'єри та сприяє корупційним ризикам через невизначеність компетенцій. Цю ситуацію ускладнює застарілість державних будівельних норм (ДБН), що не відповідають сучасним технологіям, вимогам енергоефективності, інклюзивності та міжнародним стандартам, гальмуючи інноваційний розвиток галузі.

Додатково, надмірна складність і фрагментованість нормативної бази ускладнює її застосування та підвищує ризик ненавмисних порушень. Для подолання цих викликів необхідний системний підхід до реформування правової бази, що включає кодифікацію та уніфікацію законодавства (зокрема, розробку Будівельного кодексу України), гармонізацію будівельних норм з європейськими стандартами та посилення науково-експертного супроводу нормотворчого процесу з активним залученням фахівців та громадськості. Реалізація цих заходів є критично важливою для забезпечення сталого розвитку будівельної галузі та успішної відбудови України.

Список використаної літератури:

1. Покатаєв П. С. Державна підтримка розвитку житлового будівництва в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / П. С. Покатаєв ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2011. 20 с. (рис.).
2. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління» ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2011. 36 с.
3. Воробйов А. В. Державне управління інвестиційною діяльністю в будівництві : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління» ; Гуманітарний ун-т «Запорізький ін-т держ. та муніципального управління». Запоріжжя, 2007. 20 с.
4. Прав Ю. Г. Формування та реалізація державної політики сприяння розвитку інвестиційно-будівельного комплексу в умовах децентралізації України: автореф. дис. ... д. держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління» ; Приватне акціонерне товариство «Вищий навчальний заклад “Міжрегіональна Академія управління персоналом”». 2021.
5. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р., №254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>
6. Шемшученко Ю. С. Законодавча влада // *Юридична енциклопедія* : [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д – Й. С. 500.
7. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон від 17 лютого 2011 р., № 3038-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-VI#Text>
8. Про архітектурну діяльність : Закон від 20 травня 1999 р., № 687-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>
9. Про будівельні норми : Закон від 5 листопада 2009 р., № 1704-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17#Text>
10. Лебедева В. В., Граціотова Г. О. Поняття, ознаки, види органів держави та форми державного правління. *Economics: time realities*. 2021. № 5 (57). С. 71–80. URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2021/No5/71.pdf>
11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон від 17 березня 2011 р., № 3166-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон від 27 лютого 2014 р., № 794-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
13. Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Міністерство розвитку громад та територій України. Офіційний вебсайт. URL: <https://mindev.gov.ua/>
15. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : Постанова від 30 червня 2015 р. № 460 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-n#Text>

16. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова від 12 березня 2005 р. № 179 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-p#top>
17. Структура ОДА : офіційний веб-сайт Запорізької Обласної Державної Адміністрації. URL: <https://www.zoda.gov.ua/article/27/struktura-oda.html>
18. Про затвердження Положення про Департамент житлово-комунального господарства та будівництва Запорізької обласної державної адміністрації : Розпорядження від 22.10.2024 р., № 862 / Голова Обласної державної адміністрації, начальника обласної військової адміністрації. URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/71474/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-zhitlovo--komunalnogo-gospodarstva-ta-budivnitstva-zaporizkoji-oblasnoji-derzhavnoji-administratsiji.html>
19. Про затвердження Положення про Управління капітального будівництва Запорізької обласної державної адміністрації : Розпорядження від 28.02.2017 р., № 87 / Голова Обласної державної адміністрації. URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/28152/polozhennya-pro-upravlinnya-kapitalnogo-budivnitstva-zaporizkoji-oblasnoji-derzhavnoji-administratsiji.html>
20. Про затвердження Положення про Управління містобудування та архітектури Запорізької обласної державної адміністрації : Розпорядження 28.05.2021 р., № 370 / Голова Обласної державної адміністрації. URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/55819/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-upravlinnyamistobuduvannya-ta-arhitekturi-zaporizkoji-oblasnoji-derzhavnoji-administratsiji.html>

Kolomiets O. V. The role of state authorities in the formation and implementation of state policy in the sphere of construction

The scientific article is devoted to a comprehensive analysis of state regulation in the construction sector in Ukraine, considering it through the prism of the constitutional principle of separation of powers. The research focuses on studying the role, functions and powers of each branch of state power – legislative, executive and judicial – in the formation, implementation and control of state policy in the construction industry.

The article examines the legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine, which lays the fundamental legal foundations for urban planning and architectural activities, defining the principles, subjects, objects, norms and standards that are mandatory for all participants in the construction process. Considerable attention is paid to the functions and powers of executive authorities, starting from the central level – the Cabinet of Ministers of Ukraine and the relevant Ministry of Community and Territorial Development of Ukraine.

The main attention is paid to such critical problems as: inconsistency of legislative and subordinate normative legal acts, which leads to legal conflicts, bureaucratization and corruption risks; outdated state construction standards that do not meet modern technologies, energy efficiency requirements and international standards; as well as excessive complexity and fragmentation of the regulatory framework, which complicates its application and increases the administrative burden.

Based on the analysis, key ways to solve existing problems are proposed, in particular: codification and unification of legislation through the development of the Building Code of Ukraine; harmonization of building standards with European standards; and strengthening scientific and expert support of the rule-making process with the active involvement of specialists and the public.

Key words: state policy, construction, separation of powers, legislative power, executive power, building standards, corruption, harmonization.