

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НАДАнням АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

### FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC MANAGEMENT OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE FIELD OF CONSTRUCTION

Туровець Ю.М., заслужений юрист України, к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри кримінального права та процесу

*Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

У статті досліджуються особливості зарубіжного досвіду публічного управління наданням адміністративних послуг у сфері будівництва. Вказується на обґрунтованість підстав проведення адміністративних реформ у різних країнах світу у досліджуваній сфері.

Обґрунтовується, що між функціональними, процедурними та структурними реформами немає чітких меж з ймовірністю, що адміністративні реформи в будь-якій країні проводились за такою класифікацією в чистому вигляді, відокремлено одна від одної. Навпаки, їх ідеї переплітаються і змішуються. Проте функціональні і процедурні реформи, як більш прості, в ідеалі повинні передувати структурним – найбільш складним реформам. Тому, власне, така класифікація є зручною для аналізу змін у публічному управлінні у сфері будівництва в різних країнах.

Акцентовано увагу на тому, що основні напрями змін міністерських систем у зарубіжних країнах, які умовно належать до функціональних реформ, стосувались, зокрема, передачі низки функцій децентралізованим установам – незалежним агентствам, публічним корпораціям, публічним установам; перерозподілу функцій всередині міністерської (відомчої) системи, створення надвідомчих структур, зміни у зв'язку з цим функцій міністерств (відомств).

Наголошується на тому, що декларування урівняння статусу та юридичної сили інформації та документів матиме реальні результати лише за умови повноцінного функціонування такого визнання для всіх видів документів на рівні всіх видів адміністративних послуг, особливо тих, що матимуть дотичний перелік документів із документами у сфері будівництва.

Обґрунтовуються основні фактори, що стримують розвиток процесу цифровізації надання адміністративних послуг у сфері будівництва (відсутність політичної волі в питанні докорінного реформування системи органів у сфері будівництва та містобудування; інертність системи надання адміністративних послуг для вирішення питань цифровізації тощо).

Доведено, що вивчення зарубіжного досвіду вказує на різноманіття систем державного регулювання сфери будівництва на національному рівні з ще більшою різноманітністю методів реалізації завдань такого регулювання на регіональному та місцевому рівнях.

Серед характерних рис публічного управління у сфері надання адміністративних послуг у галузі будівництва в зарубіжних країнах серед іншого виокремлено стійкий баланс економічних і соціальних інтересів учасників будівельної діяльності і споживачів продуктів будівельної діяльності, що досягається за допомогою технічного регулювання та доступу до адміністративних послуг; відмову держави від історично сформованої монополії на технічне регулювання будівельного ринку і поступовий перехід до системи технічного саморегулювання.

**Ключові слова:** адміністративні послуги у сфері будівництва, самоврядування, електронне урядування, дозвільна документація, реформування органів публічної влади.

The article examines the features of foreign experience of public administration of administrative services in the field of construction. The validity of the grounds for administrative reforms in different countries in the study area is indicated.

It is argued that there are no clear boundaries between functional, procedural, and structural reforms, with the probability that administrative reforms in any country were carried out according to this classification in their pure form, separated from each other. On the contrary, their ideas are intertwined and mixed. However, functional, and procedural reforms as simpler should ideally precede structural – the most complex reforms. Therefore, such a classification is convenient for analyzing changes in public administration in the field of construction in different countries.

Emphasis is placed on the fact that the main directions of changes in ministerial systems in foreign countries, which are conditionally related to functional reforms, concerned, in particular, the transfer of a number of functions to decentralized institutions – independent agencies, public corporations, public institutions; redistribution of functions within the ministerial (departmental) system, creation of super departmental structures, change in this connection of functions of ministries (departments).

Emphasis is placed on the fact that declaring equal status and legal force of information and documents will have real results only if such recognition for all types of documents at the level of all types of administrative services, especially those with a relevant list of documents in the field of construction.

The main factors hindering the development of digitalization of administrative services in the field of construction are substantiated (lack of political will in the issue of radical reform of the system of bodies in the field of construction and urban planning; inertia of the system of administrative services in digitalization, etc.).

It is proved that the study of foreign experience indicates the diversity of systems of state regulation of construction at the national level with an even greater variety of methods for implementing the tasks of such regulation at the regional and local levels.

Among the characteristics of public administration in the provision of administrative services in the field of construction in foreign countries, among other things, a stable balance of economic and social interests of construction participants and consumers of construction products, achieved through technical regulation and access to administrative services; the state's rejection of the historically formed monopoly on the technical regulation of the construction market and the gradual transition to a system of technical self-regulation.

**Key words:** administrative services in the field of construction, self-government, e-government, permit documentation, reform of public authorities.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Системи державного управління в зарубіжних країнах постійно адаптувалися до нестійких умов розвитку, глобалізації економічних і соціальних процесів, зростання інформаційних потоків та технологій. Необхідність перетворень пов'язувалася і з невдоволенням публічним управлінням, падінням довіри населення до державного апарату. Досить часто йшлося про кризу адміністративної держави, яка виявляється у втраті керованості суспільними справами, неефективне використання грошей платників подат-

ків, зниження якості надаваних населенню послуг, різке падіння довіри до органів державної влади та державної служби тощо.

Кожна зарубіжна країна накопичила власний досвід у сфері адміністративних реформ, зважаючи на масштаби розвитку економіки, підвищення рівня споживання, збільшення рівня добробуту населення, збільшення кількості такого населення, виникає постійна потреба у створенні нових об'єктів будівництва як з метою розміщення виробничих потужностей, так і будівництва житла. Цей досвід

має суттєві особливості, зумовлені політичними, історичними, правовими та культурними особливостями кожної держави. Разом з тим вектор адміністративних реформ у сфері будівництва можна вважати загальним. Це і дозволяє виділити цілі таких реформ, основні напрями і види сучасних адміністративних реформ, у тому числі з метою запровадження найкращих практик для України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичним підґрунтям дослідження адміністративних послуг у сфері будівництва, в тому числі в контексті визначення особливостей зарубіжного досвіду в цій сфері, слугують праці вітчизняних і зарубіжних учених як у галузі загальної теорії права, так і безпосередньо в галузі адміністративного права, а саме таких науковців, як: О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, О.М. Бухачевич, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.Б. Ляшко, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.В. Слончак, М.М. Тищенко, Н.Б. Чекомасова та інші.

**Метою статті** є огляд актуальних практик публічного управління наданням адміністративних послуг у сфері будівництва з метою їх запровадження у систему публічного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У науковій літературі називають різні цілі адміністративних реформ (у тому числі у сфері будівництва): підвищення ефективності управлінської діяльності; впровадження у систему державного управління принципу конкуренції; децентралізацію і деконцентрацію в організації державного управління; перебудову механізму прийняття управлінських рішень тощо [1, с. 364–367]. При цьому всі автори визнають, що в центрі адміністративних реформ незмінно залишався менеджерський підхід. Новий державний менеджмент може бути зведений до спроб введення ринкових механізмів, інститутів і установок в організацію і діяльність сучасної держави.

У літературі пропонуються декілька класифікацій адміністративних реформ. Так, Р. Драго розрізняє реформи за способами їх проведення. Він виділяє реформи за допомогою комісії; реформи, що провадяться на базі експерименту; реформи, що провадяться за допомогою приватних організацій [2, с. 73–85]. Варто вказати, що така класифікація, на наш погляд, не відображає їх суті і змісту, оскільки кожен із напрямів реформ, що стосуються як функціонування органів публічної влади, їх системи, так і повноважень, може бути запропонований та реалізований кожним із вказаних у цій класифікації суб'єктів. Інші автори, залежно від їх основного змісту, виділяють функціональні, процедурні та структурні реформи [3, с. 60–64]. Між цими реформами немає чітких меж, і певно, важко стверджувати, що адміністративні реформи в будь-якій країні проводились за такою класифікацією в чистому вигляді, відокремлено одна від одної. Навпаки, їх ідеї переплітаються і змішуються. Проте функціональні і процедурні реформи, як більш прості, в ідеалі повинні передувати структурним – найбільш складним реформам. Тому, власне, така класифікація є зручною для аналізу змін у публічному управлінні у сфері будівництва в різних країнах.

Насамперед функціональні реформи торкнулися централізованої адміністрації, оскільки в європейських країнах обмеженість можливостей міністерської системи в керівництві економікою і вирішенні соціальних справ стала очевидно вже наприкінці XIX століття.

Основні напрями змін міністерських систем у зарубіжних країнах, які умовно належать до функціональних реформ, стосувались, зокрема, такого:

1. Передачі низки функцій децентралізованим установам – незалежним агентствам, публічним корпораціям, публічним установам.

Децентралізовані підрозділи вперше були утворені на рубежі XIX і XX століть у країнах прецедентного права.

Створення децентралізованих установ пов'язується з незначною ефективністю традиційних органів управління, низькою якістю надаваних ними послуг або їх завищеною вартістю. Серед інших причин варто також вказати необхідність уникати наслідків деяких політичних звичаїв, які суперечать вимогам раціонального управління (в цій ситуації варто говорити про складність та довготривалість реформування адміністративної радянської системи, що має місце навіть нині в Україні). Децентралізовані підрозділи можуть мати таку організаційну форму, як: незалежні агентства, державні корпорації, громадські структури корпорацій. Децентралізовані підрозділи отримували широкі управлінські повноваження і тому ставали суб'єктами публічного права. Разом із тим в їх завдання входила і комерційна діяльність, тому вони діють і як суб'єкти приватного права. Децентралізовані підрозділи безпосередньо не входять у систему будь-якого міністерства чи іншого державного органу і, навпаки, організаційно відокремлені від них. Разом із тим ці установи підзвітні одночасно органам законодавчої влади і міністрам, а в деяких випадках і главі держави. До прикладу, залежно від технічної складності об'єкта та вибраного суб'єктом методу будівельних рішень видача дозволу на будівництво в Японії може бути здійснена одним з двох уповноважених органів:

– уповноваженим адміністративним агентством (Designated Administrative Agency (DAA)) – державним органом будівельного контролю, який діє під егідою префектури або муніципалітету, або уповноваженим підтверджуючим та інспекційним органом (Designated Confirmation and Inspection Body (DCIB));

– фахівцем приватного сектору, уповноваженим видавати дозволи на будівництво в рамках звичайного або вдосконаленого методу перевірки.

На рівні префектур і муніципалітетів Японії контроль дотримання будівельного законодавства покладено на уповноважені адміністративні агентства, що призначаються префектурами і місцевими органами влади. Ці агентства уповноважені: видавати дозволи на будівництво; проводити інспекційні перевірки на ділянці будівництва; отримувати від власників об'єктів нерухомості звіти про результати періодичних інспекційних перевірок; звинувачувати заходів припинення правопорушень у сфері будівництва.

Дозвільні процедури в галузі будівництва в Японії приблизно однакові по всій країні за винятком того, що місцеві органи законодавчої влади можуть пред'являти додаткові вимоги, які зумовлені місцевою специфікою. Для виконання актів місцевого законодавства місцеве агентство розробляє і затверджує регламенти, дотримання яких є обов'язковим на території, підвідомчій такому агентству.

Крім органів будівельного контролю в особі агентства, на рівні регіональних та місцевих органів влади створюються громадські наглядові ради з будівництва (Building Review Councils (BRC)). BRC складаються з п'яти або семи членів, які призначаються строком на два роки губернатором префектури або керівництвом муніципальних органів влади. Для того щоб стати членом Ради, особа повинна мати досвід в юриспруденції, економіці, архітектурі, містобудуванні, охороні здоров'я або державному управлінні.

Зважаючи на існування нині особливих наднаціональних об'єднань, важливо дослідити особливості управління в цій сфері в межах таких структур. Так, ЄС має специфічний статус, що не визначається як міжнародна організація чи конфедерація. Натепер ЄС є специфічним правовим утворенням, що має різні рівні правового регулювання. Виходячи з вищевикладеного, слід чітко провести межу між рівнями, на яких здійснюється регулювання діяльності у сфері будівництва в рамках ЄС.

Перший рівень – союзний, наднаціональний – включає у себе політику ЄС у галузі будівництва (здебільшого вона торкається технічного регулювання та стандартизації),

законодавчі акти, що випускаються центральними органами ЄС, європейські стандарти, принципи і механізми нагляду, контролю і оцінки нормативної відповідності, що впливають з нормативних актів і стандартів, які застосовні для всіх країн-членів ЄС та його зовнішньоторговельних партнерів, серед яких натеper є і Україна.

Другий рівень такого регулювання і управління – національний, на рівні окремо взятої європейської країни – включає національне законодавство і стандарти, національну практику нагляду і контролю за дотриманням вимог наднаціонального і національного законодавства, норм, правил і стандартів і національну систему оцінки і підтвердження нормативної відповідності об'єктів технічного регулювання.

Також поширення набуває залучення недержавних структур до управління вказаними процесами. Так, до прикладу, Австралійська колегія з будівельних кодексів регулярно проводить аналіз і оцінку практики застосування будівельного законодавства штатів і територій з метою усунення нормативної неузгодженості між ними. Предметом уваги Колегії є збільшення числа регіональних актів, що регулюють будівельну галузь. Натеper Колегією вживаються заходи щодо зміцнення міжурядових зв'язків між суб'єктами федерації для усунення практики «дублювання і неузгодженості норм», що регулюють будівництво [4].

У більшості економічно розвинених країн у діяльності органів влади, що відповідають за функціонування системи регулювання сфери будівництва, спостерігається тенденція руху в бік «приватизації» функцій нагляду і контролю за виконанням будівельного законодавства. Причинами цього є ускладнення будівельних технологій, зростання обсягів будівництва, а також перехід багатьох країн до застосування параметричних норм.

Відповідно, останніми роками стало нормою залучення фахівців приватного сектору до виконання функцій нагляду і контролю, зокрема, з експертизи будівельної документації та проведення спеціалізованих інспекційних перевірок. У США практика «приватизації» наглядових і контролюючих функцій знайшла відображення в останніх редакціях будівельних кодексів, куди введено поняття «спеціалізована інспекційна перевірка» [5].

У процесі адміністративної реформи такі підрозділи створюються на допомогу міністерствам та іншим установам. Вони поєднують методи діяльності, характерні для державних органів і господарюючих суб'єктів. Незалежні агентства, державні корпорації, публічні корпорації краще, аніж приватні структури, пристосовані до роботи в умовах ринку, тому досить успішно надають громадянам і юридичним особам відповідні послуги.

2. Перерозподіл функцій всередині міністерської (відомчої) системи, створення надвідомчих структур, зміна в зв'язку з цим функцій міністерств (відомств).

У державному управлінні міністерства традиційно визначають галузеві засади діяльності. Галузевий принцип управління має безперечні переваги, що пов'язані із можливістю концентрувати ресурси на ключових для економіки і соціального розвитку напрямках, будувати класичні виконавчі вертикалі з чітким механізмом прийняття і реалізації управлінських рішень.

Разом з тим у разі застосування галузевого принципу виникає необхідність узгодження, координації діяльності окремих міністерств. У найбільш загальному вигляді таку функцію здійснює уряд. Однак з розвитком державного управління, тобто зі зростанням його обсягу, ускладненням завдань і функцій, координація діяльності галузей, як таких, з боку уряду виявляється недостатньою. Виникає необхідність координації з окремих «горизонтальних» функцій. Таким чином, поступово галузевий принцип побудови системи центральних органів державного управління змінюється на функціональний. Такий перехід чітко позначився вже у середині ХХ століття.

У ході процедурних реформ змінюється порядок прийняття управлінських рішень і, відповідно, місце і роль державних службовців у цьому механізмі. Адміністративна процедура є нормативно встановленим порядком здійснення уповноваженими суб'єктами права послідовно здійснюваних дій з метою реалізації їх компетенції і надання публічних послуг.

Наданним правилом виділяють такі види процедур: розпорядчі, організаційні, контрольні, координаційні, юрисдикційні. Різноманітність адміністративних процедур дуже велика, тому в літературі називають і багато інших видів таких процедур: захоочувальні, дозвольні, погоджувальні, колізійні, реєстраційні та інші [6, с. 61].

Процедурні реформи, як і функціональні, зачіпають діяльність міністерств, але вже не з точки зору міністерської структури і виконуваних кожним міністерством функцій, а з точки зору процедури розгляду питань і порядку прийняття рішень.

У процесі процедурних реформ:

1. Удосконалюється правове регулювання адміністративних процедур. Законами про адміністративні процедури встановлюються взаємини громадянина з державним апаратом. Так, Закон про адміністративну процедуру США містить низку положень, що регулюють порядок інформування громадян про діяльність адміністрації, порядок адміністративної нормотворчості і квазісудової діяльності відповідних установ. Своєю чергою більшість штатів США мають власне законодавство про адміністративні процедури. Закон про адміністративну процедуру Німеччини встановлює видання індивідуальних адміністративних актів, визначає способи опублікування видаваних актів і забезпечення їхньої дії, умови їхньої дійсності, способи виправлення помилок адміністративного провадження, порядок вилучення адміністративного акта з допущеними помилками і введення в дію виправленого акта.

До прикладу, за законодавством Грузії досвідченому забудовнику, який знайомий з вимогами до будівельної документації в контексті дозвольного процесу, надається право скористатися спрощеними процедурами видачі дозволу на будівництво. Спрощені процедури є модифікацією загального порядку видачі дозволів на будівництво [7, с. 121].

У кожній провінції і території Канади застосовуються свої дозвольні процедури, пройшовши які споруди визнаються придатними для експлуатації та/або використання людьми. Тоді як порядок і процедури можуть відрізнятися, результатом оцінки закінченого будівництвом об'єкта є сертифікат про придатність об'єкта до експлуатації. Сертифікат підтверджує, що будівля або споруда побудована належним чином і відповідає будівельним нормам, що застосовуються на території такого суб'єкта федерації.

2. Усуваються громіздкі бюрократичні процедури. Важливий напрям адміністративних реформ – спрощення адміністративних процедур. У процесі реформи проводиться аналіз наявних процедур з метою усунення непотрібних погоджень, відмови від появи зайвих документів, заповнення численних бланків та форм.

3. Посилюється прозорість адміністративних процедур. Прозорість адміністративних процедур, як і їх простота, служить однією з гарантій захисту громадянина від відомчого свавілля. Прозорість адміністративних процедур частково досягається через їх нормативне регулювання. Крім того, у цій сфері велике значення має участь структур громадянського суспільства в процесі обговорення і прийняття управлінських рішень, а також контроль за їх реалізацією, доступність для громадян офіційної інформації про діяльність публічної адміністрації, а також інформатизація управлінської діяльності.

У цьому контексті великого значення набуває інформатизація надання адміністративних послуг. Використання

комп'ютерів та Інтернету дозволяє надавати послуги населенню безпосередньо з дому.

Складовою частиною діяльності з інформатизації в багатьох країнах є програма «Електронний уряд». Один з лідерів у цьому напрямі – Великобританія. Уже 2000 року у Великобританії Інтернетом користувалося понад 40% населення. Уряд Великобританії прийняв масштабну програму модернізації та реконструкції державного управління з використанням інформаційних технологій.

Великобританія, Канада, Німеччина вирішують завдання переведення всіх державних послуг у режим «онлайн». З тим чи іншим ступенем успішності програма «електронний уряд» реалізується і в інших країнах, які проводять адміністративну реформу. Розвивається система сплати податків через Інтернет, створюються ультрасучасні інформаційні портали для громадян, електронні «універсами». У тому числі така діяльність притаманна і сфері будівництва. Так, наприклад, самостійними послугами з інформування в Російській Федерації є такі послуги, за допомогою яких здійснюється регламентоване надання інформації з різних державних і муніципальних інформаційних ресурсів за відповідними формалізованими запитами заявників (надання відомостей з Інформаційної системи забезпечення містобудівної діяльності).

У попередніх публікаціях нами вже відзначалась важливість цього процесу в контексті регулювання сфери будівництва, ми вказували, що перевагами використання сучасних інформаційних технологій у разі надання послуг у сфері будівництва є максимальна прозорість та зменшення корупційних ризиків у будівництві. Однак для реалізації проекту цифровізації надання і отримання адміністративних послуг потрібно глибше пропрацювати нормативно-правову базу у цьому напрямі та максимально зменшити вплив на прийняття рішення людиною щодо надання адміністративних послуг, що, своєю чергою, стимулюватиме стрімкий розвиток будівельного бізнесу та призведе надання адміністративних послуг у нашій державі до кращих світових стандартів.

**Висновки.** Вивчення зарубіжного досвіду вказує на різноманіття систем державного регулювання сфери

будівництва на національному рівні з ще більшою різноманітністю методів реалізації завдань такого регулювання на регіональному та місцевому рівнях. Також важливо розуміти, що таке регулювання притаманне не лише національним рівням, але й наднаціональним, у зв'язку із чим натеper постає потреба вивчення законодавства ЄС у досліджуваній сфері та приведенні законодавства України у відповідність до законодавства ЄС. Найчастіше відмінності на національному рівні досить істотні у формі вираження і застосування права, філософії нормування, методах та засобах реалізації публічного управління. Однак ці відмінності повинні розглядатися крізь призму цілей і завдань, що вирішуються таким регулюванням. Незважаючи на неймовірне розмаїття систем і механізмів їх реалізації, у своїй основі всі національні системи містять комплекс правових, адміністративних та організаційних заходів, спрямованих на досягнення безпеки продуктів будівельної діяльності та забезпечення гідного середовища існування, гарантування безперешкодного, якісного, швидкого доступу до адміністративних послуг у цій сфері.

Для постіндустріального суспільства, до якого можна віднести всі економічно розвинені країни, характерні такі риси публічного управління, що стосуються економіки загалом та будівельної галузі зокрема, як:

- стійкий баланс економічних і соціальних інтересів учасників будівельної діяльності і споживачів продуктів будівельної діяльності, що досягається за допомогою технічного регулювання та доступу до адміністративних послуг;
- відмова держави від історично сформованої монополії на технічне регулювання будівельного ринку і поступовий перехід до системи технічного саморегулювання;
- розвинені соціальні та економічні інститути будівельної галузі;
- глибока інтеграція інститутів будівельної галузі окремо взятої держави в єдину світову соціально-економічну систему шляхом гармонізації принципів технічного регулювання за різних форм реалізації цих принципів з урахуванням національних особливостей.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Государственное управление и политика. Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2002. 564 с.
2. Драго Р. Административная наука. Москва : Прогресс, 1982. 245 с.
3. Штатина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ. Административная реформа в России. Москва : «Контракт» – «Инфра-М», 2006. С. 60–69.
4. Australian Model Uniform Building Code 1988. URL: <https://www.builderassist.com.au/wp-content/uploads/2016/02/BCA-88.pdf> (дата звернення: 10.08.2021).
5. International Building Code. International Code Council. New York, Country Club Hills: ICC, 2000. 202 p.
6. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. Москва : Тихомиров, 2005. 698 с.
7. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. Москва : Волтерс Клувер, 2007. 256 с.