

УДК 342.951:69(477)

КРИВОШЕЇН П.П.

### ПОНЯТТЯ Й ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

У статті розкрито адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні, під яким розуміється цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері будівництва. Його метою є забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів (принципів, форм і методів діяльності публічної адміністрації й адміністративної відповідальності) прав фізичних і юридичних осіб безперешкодно, у відповідності до норм діючого законодавства, здійснювати будівництво, жити, працювати й відпочивати в доступних, безпечних, якісних і комфортних приміщеннях будівель.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративно-правове регулювання, безпечні умови, будівництво, зміст, поняття, публічна адміністрація.

В статье раскрыто административно-правовое регулирование строительства в Украине. Под ним понимается целенаправленное воздействие норм административного права на общественные отношения в этой сфере. Его целью является обеспечение с помощью административно-правовых средств (принципов, форм и методов деятельности публичной администрации и административной ответственности) прав физических и юридических лиц беспрепятственно, в соответствии с нормами действующего законодательства, осуществлять строительство, жить, работать и отдыхать в доступных, безопасных, качественных и комфортных помещениях зданий.

**Ключевые слова:** административная ответственность, административно-правовое регулирование, безопасные условия, строительство, содержание, понятие, публичная администрация.

The article reveals the administrative regulation of building in Ukraine. There is purposeful effect administrative law rules on public relations in the building industry. Its aim is to ensure using legal and administrative means (principles, forms and methods of public administration and administrative responsibility) the rights of individuals and legal entities, without hindrance within the rules for operating a current legislation to carry out the building, live, work and work in affordable, safe, quality and for comfort buildings.

**Key words:** administrative responsibility, administrative and legal regulation, secure conditions, building, content, concept, public administration.

**Актуальність дослідження.** Сучасна людина не може жити без будівель. Вони захищають нас від несприятливого природного середовища, є місцем постійного чи тимчасового проживання, роботи, відпочинку тощо. Тобто будівництво об'єктів нерухомості є суспільно корисною й необхідною діяльністю.

Більшість свого життя людина знаходиться в приміщеннях будівель, або в безпосередній близькості до них. Зрозуміло, що такі важливі суспільні відносини врегульовуються нормами права. А вже в більшості випадків порушення соціальних норм у сфері будівництва зачіпають велику кількість людей, приводять до несприятливих для них наслідків, а в деяких випадках – до смертей. Правильним є те, що вони врегульовуються більшою мірою нормами публічного, в першу чергу адміністративного, права.

Не виконання норм адміністративного права у сфері будівництва значно скорочує реальний термін експлуатації будівель, а додержання й удосконалення норм адміністративного права є запорукою безпеки широкого загалу осіб. В першу чергу, норми адміністративного права є провідними на стадіях перед початком безпосередньо будівництва і його юридичного закінчення (введення в експлуатацію). Проте, з іншого боку, застарілі адміністративні процедури призводять до того, що якісно побудовані будівлі не завжди вдається вчасно здати в експлуатацію й, навпаки, неякісно побудований об'єкт вводять в експлуатацію формально на законних підставах.

Негативні чинники у сфері адміністративно-правового регулювання будівництва в Україні мають усуватися, а це неможливо без зміни теорії адміністративно-правового регулювання будівництва

й доповнень до діючого законодавства, затвердження прозорих адміністративних процедур і публічного контролю.

В умовах інтеграції нашого суспільства до ЄС, з одного боку, відмінюються будівельні норми минулої епохи, з іншого – вводяться в практику правореалізації європейські норми, які в багатьох секторах є більш жорсткими, ніж діючі в минулому. Усе це вимагає по новому поглянути на адміністративно-правові засади щодо поняття й змісту адміністративно-правового регулювання будівництва в Україні.

**Огляд останніх досліджень.** До теоретичних проблем поняття й змісту адміністративно-правового регулювання будівництва в Україні звертались у свої працях вчені-юристи: О. Вінник, В. Галунько, В. Курило, А. Матвійчук, І. Миронець, С. Погребняк, В. Ромасько, Н. Савенко, Б. Семенко, В. Смородинський, О. Сударенко й ін. Проте безпосередньо предметом їх дослідження аналізована нами проблематика не була, вони свої зусилля зосереджували на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

**Мета статті:** на основі теорії адміністративного права й чинного законодавства визначити поняття й розкрити зміст адміністративно-правового регулювання будівництва в Україні.

**Виклад основних положень.** Базовою для нашого дослідження є категорія «будівництво». Згідно із Британською Енциклопедією, будівництво – це зведення або монтаж великогабаритних конструкцій. Термін «будівництво» в значній мірі є синонімом слова «будувати», але в загальному житку він найчастіше застосовується до робіт із великим об'ємом виробництва, таких, як спорудження будівель, суден, літаків і здійснення публічних робіт щодо будівництва доріг, дамб і мостів [1]. Тлумачний словник української мови визначає, що «будівництво» – це теж саме, що будівання, спорудження будинків, створення парків, скверів, озеленення вулиць, місце, де здійснюється будівання, а також споруджувана будівля; установа або організація, яка будує, споруджує що-небудь [2]. В свою чергу «будувати» означає «споруджувати, зводити яку-небудь будівлю (будівлі), створювати, організувати що-небудь, ґрунтувати на чому-небудь, формувати на якійсь основі, креслити на підставі зроблених розрахунків» [3].

Тобто розуміння категорії «будівництво» в західній і вітчизняній науковій думці є схожим, але разом із тим в першому випадку під будівництвом розуміється щось глобальне, із великим об'ємом роботи, а в другому – всі будівельні роботи, практично не залежно від їхнього об'єму. З іншого боку у вітчизняній науці термін «будівництво» охоплює тільки будівництво так званих будівель (нерухомості), а в західній воно ширше, до нього вони відносять промислове виробництво великих рухомих об'єктів (наприклад, літаків і водяних суден). Зрозуміло, що в нашому дослідженні ми обмежувемося лише будівництвом будівель (нерухомих постійних споруд) різного призначення, однак об'єму, більшого за певну межу.

Таким чином, до первинного змісту терміну «будівництва», на наш погляд, слід віднести спорудження будівель як, по-перше, будівельний процес; по-друге – будівельний майданчик, спеціальну земельну ділянку, на якій здійснюється будівництво; по-третє – організаційно-правову діяльність відповідної будівельної організації; по-четверте – наукову, проектну й дозвільну діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо ліцензування й контролю за будівництвом.

Закон України «Про архітектурну діяльність» визначає, що будівництво – це нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт і знесення об'єкта архітектури, архітектурно-будівельний контроль, технічний і авторський нагляди під час здійснення будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єкта містобудування [4]. Об'єктами будівництва є будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси й частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури (згідно із Законом України від 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності») [5].

У відповідності до КВЕД-2005 і КВЕД-2010, «будівництво охоплює загальні й спеціалізовані роботи із будівництва будівель і споруд. Ця діяльність включає нове будівництво, ремонтні роботи, розширення й реконструкцію, зведення будівель зі збірних конструкцій на місці ведення робіт, а також будівництво тимчасових об'єктів. Загальне будівництво включає будівництво цілісних житлових комплексів, офісних будівель, магазинів і інших громадських, комунальних або сільськогосподарських будівель тощо, інженерних споруд, таких як автомобільні дороги, вулиці, мости, тунелі, залізниці, аеродроми, порти й інші водні об'єкти, іригаційні системи, каналізації, промислові об'єкти, трубопроводи, лінії електропередачі, спортивні комплекси тощо [6].

Отже, будівництво – це спорудження постійних споруд (об'єктів будівництва), за змістом воно поділяється на будівельний процес, будівельний майданчик, організаційно-правову діяльність будівельної організації й дозвільну діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо ліцензування й контролю за ним.

У минуло епоху динаміка будівництва розкривалась через будівельну діяльність, під якою І. Миронець розумів об'єкт адміністративно-правового регулювання, систему відносин від планування й проектування об'єкта до його побудови й здачі в експлуатацію, які поширюються й на відносини після здачі об'єкта в експлуатацію в значенні відповідальності за якість будівництва й гарантійного обслуговування об'єкта нерухомості [7]. Б. Семенко будівництво як об'єкт правової охорони розглядає як в теоретичному, так і в практичному аспекті, що врегульовані адміністративно-правовими норма-

ми. На погляд вченого галузь будівництва як об'єкт правової охорони включає в себе правовідносини із приводу нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, проектно-узгоджувальні відносини, ліцензійно-дозвільні тощо [8, с.11].

Крім того, в науковій і будівельній літературі динаміка будівництва розкривається через такі категорії: будівельні роботи; діяльність із будівництва об'єктів; містобудівна діяльність, архітектурна діяльність і організація будівельного виробництва. Зокрема, Законом України від 16.11.1992 № 2780-XII «Про основи містобудування» визначено, що містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення й підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову й інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію й реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної й транспортної інфраструктури [9].

У свою чергу, згідно із Законом України від 20.05.1999 № 687-XIV «Про архітектурну діяльність», архітектурна діяльність – діяльність зі створення об'єктів архітектури, яка включає творчий процес пошуку архітектурного рішення і його втілення, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проектів із планування, забудови й благоустрою територій, будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю й авторського нагляду за їх будівництвом, а також здійснення науково-дослідної й викладацької роботи в цій сфері [4].

На наш погляд, всі ці категорії є похідними від «будівництва» й такими, що розкривають динаміку спорудження значних нерухомих об'єктів, які регулюються правом, як дуже важливої галузі для суспільства.

Правове регулювання будівництва здійснюється на основі норм права, зовнішнім виразом якого є законодавство. Згідно із ним, будівництво в Україні регулюється Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, законами України «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про землеустрій» і чисельними підзаконними нормативно-правовими актами.

Найбільш чисельними з цих актів є будівельні норми, як затверджені суб'єктом нормування акту технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування й архітектури, які поділяються на державні будівельні норми (нормативний акт, затверджений центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва) й галузеві будівельні норми – нормативні акти, затверджені міністерством у межах своїх повноважень у разі відсутності державних будівельних норм або необхідності встановлення вимог до будівництва окремих видів споруд, що конкретизують вимоги державних будівельних норм [10].

Відповідно до Цивільного кодексу України, право власника на забудову здійснюється ним за умови додержання архітектурних, будівельних, санітарних, екологічних і інших норм і правил, а також за умови використання земельної ділянки за її цільовим призначенням [11]. Більшість цих норм є адміністративно-правовими. Тобто адміністративне право здійснює забезпечення норм цивільного права при здійсненні будівництва шляхом правового врегулювання суспільних відносин у цій сфері.

У теорії права під правовим регулюванням суспільних відносин розуміють впорядкування поведінки учасників суспільних відносин за допомогою юридичних засобів. Їх ознаками у сфері будівництва є соціальна значущість, яка зачіпає інтереси усіх громадян України, так як жоден із нас не може існувати довгий час без об'єктів будівництва, припускає можливість соціального конфлікту внаслідок цінності й обмеженості будівельних ресурсів, будівельних майданчиків, людських і фінансових ресурсів, які необхідні для будівництва, вони є сталими, постійно повторюються в процесі будівництва, використовують можливість зовнішнього контролю, проте, коло суспільних відносин у сфері будівництва, що підлягають правовому регулюванню, не є постійним; воно може змінюватися залежно від потреб суспільства [12].

На думку Е. Шмід-Ассмани, норми адміністративного права тісно переплетені із соціологічною дискусією питань моделей врегулювання, в межах яких може бути проаналізовано сили впливу, внутрішню динаміку й навколишнє середовище соціальних процесів і тим самим – способи впливу права на суспільні відносини [13]. Як уже доводилося вище, будівництво є чинником соціального життя суспільства, без якого не може існувати сучасна людина.

Розвиваючи такі положення класика вітчизняної адміністративно-правової думки, професор В. Галуцько стверджує, що адміністративно-правове регулювання характеризує соціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку й діяльність його адресатів. Унаслідок адміністративно-правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин і досягнення фактичних завдань адміністративного права [14].

В юридичній літературі не існує однозначно визначених стадій і етапів щодо здійснення будівництва. Цікавою в цьому аспекті є думка О. Вінник про те, що будівництво як форма інвестування складається із двох основних стадій, що регулюються актами будівельного законодавства: підготовча стадія (зазвичай іменується стадією проектування); реалізація інвестиційного проекту.

З урахуванням вище зазначених наукових положень і діючого законодавства ми вважаємо, що будівництво поділяється на три стадії, які в свою чергу підрозділяються на відповідні етапи:

Перша стадія – проектування, яка поділяється на етапи: 1) отримання від власника права на забудову земельної ділянки у відповідності до вимог ЦК (ст. 375) і Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; 2) розробка проекту будівництва, що здійснюється під керівництвом або з обов'язковою участю головного архітектора проекту та/або головного інженера проекту, які мають відповідний кваліфікаційний сертифікат; 3) проведення експертизи проекту будівництва й погодження його головним архітектором; 4) затвердження проекту будівництва замовником; 5) розробка робочої документації для будівництва відповідно до державних стандартів, норм і правил на підставі затвердженого проекту; 6) повідомлення про початок будівельних робіт; 7) отримання декларації про початок виконання будівельних робіт; 8) отримання дозволу на виконання будівельних робіт.

Друга стадія – реалізація проекту будівництва: 1) організація будівельного виробництва, що здійснюється відповідно до чинних законодавчих актів, які встановлюють вимоги до суб'єктів будівельного виробництва (наявність ліцензій і кваліфікаційних сертифікатів), складу й комплектності проектної документації для будівництва й ін. [15]; 2) державний контроль (нагляд) при здійсненні будівництва в його процесі.

Третя стадія – прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: 1) реєстрація декларації про готовність до експлуатації об'єкта, будівництво якого здійснено на підставі будівельного паспорта, через електронну систему здійснення декларативних процедур у будівництві відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю; 2) видача сертифіката органом державного архітектурно-будівельного контролю, яким засвідчується відповідність закінченого будівництвом об'єкта проектній документації й підтверджується його готовність до експлуатації.

Враховуючи те, що ізі міркувань запобігання корупції суб'єктам публічної адміністрації практично заборонено здійснювати планові перевірки суб'єктів господарювання, практично адміністративне провадження адміністративно-правового регулювання будівництва складається із двох стадій, які ми будемо аналізувати: адміністративна стадія початку й закінчення будівництва (прийняття в експлуатацію) об'єктів.

**Висновки.** Таким чином, адміністративно-правове регулювання будівництва характеризується наступними рисами:

1) будівництво – це спорудження постійних споруд (об'єктів будівництва), за змістом воно поділяється на будівельний процес, будівельний майданчик, організаційно-правову діяльність будівельної організації й дозвільну діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо ліцензування й контролю за ним;

2) динаміка будівельного процесу розкривається через категорії: будівельне проектування; будівельна діяльність; будівельні роботи; діяльність із будівництва об'єктів; містобудівна діяльність; архітектурна діяльність; організація будівельного виробництва, які мають як законодавчо визначений, так і доктринальний зміст. Однак їх усіх об'єднує єдиний критерій – вони є похідними від «будівництва» й такими, що розкривають динаміку спорудження значних нерухомих об'єктів, яка регулюється правом, так як є дуже важливою галуззю для суспільства;

3) правове регулювання будівництва здійснюється на основі норм права, зовнішнім виразом якого є законодавство, згідно з яким будівництво в Україні регулюється Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, законами України «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про землеустрій» і чисельними підзаконними нормативно-правовими актами, найбільш чисельними з яких є будівельні норми й правила, а найбільш важливими для нашого дослідження – постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» і від 13 квітня 2011 р. № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів»;

4) ознаками правового регулювання у сфері будівництва є: соціальна її значущість, яка зачіпає інтереси всіх громадян України, так як жоден із нас не може існувати довгий час без об'єктів будівництва, припускає можливість соціального конфлікту внаслідок цінності й обмеженості будівельних ресурсів, будівельних майданчиків, людських і фінансових ресурсів, які необхідні для будівництва, вони є сталими, постійно повторюються в процесі будівництва, використовують можливість зовнішнього контролю, проте, коло суспільних відносин у сфері будівництва, що підлягають правовому регулюванню, не є постійним;

5) в аналізованому дослідженні адміністративно-правове провадження будівництва ми будемо аналізувати через дві стадії: перша – адміністративна стадія початку; друга – адміністративна стадія закінчення будівництва (прийняття в експлуатацію) об'єктів;



б) до змісту адміністративно-правового регулювання будівництва слід віднести: норми адміністративного права; суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють їх втілення в право реалізацію; принципи, форми й методи діяльності публічної адміністрації у цій сфері; адміністративну відповідальність у сфері будівництва.

Отже, адміністративно-правове регулювання будівництва – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері будівництва із метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів (принципів, форм і методів діяльності публічної адміністрації й адміністративної відповідальності) прав фізичних і юридичних осіб безперешкодно, у відповідності до норм діючого законодавства, здійснювати будівництво, жити, працювати й відпочивати в доступних, безпечних, якісних і комфортних приміщеннях будівель.

#### Список використаних джерел:

1. Construction. British encyclopedia, 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.britannica.com/technology/construction-technology>.
2. Будівництво. Академічний тлумачний словник української мови, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/budivnyctvo>.
3. Будувати. Академічний словник української мови, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/buduvaty>.
4. Про архітектурну діяльність. Закон від 20.05.1999 № 687-XIV. Відомості Верховної Ради України, 1999. – № 31. – ст. 246.
5. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. Голос України від 12.03.2011. – № 45.
6. Будівництво. Коди видів економічної діяльності за КВЕД-2005 та КВЕД-2010.
7. Миронець І. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. – 22 с.
8. Семенко Б. Адміністративна відповідальність за правопорушення у галузі будівництва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. – 16 с.
9. Про основи містобудування. Закон від 16.11.1992 № 2780-XII. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – ст. 683.
10. Про будівельні норми. Закон від 05.11.2009 № 1704-VI. Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 5. – ст. 41.
11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. Голос України від 12.03.2003. – № 45.
12. Петришин О., Погребняк С., Смородинський В. Теорія держави і права: підручник. Харків: Право, 2015. – 368 с.
13. Шмідт-Ассаманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. Київ: К.І.С., 2009. – 552 с.
14. Галуцько В., Курило В., Короед С. та ін. Адміністративне право України: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. – Т 1. Загальне адміністративне право. – 272 с.
15. Організація будівельного виробництва ДБН А.3.1-5-2009. Державні будівельні норми України: Мінрегіонбуд, 2008. – 80 с.
16. Савенко Н. Адміністративно-правові засади набуття права власності на об'єкти незавершеного та законсервованого будівництва в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. – 16 с.
17. Ромасько В. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. – 18 с.
18. Матвійчук А. Контрольні провадження у галузі будівництва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. – 19 с.
19. Сударенко О. Правове регулювання фінансування житлового будівництва в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. – 20 с.
20. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон від 17.02.2011 № 3038-VI. Голос України від 12.03.2011. – № 45.
21. Вінник О. Господарське право: навч. посібник. Київ: Правова єдність, 2008. – 766 с.
22. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466. Урядовий кур'єр від 13.05.2011. – № 85.
23. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461. Урядовий кур'єр від 30.04.2011. – № 79.
24. Деякі питання ліцензування будівництва об'єктів IV і V категорій складності. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 256. Офіційний вісник України від 15.04.2016.