

7. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус державної податкової служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2011. 22 с.
8. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право. М. : Изд-во «БЕК», 1996. 368 с.
10. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#Text>.
11. Державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері державних/публічних закупівель. DOZORRO, 2020 <https://dozorro.org/derzhkontrol>.
12. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
13. Тимофеюк А. Публічні закупівлі для новеньких. Transparency International Ukraine, 2020. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/publicni-zakupivli-dlya-novenkyh/>

УДК 342.951:69(477)

ЛАВРЕНІКОВА О. С.

ЗАВДАННЯ, ЦІЛІ ТА ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

У статті розкрито цілі, завдання та функції публічного адміністрування будівництва в Україні. Вважається, що їх доцільно визначити самостійними змістовими елементами останнього, що окреслюють коло суспільних та адміністративних взаємозв'язків в окресленій сфері та дають загальне уявлення про процес його реалізації будучи фундаментальною основою та нормативним підґрунтям адміністративної діяльності публічної адміністрації, яка займається безпосередньо його реалізацією.

Ключові слова: адміністративна діяльність, будівництво, органи влади, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

В статье раскрыты цели, задачи и функции публичного администрирования строительства в Украине. Считается, что их целесообразно определить самостоятельными содержательными элементами последнего, которые определяют круг общественных и административных взаимосвязей в очерченной сфере и дают общее представление о процессе его реализации являясь фундаментальной основой и нормативной почвой административной деятельности публичной администрации, которая занимается непосредственно его реализацией.

Ключевые слова: административная деятельность, органы власти, публичная администрация, публичное администрирование, строительство.

The article describes the goals, tasks and functions of public administration of construction in Ukraine. It is considered appropriate for defined them as independent content elements of the latter that outline the range of social and administrative interrelations in the specified sphere and give a general idea of the process of its realization. This is his fundamental basis for the administrative activity of public administration, which is engaged in its direct realization.

Key words: administrative activity, authorities, construction, public administration, public administration.

Вступ. Галузь будівництва поправу, останнім часом, викликає все більшого наукового інтересу. Чисельні будівельні майданчики, самочинне будівництво, судові позови та різноманітні конфлікти у цій сфері підводять до підсумку, що актуальність публічного адміністрування цілком очевидна. Тим паче, що будівельна галузь в Україні за останні роки отримала дуже великий поштовх до розвитку та, як і була, так і залишається найбільш матеріаломісткою, адже пов'язана більш ніж з 70 галузями, тому сміливо може стати рушієм економіки всієї держави [1]. Проте у правовому полі аж ніяк не всі питання вирішено належно, що, власне, і є однією з причин численних конфліктів і проблем у галузі [2, с. 18].

Огляд останніх досліджень. Десь суміжно чи побічно до аналогічних проблем врегулювання будівничої сфери в Україні звертали свою увагу багато вчених, зокрема: В. Аверьянов, В. Афанасьєв, В. Банах, Ю. Битяк, В. Воронкова, В. Гарашук, О. Дяченко, Т. Кравцова, Л. Мажник, В. Малиновський, І. Миронець, А. Никифоров, В. Олюха, Р. Турій, С. Чернов, С. Чистов, О. Ястремська та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їхнього дослідження.

Виклад основних положень. Перш за все, слід відмітити, що вперше поняття «публічне адміністрування» і «публічне управління» в 1887 р. ввів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в есе під назвою «Вивчення адміністрації» («The Study of Administration»), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрямок, який отримав свій подальший розвиток. У цій роботі Вудро Вільсон писав: «Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як він повинен здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами» [3, с. 5].

Публічне адміністрування – це багатопланове визначення. У нашому розумінні під публічним адмініструванням будівництва в Україні слід розуміти адміністративну діяльність виконавчих та місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулюючий та організаційний вплив на суспільні відносини в сфері реалізації основних складових будівельних робіт та забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різноманітного призначення.

Зміст аналізованої категорії розкриває сукупність передбачених адміністративним законодавством ймовірних та необхідних владно-регулятивних дій публічної адміністрації, об'єктивованих у вигляді їх адміністративної діяльності, в той час як об'єктом є конкретна варіація активної дії по забезпеченню комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різноманітного призначення.

Тобто, безпосередньо присутня комунікативна взаємодія, яка: 1) має нормативне підґрунтя; 2) суб'єктом є публічна адміністрація, а об'єктом – складник будівельних робіт; 3) в кінцевому рахунку має досягати суспільно-корисний результат, об'єктивований відповідними діями чи утриманням від них.

Слід уточнити, що публічну адміністрацію сфери будівництва в Україні складають: Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, сільські, селищні, міські ради та деякі інші.

При чому, у вищенаведеному переліку присутні як органи загальної, так і спеціальної та дотичної компетенції щодо врегулювання суспільних взаємовідношень будівельної галузі України.

У свою чергу, говорячи про об'єкти адміністрування, вважаємо за необхідне уточнити, що термін «будівництво» слід розглядати як сукупність певних варіаційних активних дій щодо реалізації основних будівельних робіт в загальному, та окремо як галузь матеріального виробництва, що забезпечує комунально-побутове, соціально-культурне, житлове та технічне облаштування земельних поліпшень різноманітного призначення. В той час як будівельні роботи визначаються як роботи з нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту (Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466. Редакція від 28.04.2018) а також технічного переоснащення (Редакція від 10.06.2017) [4].

Отже, об'єктами публічного адміністрування будівництва є первинне спорудження земельних поліпшень різноманітного призначення, реконструкція, реставрація або капітальний ремонт вже існуючих будівель.

Предметом публічного адміністрування будівництва, на наш погляд, є будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси та частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури. Винятками є нафтові і газові свердловини та об'єкти їх влаштування [5].

Саме ж адміністрування будівництвом охоплює проведення єдиної технічної політики в галузі, планування і розробку організаційно-правових засад проектування і будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, нормування, роботу з кадрами, організацію техніки безпеки та охорону праці, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних правил, норм і стандартів та ін. [6, с. 109].

Розглядаючи основні функції публічного адміністрування будівництва в Україні, першочергово, зазначимо, що в управлінській термінології функція виражає спеціалізований вид управлінської діяльності, який пов'язаний з певною метою – запланованим результатом. Оскільки мета є ідеальним прогнозуванням результату управлінської праці, то саме визначення завдання і є першим кроком у досягненні мети. Виходячи з того, що мета діяльності будь-якої соціальної системи детермінована об'єктивними потребами зовнішнього середовища, можна стверджувати, що цілі діяльності суб'єкта управління детерміновані об'єктивними потребами відповідної соціальної системи управління, в тому числі життєво важливими потребами адекватного об'єкта управління [7, с. 48-49]. Тому забезпечення цих потреб є метою управлінської діяльності, тобто забезпечення оптимального існування і розвитку об'єкта і системи управління в цілому – досягнення максимально корисного ефекту при найменших зусиллях і затратах [8, с. 32]. Саму ж фактичну діяльність суб'єкта управління щодо забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління правомірно розглядати як об'єктивно необхідну єдність функцій управління. Потреби об'єкта управління, будучи різноманітними і багаточисленними, зумовлюють цілі управлінської діяльності, що охоплюють окремі блоки завдань. Водночас, найбільш загальним групам потреб і блокам завдань притаманна відносна самостійність і однорідність [9].

Відтак, функції державного управління – це самостійні, однорідні частини процесу державно-управлінської діяльності із цільовою спрямованістю, які реалізуються відповідними органами державної влади в порядку, визначеному законодавством, з метою виконання функцій держави [10].

За нашим баченням основними функціями публічного адміністрування будівництва в Україні є:

- 1) регулятивна, що полягає у встановленні державних нормативів, стандартів та правил здійснення будівельних робіт;
- 2) дозвольно-реєстраційна та ліцензування, яка є логічним продовженням попередньої та передбачає надання адміністративно-сервісних послуг громадянам та юридичним особам у процесі будівельних відношень;
- 3) контрольно-наглядова, що полягає у постійному та систематичному моніторингу реального стану регулятивного впливу та умов дозвольної системи зокрема, з можливістю застосування примусових заходів у разі виявлення протиправних діянь;
- 4) організаційна – поточне корегування стану розвитку та функціонування будівельної галузі, реалізація короткострокових заходів;
- 5) прогнозування та аналізу, що полягає в зборі, обробці та використанні економічних показників з метою віднайдення оптимізаційних шляхів розвитку галузі а також попередження її занепаду (усунення ймовірних ризиків);
- 6) мотиваційна – розробка та реалізація стимулюючих заходів з метою ефективного розвитку галузі, наприклад, підтримка наукових досліджень, сприяння підготовці і підвищенню кваліфікації кадрів в галузі містобудування, архітектури і будівництва, тощо.

Однак, окремою, і ймовірно, найголовнішою функцією є прийняття управлінських рішень, що представляють собою результат адміністративної діяльності публічної адміністрації на загальнодержавному рівні або ж в індивідуально визначеному конкретному випадку.

Визначаючи основні цілі досліджуваного явища, уточнимо, що вони є вихідним пунктом і руховою силою вольової діяльності та одночасно направляючим чинником у цій діяльності. Об'єктивно цілі державного управління (публічного адміністрування) народжуються і мають народжуватись «знизу» – іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей державного управління [11, с. 161].

Тобто, можна стверджувати, що цілі – це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного. Подібний дуалізм – об'єктивна основа й ідеальний вираз – веде до того, що в кожній цілі може бути зовсім різним співвідношення між дійсним й ідеальним [12].

В загальному, потреби та інтереси людей узагальнюються громадськими організаціями, спілками, політичними партіями, трансформуючись у колективні цілі. Свої вимоги щодо цілей висувують й прихильники патерналістської політики та реформ. Обґрунтування цілей необхідне для чіткого визначення їх. Цілі формулюються на майбутнє, яке невідоме, ймовірнісне, альтернативне. Передбачати його доводиться на базі інформації про минуле. Все, що сталося в історії, нам відоме. А що буде, можна лише припускати, хоч аналіз певних тенденцій та закономірностей розвитку передумови для проникнення у майбутнє. Ясна річ, що без певного уявлення про майбутнє не можна здійснювати регулювання й будувати економічну політику взагалі [13, с. 62].

Сама процедура окреслення цілі полягає на першому етапі у створенні уявного, ідеального образу певного явища, що може породжувати не обумовлені дійсним станом об'єкту сподівання, так би мовити завищені та не досяжні або досяжні у далекоглядній перспективі завдання. Це автоматично призводитиме до об'єктивної неможливості реалізувати підвищення ефективності капітального будівництва та марнотратств зусиль, ресурсів. Цілі цього процесу мають бути реальними, досяжними у визначені проміжки часу. Такий підхід детермінує дворівневий підхід, за яким на першому етапі ставляться завдання виходу з кризи, тобто подолання негативних тенденцій, їх припинення, а вже згодом у другому етапі необхідні завдання економічного зростання випереджальними темпами [14, с. 70].

Стосовно галузі будівництва, на наш погляд існує дворівнева система ціле покладання. Перша група – соціальні потреби, а відповідно, і змотивовані ними цілі: зокрема доступності та якості житлових приміщень; раціонального використання території; дерегуляція будівництва, та інші. До другої групи ціле покладання ми відносимо галузеві, а саме: розширення будівництва, розвиток бази управління реальними інвестиціями; інтеграція системи стандартизації європейського економічного простору; реалізація програм енергозбереження; інноваційність технологій будівництва; стабільність економіки країни та ефективне використання її потенціалу.

Зрозуміло, що основною метою публічного адміністрування будівництва в Україні є виконання завдань, які сприяють досягненню економічних, політичних, соціальних і фінансових цілей. В нашому випадку їх також класифіковано на дві групи: 1) соціальні: створення умов для отримання доступного та якісного житла громадянами; забезпечення екологізації будівництва нових об'єктів будівництва, а також під час їх реставрації та реконструкції; підтримання існуючих будівельних об'єктів в належному та придатному для використання стані; спрощення отримання дозвільних документів для об'єктів будівництва; та інші; 2) галузеві: створення привабливого інвестиційного клімату в країні; упорядкування системи адміністрування під вимоги та стандарти ЄС; фінансування державних та регіональних програм енергозбереження, таких як «Теплий дім»; стимулювання та заохочення виробництва екологічної сировини; розвиток архітектури місцевості; збереження та охорона історичних пам'яток, що є об'єктами будівництва, та інші.

І, наостанок, додамо, що реалізація цих завдань здійснюється безпосередньо шляхом адміністративної діяльності конкретного суб'єкта утворення публічної адміністрації в цій сфері шляхом застосування відповідного інструментарію.

Висновки. Таким чином, усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого цілі, завдання та функції публічного адміністрування будівництва в Україні доцільно визначити самостійними змістовими елементами останнього, що окреслюють коло суспільних та адміністративних взаємозв'язків в зазначеній сфері та дають загальне уявлення про процес його реалізації будучи фундаментальною основою та нормативним підґрунтям адміністративної діяльності публічної адміністрації, яка займається безпосередньо його реалізацією.

Список використаних джерел:

1. Турій Роман. Аналітичний центр «Благо» дослідив вплив будівництва на розвиток економіки України. *Агенція новин «Галка»*. 2017. URL: <http://www.galka.if.ua/chomu-budivelnna-galuz-lokomotiv-ekonomiki/>
2. Миронець І. Теоретичні основи адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва. *Віче*. 2010. № 2. С. 18-19.
3. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування : навчальний посібник. Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

4. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011. № 466. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 85.
5. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34, ст.343
6. Битяк Ю. П., Гарашук В. М., Дяченко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
7. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наукова думка, 1979. 150 с.
8. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. 2-е доп. изд. М.: Политиздат, 1973. 392 с.
9. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
10. Кравцова Т. М. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_84.
11. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія. За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрукайтене. Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2017. 608 с.
12. Публічне адміністрування: навчальна програма курсу. *Публічне адміністрування*. 2017. URL: http://dn.khnu.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1201&T=05&lng=1&st=0
13. Чистов С. М., Никифоров А. Є., Куценко Т. Ф. та ін. Державне регулювання економіки: Навч. Посібник. К.: КНЕУ, 2000. 316 с.
14. Олюха В.Г. Оптимізація капітального будівництва : господарсько-правові проблеми : монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2015. 302 с.

УДК 342.9

ЛЕВИЦЬКА К. Ю.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОДАТКОВИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті визначено теоретико-методологічні засади дослідження додаткових адміністративних стягнень в системі адміністративної відповідальності. Дослідження додаткових адміністративних стягнень у системі адміністративної відповідальності забезпечується застосуванням трьохрівневої структури методів пізнання: перший рівень (аксіологічний, герменевтичний, синергетичний, компаративістський, системний та функціональний філософські підходи); другий рівень (методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, абстрагування та узагальнення, моделювання та аналогії, методи спостереження та математичної статистики); третій рівень (історико-правовий та формально-правовий методи).

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративне стягнення, додаткові адміністративні стягнення, адміністративна відповідальність, методи дослідження.

В статье определены теоретико-методологические основы исследования дополнительных административных взысканий в системе административной ответственности. Исследование дополнительных административных взысканий в системе административной ответственности обеспечивается применением тре-