

М. О. Лук'янчук

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УМОВАХ ГУМАНІТАРНОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ

Актуальність статті полягає в тому, що гуманітарна криза зумовлює необхідність застосування гнучких форм публічного адміністрування, що дозволяють адаптувати нормативно-правову базу та адміністративні процедури до динамічних потреб суспільства. Традиційні механізми регулювання у сфері будівництва виявилися недостатньо пристосованими до викликів надзвичайної ситуації, що підкреслює потребу у виробленні нових підходів. Реалізація державної політики у цій сфері охоплює такі стратегічні напрями, як: створення правових умов для швидкого відновлення зруйнованих територій; запровадження адміністративних процедур, спрямованих на спрощення дозвільних процесів у будівництві; координація між органами державної влади, місцевого самоврядування та міжнародними партнерами; впровадження прозорих механізмів контролю й нагляду; підвищення ефективності використання бюджетних та окремо залучених ресурсів. З огляду на це, дослідження адміністративно-правових засад напрямів реалізації державної політики у сфері будівництва є необхідною умовою для формування дієвої системи державного управління, здатної забезпечити баланс між оперативністю відновлення та дотриманням законності. У статті здійснено комплексний аналіз напрямів реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи в Україні. Обґрунтовано, що традиційні механізми правового регулювання та адміністративні процедури у будівельній галузі виявилися недостатньо ефективними у надзвичайних умовах війни, що зумовлює потребу у нових підходах до державного управління. Визначено, що державна політика у сфері будівництва набуває багатовимірного характеру, охоплюючи правові, організаційні, інституційні, економічні та соціальні напрями, які мають на меті як відновлення зруйнованої інфраструктури, так і гарантування реалізації конституційного права громадян на житло. На основі розкриття положень нормативно-правових актів та наукових підходів розроблено авторську класифікацію напрямів державної політики і охарактеризовано специфіку та сутність кожного з них. Зроблено висновок, що сучасна модель реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи характеризується фрагментарністю правового закріплення та перебуває на стадії становлення. Наявні нормативні акти містять окремі положення щодо напрямів такої політики, проте вони не формують цілісної системи та не забезпечують належного рівня правової визначеності. Це обумовлює складність практичної реалізації державних рішень, створює ризики правових колізій та знижує ефективність управління процесами відбудови у таких складних умовах. Тому, на нашу думку, ключовим завданням є розроблення та прийняття комплексного законодавчого акта, який би визначав стратегічні напрями реалізації державної політики у сфері будівництва під час та після гуманітарних криз.

Ключові слова: державна політика, будівництво, гуманітарна криза, адміністративне законодавство, адміністративно-правове регулювання, житло, воєнний стан.

Актуальність теми. Гуманітарна криза зумовлює необхідність застосування гнучких форм публічного адміністрування, що дозволяють адаптувати нормативно-правову базу та адміністративні процедури до динамічних потреб суспільства. Традиційні механізми регулювання у сфері будівництва виявилися

недостатньо пристосованими до викликів надзвичайної ситуації, що підкреслює потребу у виробленні нових підходів. Реалізація державної політики у цій сфері охоплює такі стратегічні напрями, як: створення правових умов для швидкого відновлення зруйнованих територій; запровадження адміністративних процедур,

спрямованих на спрощення дозвільних процесів у будівництві; координація між органами державної влади, місцевого самоврядування та міжнародними партнерами; впровадження прозорих механізмів контролю й нагляду; підвищення ефективності використання бюджетних та окремо залучених ресурсів. З огляду на це, дослідження адміністративно-правових засад напрямів реалізації державної політики у сфері будівництва є необхідною умовою для формування дієвої системи державного управління, здатної забезпечити баланс між оперативністю відновлення та дотриманням законності.

Стан дослідження. Проблематика адміністративно-правових засад реалізації державної політики у сфері будівництва тією чи іншою мірою досліджувалася у працях наступних вчених: Я.В. Гуменюк, О.М. Даценко, О.Ю. Дрозд, О.В. Запотоцька, Т.А. Кравченко, П.П. Кривошеїн, І.М. Миронець, О. М. Непомнящий, В.В. Олійник, К.Р. Резворович, А. П. Ткач, В.А. Ціленко, Л.М. Шутенко, С. П. Юшкевич та інші. Проте, варто зазначити, що безпосередньо напрями реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи в Україні не були предметом комплексного аналізу, що й обумовлює актуальність нашої тематики.

Мета дослідження - проаналізувати напрями реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи в Україні та сформулювати їх авторську класифікацію.

Виклад основного матеріалу. Напрями реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи в Україні доцільно розглядати як комплексну систему організаційно-правових, містобудівних, інституційних та економічних заходів, спрямованих на відновлення та модернізацію зруйнованих територій, забезпечення соціальної безпеки та реалізацію конституційного права громадян на житло.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про основи містобудування», ключовими напрямами є: стратегічне планування й забудова територій; розробка та реалізація містобудівної документації і програм розвитку населених пунктів; визначення та відведення земельних ділянок для містобудівних потреб; здійснення архітектурної діяльності; формування містобудівних ансамблів, об'єктів інженерної, транспортної та соціальної інфраструктури; створення містобудівних кадастрів; збереження культурної спадщини та охорона довкілля; розробка правових актів і стандартів у сфері будівництва; контроль

за дотриманням містобудівного законодавства; підготовка кадрів і ліцензування господарської діяльності у сфері будівництва [1].

У контексті гуманітарної кризи ці напрями державної політики у сфері містобудівної діяльності перетворюються з класичних завдань містобудування на інструменти забезпечення виживання та відновлення суспільства. Планування територій у кризових умовах передбачає першочергове відновлення житла для внутрішньо переміщених осіб і постраждалих громад, створення тимчасових модульних містечок, забезпечення доступу до медичних та освітніх закладів. Забудова та реконструкція зруйнованих районів стають важливим чинником відновлення довіри громадян до держави як гаранта соціальної безпеки.

Особливого значення набуває містобудівна документація та інвестиційні програми, які у кризових реаліях повинні враховувати ризики воєнних дій, екологічні наслідки руйнувань та потреби оперативного створення безпечного середовища для проживання. Архітектурна діяльність трансформується в бік застосування швидких технологій будівництва, інноваційних матеріалів та адаптивних проєктних рішень. Захист довкілля та культурної спадщини поєднується з необхідністю розмінування територій, ліквідації руйнувань і створення умов для безпечного функціонування інфраструктури.

Розробка нормативних актів та стандартів у сфері будівництва має включати спеціальні режими для відбудови у постконфліктних регіонах, прискорені процедури надання земельних ділянок та дозвільних документів, а також механізми міжнародного контролю за якістю відбудови із залученням іноземних інвестицій. Контроль за дотриманням містобудівного законодавства в умовах гуманітарної кризи стає гарантією протидії корупційним ризикам при використанні гуманітарної та фінансової допомоги.

В науці адміністративного права К.О. Рибак пропонує до головних напрямів містобудівної діяльності віднести наступні: використання територій (прогнозування розвитку, планування, зонування, реконструкція); здійснення архітектурної діяльності; здійснення будівельної діяльності; створення соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури; розробку правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудівною діяльністю; контроль за дотриманням містобудівного зако-

нодавства; розробку, реалізацію і моніторинг містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій; створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів; стандартизацію; сертифікацію; ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві об'єктів IV і V категорій складності за переліком видів робіт що визначається Кабінетом Міністрів України, в порядку, встановленому законодавством; галузеву експертизу науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузі будівництва, житлово-комунального господарства та промисловості будівельних матеріалів; моніторингову діяльність; професійну атестацію виконавців робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури; підготовку кадрів для містобудівної діяльності, підвищення їх кваліфікації; здійснення науково-дослідної діяльності [2, с. 33-34].

Якщо в умовах стабільності використання територій, архітектурна та будівельна діяльність, створення інженерної чи соціальної інфраструктури та контроль за дотриманням норм виконують функцію планомірного розвитку, то під час воєнних викликів вони стають безпосереднім механізмом реагування на руйнування та гарантією відновлення базових умов життєдіяльності. Адміністративне право в цьому контексті виконує ключову інтегративну функцію, оскільки переводить зазначені напрями у сферу обов'язкових приписів, процедур та організаційних механізмів. Наприклад, зонування і планування територій у кризових умовах повинні враховувати як економічну доцільність, так і потреби евакуації, обороноздатності та гуманітарної інфраструктури. Будівельна діяльність має здійснюватися у прискорених режимах, проте з незнижуваними стандартами безпеки й відповідальності. Ведення містобудівних кадастрів і моніторинг набувають ознак критично важливих інструментів управління, адже саме вони забезпечують актуальність даних про руйнування, доступні ресурси й перспективні зони відбудови.

У Концепції державної житлової політики перебачено такі напрями: розширення житлового будівництва за рахунок різних джерел фінансування. Сприяння залученню позабюджетних джерел фінансування, зокрема коштів населення, підприємств, установ, організацій, фондів, кредитів банків тощо; удосконалення системи інвестування житлового будівництва, у тому числі шляхом залучення приватизаційних паперів громадян у житлове будівництво, ство-

рення умов для надання громадянам пільгових кредитів на будівництво або купівлю житла; стимулювання підприємств, установ і організацій, що займаються проектуванням, спорудженням і реконструкцією житла, виробництвом екологічно безпечних будівельних матеріалів та устаткування для житлового будівництва, утриманням житлового фонду, а також підприємств, установ і організацій, що будують житло для своїх працівників; створення умов для розвитку бірж, інвестиційних фондів, іпотечних і житлових банків, страхових компаній, інших ринкових структур для забезпечення фінансування житлового будівництва; регулювання розмірів плати за користування житлом та за комунальні послуги з урахуванням показників їх споживчої якості; забезпечення соціального захисту населення у зв'язку з переходом до самоокупної системи експлуатації житла і наданням житлово-комунальних послуг за їх собівартістю; перегляд генеральних планів та формування комплексних програм забудови міст та інших населених пунктів з урахуванням нових видів і методів спорудження житла, в тому числі малоповерхового, індивідуального (садибного). Визначення перспективних зон обов'язкового резервування земель в приміських зонах для житлового будівництва; безумовне забезпечення земельними ділянками під індивідуальну забудову громадян, які потребують поліпшення житлових умов; надання згідно з чинним законодавством земельних ділянок для будівництва житла іншим фізичним і юридичним особам; облаштування виділених під спорудження житла територій під'їзними шляхами, інженерними мережами та соціальною інфраструктурою із залученням коштів відповідних бюджетів, забудовників та інвесторів; розширення мережі спеціалізованих будинків для тимчасового проживання громадян (гуртожитків, будинків-інтернатів, готелів-притулків); переорієнтування будівельних організацій та підприємств будівельних матеріалів на нові методи спорудження житла, випуск сучасних екологічно безпечних та енергозберігаючих конструкцій, виробів та устаткування в необхідних обсягах, розширення використання місцевих будівельних матеріалів; створення ринку будівельних послуг, будівельних матеріалів, виробів, технологій, проектної документації, а також першочергове спрямування недержавних інвестицій на будівництво і реконструкцію житла та інших об'єктів соціальної сфери; залучення підприємств машинобудування, оборонної промисловості до випуску машин, механізмів, устаткування та засобів малої механізації для будівельних організацій, промис-

ловості будівельних матеріалів; продовження приватизації державного житлового фонду, створення ринку житла та ринкових структур у житловому господарстві; підвищення відповідальності власників і користувачів квартир (будинків) за їх належну експлуатацію та утримання, недопущення використання житла не за призначенням; обов'язкове об'єднання власників квартир багатоквартирних будинків в товариства (об'єднання) з метою забезпечення належного утримання будинків та прибудинкових територій; запровадження державної підтримки молоді щодо забезпечення житлом [3].

Важливою складовою є удосконалення системи інвестування житлового будівництва через поєднання бюджетних і позабюджетних джерел, використання механізмів іпотеки та пільгового кредитування, що дозволяє не лише зводити нові будинки, а й гарантувати доступність житла для найбільш вразливих груп населення. Стимулювання підприємств, що займаються виробництвом екологічно безпечних матеріалів, спорудженням і реконструкцією житла, підвищує якість будівельного процесу і водночас забезпечує адаптацію галузі до нових екологічних та енергетичних стандартів. Переорієнтація підприємств будівельної галузі на нові технології, виробництво енергозберігаючих і екологічних матеріалів відповідає сучасним викликам та сприяє довгостроковій стійкості інфраструктури. Особливої уваги заслуговує розширення мережі спеціалізованих будинків тимчасового проживання - гуртожитків, інтернатів, притулків, які в гуманітарній кризі стають необхідними для оперативного реагування на потреби внутрішньо переміщених осіб.

Напрями державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи потребують докорінного переосмислення, адже від їхнього змісту залежить фізичне відновлення житлового фонду і швидкість соціальної реінтеграції громадян, які втратили домівки чи були змушені залишити території країни. Як слушно наголошує А.В. Мойсіяха, окремим напрямом є будівництво значної кількості житлових об'єктів на основі енергозберігаючих технологій та екологічно привабливого розташування для громадян, які втратили житло, та прискорити повернення, в першу чергу – біженців, та, по можливості, найближчим часом окремих економічних мігрантів [4, с. 73].

Наведений напрям передбачає створення правових умов для швидкої реалізації масштабних будівельних програм - спрощені, але контр-

ольовані процедури надання земельних ділянок, державна підтримка інвестицій у «зелене» будівництво, запровадження механізмів державно-приватного партнерства, що дозволяють інтегрувати ресурси бізнесу й міжнародних донорів у відбудову. Важливим є встановлення чітких гарантій якості та прозорості, що забезпечуються адміністративно-наглядовими механізмами. Напрямок, пов'язаний із енергозберігаючим і екологічним житлом, виконує й морально-психологічну функцію, адже демонструє громадянам, що держава здатна і відновити втрачене, і забезпечити більш сучасні, комфортні та перспективні умови життя, ніж до війни. Відповідно, це підвищує довіру до публічної влади та стимулює громадян повертатися, відновлювати громади й розбудовувати країну на нових засадах.

Один із напрямів державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи закріплено в розпорядженні КМУ «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року», а саме сприяння бізнесу у забезпеченні житлом і працевлаштуванні внутрішньо переміщених осіб, будівництві соціального житла, будівництві та облаштуванні шкіл і дитячих будинків, а також реалізації соціальних проектів [5]. Напрями державної політики у сфері будівництва, що передбачають залучення соціально відповідального бізнесу, розширюють спектр відновлювальних завдань та забезпечують синергію публічних і приватних ресурсів. Це дозволяє державі реагувати на гуманітарні виклики, закладаючи підґрунтя для довгострокового розвитку та модернізації будівельної галузі з орієнтацією на соціальну відповідальність і стійкість.

Таким чином, в умовах війни та повоєнного відновлення будівельна галузь в Україні стикається з численними викликами, які суттєво впливають на процеси відбудови житла та інфраструктури. Ризик повторного руйнування новозбудованих об'єктів через триваючі бойові дії залишається однією з головних проблем, що уповільнює довгострокове планування. Одночасно, відсутність актуальних даних про стан житлового фонду, потреби населення та руйнування ускладнює розробку ефективної житлової політики. У поєднанні з неефективними житловими програмами та завищеними очікуваннями щодо швидкості відновлення це може призвести до соціальної напруги та втрати довіри до держави. Крім того, значні виклики виникають через недостатню прозорість механізмів роз-

поділу нового житла, ризик створення неякісного тимчасового житла, нерегульований ринок оренди та домінування інтересів забудовників. На додачу, брак інституційної спроможності органів влади обмежує їхню здатність впоратися з масштабами відновлення [6, с. 210].

Таким чином, можемо узагальнити таку класифікацію напрямів державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи: 1) нормативно-правові напрями - удосконалення законодавства, процедур та стандартів відбудови; 2) просторово-територіальні напрями - планування, зонування і резервування земель для житла й інфраструктури; 3) містобудівельно-організаційні напрями - розробка та реалізація документації, інвестиційних і відновлювальних програм; 4) архітектурно-будівельні напрями - застосування інноваційних технологій та оперативних методів зведення об'єктів; 5) інфраструктурні напрями - створення й модернізація транспортних, соціальних та інженерних мереж; 6) екологічно-культурні напрями - захист довкілля та відновлення культурної спадщини; 7) фінансово-економічні напрями - мобілізація бюджетних і позабюджетних ресурсів, кредитних і інвестиційних механізмів; 8) партнерсько-соціальні напрями - державно-приватне партнерство та відповідальність бізнесу у відбудові; 9) цифрові напрями - електронні системи контролю, кадастри, публічна звітність; 10) контрольні-наглядні напрями - державний нагляд, антикорупційний контроль і громадська участь.

Висновки. Отже, сучасна модель реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи характеризується фрагментарністю правового закріплення та перебуває на стадії становлення. Наявні нормативні акти містять окремі положення щодо напрямів такої політики, проте вони не формують цілісної системи та не забезпечують належного рівня правової визначеності. Це обумовлює складність практичної реалізації державних рішень, створює ризики правових колізій та знижує ефективність управління процесами відбудови у таких складних умовах. Тому, на нашу думку,

ключовим завданням є розроблення та прийняття комплексного законодавчого акта, який би визначав стратегічні напрями реалізації державної політики у сфері будівництва під час та після гуманітарних криз.

Прийняття відповідного нормативно-правового акта, наприклад, спеціального Закону України «Про напрями реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи» сприяло б формуванню єдиної правової основи для реалізації державної політики у цій сфері і забезпечило б стабільність адміністративно-правового регулювання даної царини.

Список використаної літератури:

1. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 52. Ст. 683. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>
2. Рибак К. О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання : монографія / К. О. Рибак ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Гельветика, 2018. 249 с.
3. Про Концепцію державної житлової політики: Постанова Верховної Ради України від 30 черв. 1995 р. № 254к/95-ВР. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.10.2024).
4. Мойсіяха А.В. Реалізація державної політики в гуманітарній та соціальній сферах у післявоєнній ситуації в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. Т. 33 (72). № 2. С. 70-75.
5. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 66-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/66-2020-%D1%80#Text>
6. Покатаєв П.С., Кравченко Т.А. Публічна політика у сфері будівництва в Україні в період воєнного стану. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 206-212.

Lukianchuk M. O. Directions for implementing state policy in the sphere of construction in the conditions of the humanitarian crisis in Ukraine

The relevance of the article lies in the fact that the humanitarian crisis necessitates the use of flexible forms of public administration that allow adapting the regulatory framework and administrative procedures to the dynamic needs of society. Traditional mechanisms of regulation in the construction sector have proven to be insufficiently adapted to the challenges of the emergency situation, which emphasizes the need to develop new approaches. The implementation of state policy in this area

covers such strategic areas as: creating legal conditions for the rapid restoration of destroyed territories; introducing administrative procedures aimed at simplifying permitting processes in construction; coordination between state authorities, local governments and international partners; introducing transparent mechanisms of control and supervision; increasing the efficiency of the use of budgetary and separately attracted resources. In view of this, the study of the administrative and legal principles of the directions of implementation of state policy in the construction sector is a necessary condition for the formation of an effective system of public administration capable of ensuring a balance between the efficiency of restoration and compliance with the law. In the article a comprehensive analysis of the directions of implementation of state policy in the field of construction in the context of the humanitarian crisis in Ukraine is provided. It is substantiated that traditional mechanisms of legal regulation and administrative procedures in the construction industry have proven to be insufficiently effective in the extraordinary conditions of war, which necessitates the need for new approaches to public administration. It is determined that state policy in the field of construction is becoming multidimensional, covering legal, organizational, institutional, economic and social directions aimed at both restoring the destroyed infrastructure and guaranteeing the implementation of the constitutional right of citizens to housing. Based on the disclosure of the provisions of regulatory legal acts and scientific approaches, an author's classification of state policy directions has been developed and the specifics and essence of each of them have been characterized. It is concluded that the modern model of implementation of state policy in the field of construction in conditions of humanitarian crises is characterized by fragmentation of legal consolidation and is at the stage of formation. Existing regulatory acts contain separate provisions on the directions of such policy, but they do not form a holistic system and do not provide an adequate level of legal certainty. This makes the practical implementation of state decisions difficult, creates risks of legal conflicts and reduces the efficiency of management of reconstruction processes in such difficult conditions. Therefore, in our opinion, the key task is to develop and adopt a comprehensive legislative act that would determine the strategic directions of implementation of state policy in the field of construction during and after humanitarian crises.

Key words: *state policy, construction, humanitarian crisis, administrative legislation, administrative and legal regulation, housing, martial law.*