

---

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

---

УДК 342.9:349.4:351.778.5(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.6>

**І. Г. Бурла**

аспірант

Київського університету інтелектуальної власності та права

<https://orcid.org/0009-0006-5905-2843>

## АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

*В статті розкрито правову природу адміністративних органів, що здійснюють публічне адміністрування у сфері житлового будівництва в Україні. З'ясовано, що ці органи функціонують як суб'єкти публічного права, реалізуючи владні повноваження на основі норм адміністративного права. Визначено коло таких органів, до яких належать Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, зокрема інспекції, а також органи місцевого самоврядування. У роботі проаналізовано компетенційний склад адміністративних органів з урахуванням цільового призначення, предмета відання, а також повноважень, що реалізуються в межах забезпечення публічного інтересу. Зосереджено увагу на тому, що сучасне розуміння повноважень має включати не лише права й обов'язки, а й юридично встановлені зобов'язання діяти в інтересах особи, що є ознакою людиноцентричного підходу в публічному адмініструванні. Окрему увагу приділено компетенції Кабінету Міністрів України, яка реалізується через формування державної політики, розробку програм розвитку інфраструктури та ухвалення актів, що впливають на сферу будівництва. Також досліджено роль Міністерства розвитку громад та територій України у нормативно-правовому регулюванні галузі, координації діяльності інших органів, затвердженні будівельних норм і стандартів. Проаналізовано функції Державної інспекції архітектури та містобудування України як органу, що здійснює контроль та нагляд у сфері житлового будівництва. У підсумку охарактеризовано компетенцію органів місцевого самоврядування, які забезпечують практичне публічне адміністрування через затвердження містобудівної документації, надання дозволів на забудову, контроль архітектурних і санітарних норм. Стаття формує цілісне уявлення про функціональну взаємодію адміністративних органів у забезпеченні розвитку та регулювання житлової інфраструктури в Україні.*

**Ключові слова:** *агенція, архітектура, безпека, дозвіл, виконавча влада, галузь, контроль, міністерство, публічна адміністрація, суб'єкти публічної адміністрації, санітарні норми, органи місцевого самоврядування*

**Вступ.** Актуальність теми наукового аналізу правової природи адміністративних органів у сфері публічного адміністрування житлового будівництва в Україні зумовлюється багатьма чинниками соціального, правового та інфраструктурного характеру. Житло є не лише приватним благом, але й елементом публічного

добробуту, що безпосередньо впливає на якість життя, інтеграцію особи в суспільство, її соціальний статус, доступ до медичних і освітніх послуг. Після початку повномасштабної російсько-української війни постало питання створення нових безпечних житлових осередків, відбудови зруйнованого фонду, а також спо-

рудження оборонних об'єктів, що унеможлиблює залишення питань житлового будівництва поза межами фокусу публічного адміністрування. Відтак актуальним стає наукове осмислення ролі адміністративних органів, які на основі законодавчих норм реалізують публічний інтерес у сфері житлового будівництва.

Сучасний стан нормативно-правового забезпечення вимагає системного аналізу компетенції різних типів адміністративних органів, які беруть участь у публічному адмініструванні житлового будівництва. Кабінет Міністрів України реалізує політику у сфері інфраструктури, житлової забудови, реконструкції об'єктів соціального призначення та розвитку територій. Центральні органи виконавчої влади (міністерства) формують державну політику, встановлюють будівельні норми, координують просторове планування й визначають регуляторні інструменти. Інспекційні органи здійснюють архітектурно-будівельний контроль, нагляд і реагування на порушення. Органи місцевого самоврядування вирішують питання розміщення об'єктів, затверджують містобудівну документацію, видають дозволи й реалізують процедури прийняття житлових об'єктів в експлуатацію.

Попри формальне закріплення функцій, на практиці спостерігається фрагментарність, дублювання повноважень і брак чіткості у змістовному наповненні компетенції окремих адміністративних органів. Це ускладнює реалізацію публічного інтересу та викликає потребу в теоретичному уточненні меж і змісту компетенції як базової категорії науки адміністративного права. В умовах воєнної агресії особливої ваги набуває нормативне, інституційне й процедурне оновлення інструментарію публічного адміністрування житлового будівництва як складової державної політики відбудови, соціального захисту, безпеки та обороноздатності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До певних аналізованих нами проблематики зверталися вчені В. Авер'янов, К. Бруссо, Г. Гриценко, А. Запотоцький, О. Зима, І. Комарницька, В. Колпаков, І. Ковбас, О. Німко, К. Пономаренко, Л. Радченко, Т. Рим, Н. Савенко, Б. Семенко, С. Сенік, О. Соколовська,

В.Б. Сударенко, В. Фелика, В. Халунько, П. Шерстюк. Проте безпосередньо аналізований нами предмет наукового аналізу з погляду сучасної теорії адміністративного права вони не здійснювали..

Отже, науковий аналіз правової природи адміністративних органів у сфері публічного адміністрування житлового будівництва має важливе значення для формування цілісної доктрини функціонування суб'єктів публічного права в умовах трансформаційних викликів. Актуальність теми посилюється також потребою подальшої адаптації української моделі публічного адміністрування до європейських стандартів, що передбачають інтеграцію екологічної безпеки, інклюзивності, доступності та діджиталізації у сфері житлового будівництва

**Мета статті** полягає в тому щоб на основі аналізу теорії адміністративного права, наукових доктрин та діючого законодавча сформовано поняття та розкрити правову природу адміністративних органів у сфері публічного адміністрування житлового будівництва.

**Виклад основних положень.** В інших наших публікаціях ми довели, що публічне адміністрування житлового будівництва в Україні є адміністративною діяльністю Уряду, Державної інспекції архітектури та містобудування України, органів місцевого самоврядування, інших адміністративних органів, що здійснюється на основі норм адміністративного права у відповідності до визнаних законодавством інструментів з метою забезпечення безпечного, якісного та ефективного спорудження та ремонту житлових комплексів і належного їх художнього оформлення [1].

Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, під адміністративним органом розуміють орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадову особу чи інший суб'єкт, що на підставі закону наділений повноваженнями здійснювати функції публічної адміністрації [2].

У теорії адміністративного права розкрито, що компетенція адміністративного органу як суб'єкта публічного адміністрування визначається через систему нор-

мативно встановлених засад, що окреслюють його соціальне призначення, цілі діяльності та поставлені завдання. Мета компетенції полягає у реалізації публічного інтересу в межах суспільно значущої сфери, якою опікується адміністративний орган. Завдання, у свою чергу, конкретизують цю мету та формалізуються у вигляді запланованих дій чи рішень, виконання яких покладається на адміністративний орган. У більшості випадків завдання фіксуються у спеціальних компетенційних актах – положеннях, законах, підзаконних актах, які визначають функціональні межі діяльності органу. Другим важливим елементом компетенції є предмет відання, що фіксує тематичні, територіальні, об'єктні та суб'єктні межі адміністративної діяльності. Територіальний маркер визначає географічну зону дії органу; об'єктний – стосується процесів або матеріальних благ, щодо яких реалізуються владні повноваження; суб'єктний – окреслює категорії осіб, яких стосується адміністративне рішення. Завершальним компонентом компетенції є повноваження – юридично встановлений комплекс прав і обов'язків, за допомогою яких адміністративний орган реалізує свої завдання [3].

Звертаючись до останньої категорії змісту компетенції – а саме повноважень, необхідно зазначити, що комплекс прав та обов'язків не в повній мірі відображає сучасну природу людиноцентричного адміністративного права [4]. У цьому контексті слушними є наукові роздуми професора В. Колпакова, який доводить, що зобов'язання розуміється як юридично встановлений обов'язок публічної адміністрації (держави, адміністративних органів або посадових осіб) діяти в інтересах громадян, забезпечуючи реалізацію, охорону та захист їхніх прав. Акцентується увага на тому, що зобов'язання публічної адміністрації є невід'ємною складовою правової взаємодії між державою та особою. Ці зобов'язання виявляються у відповідальності держави забезпечити не лише юридичне закріплення прав, а й їх фактичне впровадження через адміністративні процедури, надання послуг, реагування на звернення та інші владні дії [5].

І хоча вчені В. Колпаков та І. Ковбас не відносять прямо «зобов'язання» до складової повноважень адміністративних органів, на наш погляд, зазначену категорію слід використовувати саме в цьому контексті.

Отже, правовий статус адміністративних органів у сфері публічного адміністрування житлового будівництва слід розглядати через категорію компетенції, до змісту якої мають входити мета та завдання, предмет відання та повноваження – останні у системі зобов'язань суб'єктів публічної адміністрації та наданих з метою їх реалізації в контексті публічного інтересу – «прав».

Кабінет Міністрів України відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді у межах, передбачених Конституцією України. До кола його основних завдань належать забезпечення прав і свобод людини і громадянина, формування та реалізація державної політики у різних сферах – зокрема, економічній, інвестиційній, соціальній, культурній, екологічній, а також у сфері обороноздатності, безпеки, охорони здоров'я, науки і освіти. У тексті Закону України «Про Кабінет Міністрів України» будівництво прямо згадується лише один раз – у контексті зовнішньої політики. Зокрема, Кабінет Міністрів уповноважений ухвалювати рішення щодо придбання за кордоном у власність України нерухомого майна, включаючи будівництво і реконструкцію об'єктів, для потреб закордонних дипломатичних установ України. Разом з тим, хоча безпосереднє згадування галузі будівництва у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (окрім зазначеного) відсутнє, компетенція Кабінету Міністрів України прямо чи опосередковано охоплює окремі аспекти публічного адміністрування у сфері будівництва. Зокрема,

йдеться про формування та реалізацію інвестиційної, структурно-галузевої політики, яка передбачає участь держави у проектуванні й реалізації інфраструктурних проєктів, житлового будівництва та розвитку територій; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку, де значне місце займає фінансування або стимулювання житлового, інженерного та транспортного будівництва; а також управління об'єктами державної власності, до яких належать численні об'єкти будівельної інфраструктури, зокрема урядові споруди, лікарні, школи та інші установи соціального призначення [6].

Наприклад, саме Постановою Кабінету Міністрів України № 926 від 13 серпня 2024 року започатковано експериментальний проєкт, який регулює створення в закладах освіти захищених просторів (укриттів) шляхом будівництва або реконструкції відповідних об'єктів. Документ визначає порядок реалізації таких проєктів, окреслює перелік учасників – від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування – та встановлює критерії для проведення будівельних робіт залежно від рівня безпекового ризику. У сфері публічного адміністрування будівництва дана постанова визначає механізми міжвідомчої координації, джерела фінансування, а також функціональну відповідальність за організацію й реалізацію інфраструктурних заходів у межах цивільного захисту та освітнього процесу [7].

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що формує державну політику у відповідній сфері та забезпечує її реалізацію. Міністерства здійснюють нормативно-правове регулювання, розробляють проєкти законів, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, координують діяльність інших органів виконавчої влади у межах своєї компетенції, а також реалізують державні програми, здійснюють міжнародне співробітництво та виконують функції з управління об'єктами державної власності у визначених сферах [8].

У галузі житлового будівництва Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрозвитку) наділене повноваженнями з формування та реалізації державної політики у сфері будівництва, житлової політики, містобудування, архітектури, просторового планування територій, технічного регулювання та нормування у будівництві. Зокрема, міністерство здійснює нормування з метою формування безпечного середовища для життя і здоров'я людини, затверджує державні будівельні норми, координує їх розроблення та перевірку, визначає критерії для експертизи проєктів будівництва. Також Мінрозвитку бере участь у реалізації програм відбудови, розвитку та модернізації інфраструктури житлового фонду, погоджує схеми теплопостачання, здійснює моніторинг розрахунків за житлово-комунальні послуги та веде галузеву звітність у цій сфері [9].

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, інспекція є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який реалізує державну політику у визначеній сфері та здійснює контрольно-наглядові функції. Інспекція має право проводити перевірки, складати акти, протоколи, застосовувати заходи впливу (зокрема приписи, штрафи), розглядати справи про правопорушення та готувати пропозиції щодо удосконалення законодавства. Вона діє на підставі положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України, та координується через відповідного міністра. Інспекції, на відміну від міністерств, не формують політику, але забезпечують її виконання шляхом контролю, нагляду та практичної реалізації державного регулювання. У сфері житлового будівництва Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ) є спеціалізованим центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. До її повноважень належить контроль за дотриманням будівельного законодавства, стандартів і нормативів під час зведення об'єктів, зокрема житлових будинків; ліцензування діяльності у сфері будівництва об'єктів класів наслідків СС2

і ССЗ; здійснення дозвільних і реєстраційних процедур, включаючи видачу дозволів на будівництво, прийняття об'єктів в експлуатацію та реєстрацію повідомлень про початок робіт. ДІАМ має також повноваження з контролю за дотриманням ліцензійних умов, проведення перевірок і застосування адміністративних санкцій щодо правопорушень у галузі містобудування, включаючи житлове будівництво [10].

Юридична природа місцевого самоврядування визначається як гарантоване Конституцією України право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це не лише право, а й інституційна здатність громади реалізовувати повноваження безпосередньо або через обрані ради й виконавчі органи. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнає територіальну громаду первинним суб'єктом самоврядних повноважень, які реалізуються на принципах народовладдя, законності, поєднання місцевих і державних інтересів, організаційної та фінансової автономії. Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері житлового будівництва охоплює низку важливих повноважень. Зокрема, відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить вирішення питань розміщення житлових об'єктів, затвердження містобудівної документації, передача земельних ділянок під забудову, встановлення правил забудови територій, прийняття в експлуатацію об'єктів житлового призначення та здійснення контролю за дотриманням санітарних, екологічних та архітектурних норм. Виконавчі органи рад (ст. 11 Закону) забезпечують реалізацію цих повноважень через департаменти (відділи) містобудування та архітектури, органи публічного адміністрування у сфері житлово-комунального господарства та інші спеціалізовані структури [11]. Наприклад, орган публічного адміністрування – Управління містобудування та архітектури Броварської міської ради – надає адміністративні послуги, пов'язані з житловим будівництвом. Серед них – присвоєння адрес

об'єктам будівництва, видача будівельних паспортів, надання містобудівних умов та обмежень, а також переведення дачних будинків у жилі. Ці послуги сприяють ефективному публічному адмініструванню процесів забудови території громади [12].

Висновки: Все викладене у цій статті дає змогу сформулювати такі особливості щодо адміністративних органів у сфері публічного адміністрування житлового будівництва в Україні:

Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері житлового будівництва реалізується через розробку державної політики в економічній та інвестиційній сферах, ухвалення програм розвитку інфраструктури, а також ухвалення актів, що мають вплив на будівельну діяльність. Зокрема, уряд координує діяльність підпорядкованих органів, ухвалює рішення щодо фінансування будівництва об'єктів соціального призначення, затверджує програми розвитку територій та бере участь у реалізації інфраструктурних ініціатив. Компетенція Міністерства розвитку громад та територій України включає формування та реалізацію державної політики у сфері житлової політики, будівництва, містобудування та архітектури. Міністерство встановлює державні будівельні норми, координує їх розроблення та перевірку, погоджує проєктні рішення, здійснює нормативне регулювання у будівництві та організовує моніторинг і звітність у сфері житлової інфраструктури.

Державна інспекція архітектури та містобудування України виконує функції нагляду і контролю за дотриманням будівельного законодавства, видає дозволи на будівництво, приймає об'єкти в експлуатацію, веде відповідні реєстри та застосовує санкції у випадку порушень. Її діяльність має практичний наглядний характер і спрямована на забезпечення дотримання стандартів якості та безпеки в житловому будівництві. Органи місцевого самоврядування у сфері житлового будівництва мають виключні повноваження щодо затвердження містобудівної документації, надання земельних ділянок, встановлення правил забудови, введення в експлуатацію об'єктів та забезпечення контролю за дотриманням архітектурних

і санітарних норм. Виконавчі органи рад здійснюють практичне адміністрування цих процесів через управління містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства.

Отже, правова природа адміністративних органів, що здійснюють публічне адміністрування у сфері житлового будівництва, полягає в їх правовому статусі як суб'єктів публічного права (адміністративних органів), які на основі норм адміністративного права реалізують функції держави або територіальної громади у формі владних рішень, дій чи надання адміністративних послуг. До таких органів належать Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (міністерства, що здійснюють публічне адміністрування щодо формування та реалізації державної політики у галузі будівництва), інспекції, що реалізують державну політику у сфері будівництва, а також органи місцевого самоврядування. Вони діють у межах законодавчо встановлених компетенцій з метою забезпечення публічного інтересу в сфері забудови, реконструкції та функціонування житлової інфраструктури.

#### Список використаної літератури:

1. Бурла І.Г. Поняття та зміст публічного адміністрування житлового будівництва в Україні. *Правові новели*. 2024. № 22. С. 82–89. DOI: <https://doi.org/10.32782/In.2024.22.11>
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>
3. Зима О. Компетенція адміністративного органу (суб'єкта публічного адміністрування). Галунько В., Діхтієвський П., Берлач А. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс: підручник : видання п'яте / за заг. ред. В. Фелика, В. Галунька. Київ, 2025. С. 165–169.
4. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17. URL: [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/SENMK/Averianov11.pdf](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMK/Averianov11.pdf)
5. Колпаков В.К., Ковбас І.В. Реалізація прав людини і громадянина в адміністративно-правових відносинах. Збірник наукових статей. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2024. С. 1.1–1.13. URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/apiclu/article/download/8947/8957/28075>
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
7. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення в будівлях і спорудах закладів освіти захищених просторів (приміщень для фізичного захисту): Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 року № 926. Урядовий портал. 2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-realizatsiiu-eksperymentalnoho-proektu-shchodo-stvorennia-v-budivliakh-i-s926130824>
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
9. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 року № 460 (у редакції від 1 січня 2025 року). Законодавство України. 2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-p>
10. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 року № 1340 (у редакції з урахуванням змін станом на 2023 рік). Законодавство України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-p>
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>
12. Будівництво та архітектура: адміністративні послуги. Броварська міська рада. 2024. URL: <https://brovary-rada.gov.ua/meshkantsiu/tsnap/administratyvni-posluhy/budivnytstvo-ta-arkhitektura>

**Burla I. Administrative bodies in the field of public administration of housing construction in Ukraine**

*The article reveals the legal nature of administrative bodies that exercise public administration in the field of residential construction in Ukraine. It is established that these bodies operate as subjects of public law, exercising authoritative powers based on administrative law norms. The range of such bodies is defined, including the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, central executive authorities with special status (particularly inspections), as well as local self-government bodies. The study analyzes the composition of the competence of administrative bodies, taking into account their purpose, scope of authority, and functions carried out within the framework of serving the public interest. Particular attention is paid to the idea that the modern understanding of powers includes not only rights and obligations but also legally defined duties to act in the interest of individuals, reflecting a human-centered approach to public administration. Special focus is placed on the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which is realized through the formation of public policy, development of infrastructure programs, and adoption of acts affecting the construction sector. The role of the Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine in the legal regulation of the sector, coordination of other authorities, and approval of construction norms and standards is also explored. The functions of the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine are analyzed as a body responsible for supervision and control in the field of residential construction. In conclusion, the article characterizes the competence of local self-government bodies that ensure practical public administration through approval of urban planning documentation, issuing of construction permits, and control over architectural and sanitary norms. The article provides a comprehensive overview of the functional interaction between administrative bodies in ensuring the development and regulation of housing infrastructure in Ukraine.*

**Key words:** agency, architecture, construction permit, executive power, local self-government bodies, ministry, public administration, public administration entities, safety, sanitary norms, sector, supervision.