

2. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : [монографія] / [С.М. Серьогін, І.В. Письменний, І.І. Хожило та ін.] ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
5. Міхровська Р.С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи / Р.С. Міхровська // науково-практичний журнал «Адміністративне право і процес». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/348-administrativna-reforma-v-ukrayini-analiz-periodyzatsiya-ta-perspektivy-mikhrovska-m-s>.
6. Гончарук Н.Т. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи / Н.Т. Гончарук // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1. – С. 28-33. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aplup_2013_1_7.pdf.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

УДК 342.951:69(477)

КРИВОШЕЇН П.П.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКА ЗДІЙСНЮЄ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

У статті визначено адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, який здійснює адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні. Під адміністративно-правовим статусом розуміється узагальнена система загальних та спеціальних суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють контроль та нагляд у сфері будівництва. З цією метою публічна адміністрація має певні права та несе адміністративну відповідальність за неналежну діяльність щодо забезпечення публічного інтересу чи за порушення прав і законних інтересів забудовників.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, адміністративно-правове регулювання, безпечність, будівництво, публічна адміністрація регулювання.

В статье определен административно-правовой статус публичной администрации, которая осуществляет административно-правовое регулирование строительства в Украине. Под административно-правовым статусом понимается обобщенная система общих и специальных субъектов публичной администрации, осуществляющих контроль и надзор в сфере строительства. С этой целью публичная администрация имеет определенные права и несет административную ответственность за ненадлежащую деятельность по обеспечению общественного интереса и за нарушение прав и законных интересов застройщиков.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административно-правовой статус, безопасность, публичная администрация, регулирование, строительство.

In the article identified the administrative and legal status of public administration performing administrative regulation of construction in Ukraine. That applies to the generalized system of general and specific subjects of government exercising control and supervision of the construction. For this purpose, the public administration has certain rights and bear administrative responsibility for improper activities to ensure the public interest for the violation of rights and legitimate interests of developers.

Key words: *administrative and legal regulation, administrative and legal status, construction, public administration, regulation, safety,*

Вступ. Проблема забезпечення фізичних та юридичних осіб якісними та безпечними будівлями завжди була і залишається актуальною. Переважна більшість Українського народу проводить своє життя, знаходячись у приміщеннях будівель, або у безпосередній близькості до них. Такі важливі суспільні відносини врегульовуються нормами права. Несприятливі наслідки, пов'язані з будівлями, виникають через порушення соціальних норм у сфері будівництва, які у більшості випадків є нормами адміністративного права.

Виконання всіх адміністративних нормативів у сфері будівництва дає загальну гарантію тому, що будівля простоїть реальний термін експлуатації, а через недодержання норм адміністративного права може привести до непередбачених наслідків (наприклад, деформація фундаменту, яка у свою чергу може привести до розвалу будівлі та спричинити численні жертви).

Адміністративні аспекти є провідними на всіх стадіях будівництва. Розвинута у нашій країні корупція та застарілі адміністративні процедури перевірок вводять в експлуатацію будівлі на законних підставах, які фактично ще не готові. Ці негативні чинники у сфері адміністративно-правового регулювання будівництва в Україні мають усуватися, для цього необхідно внести певні зміни у теорію адміністративно-правового регулювання будівництва та внесення доповнень до чинного законодавства, з приводу утвердження прозорих адміністративних процедур та публічного контролю.

Постановка завдання. Метою статті є проведення на основі теорії адміністративного права аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел; треба сформулювати адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні.

Результати дослідження. В адміністративно-правовій доктрині питання адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, яка здійснює адміністративне правове регулювання будівництва в Україні, досліджували науковці правники, серед них: О. Музичук, Л. Котяш, О. Вінник, В. Галунько, В. Курило, А. Матвійчук, І. Миронець, С. Погребняк, В. Ромасько, Н. Савенко, Б. Семенко, В. Смородинський, О. Сударенко та ін. Проте, безпосередньо предметом їх дослідження аналізована нами проблематика не була, вони свої зусилля зосереджували на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

Аналіз адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, яка здійснює адміністративне правове регулювання будівництва в Україні має потребу у теоретичному вдосконаленні. Як визначає академічний тлумачний словник української мови, «статус» – це становище, стан, певний стан чого-небудь [1, с. 671]. Адміністративно-правовий статус означає – сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права. В основі адміністративно-правового статусу лежить адміністративна правосуб'єктність. Слід наголосити, що кожний суб'єкт адміністративного права має свій варіант притаманного йому адміністративно-правового статусу. Чинники, що впливають на прояви адміністративної дієздатності (вік, стать, стан здоров'я, належність до певних соціальних груп), також видозмінюють характеристики адміністративно-правового статусу [2, с. 144, 3].

В адміністративно-правових відносинах у сфері будівництва беруть участь мінімум два суб'єкти з різними юридичними властивостями. Забудовник та суб'єкт публічної адміністрації. Забудовник – це особа, яка у встановленому законодавством порядку отримала право на використання земельної ділянки для спорудження об'єктів житлового будівництва або згідно з укладеними договорами має право розпоряджатися житловою площею у будинках, які будуються (реконструюються) [4].

Адміністрація, яка здійснює адміністративне правове регулювання будівництва в Україні, має нести безпосередньо лише суспільно-позитивні наслідки у своїй діяльності, але певні негативні чинники (наприклад, корупція) можуть привести до негативних наслідків, а це вже злочин.

Як відомо, переважна більшість вчених вважають, що злочин – це суспільно небезпечне діяння або бездіяльність, а однією з ознак є завдання шкоди чи створення загрози спричинення такої шкоди об'єктам, що охороняються чинним законодавством.

Суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове регулювання будівництва за критерієм спеціалізації слід поділити на загальну та спеціальну компетенції.

До загальної компетенції відноситься Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон), органи місцевого самоврядування (виділення земель під будівництво). До суб'єктів спеціальної компетенції слід віднести Державну архітектурно-будівельну інспекцію України.

Що стосується поняття та змісту адміністративно-правового статусу, то професор Ю. Битяк визначає його, як сукупність прав, обов'язків та гарантій реалізації прав, закріплених у нормах адміністративного права [2]. Р. Мельник до складу адміністративно-правового статусу відносить закріплені у нормативних актах сукупність взаємозалежних та взаємообумовлюючих функціональних інструментів (компетенція) і статичних якостей (цільових, організаційно-структурні компоненти), необхідних для повноцінної участі цих суб'єктів у адміністративно-правових відносинах, забезпечення досягнення соціального ефекту [5].

Аналізуючи спеціальні статуси публічної адміністрації вчені-адміністративісти вважають, що адміністративно-правовий статус це: як правова категорія, що характеризує його місце у системі органів державної влади, визначає межі діяльності його працівників щодо інших суб'єктів правовідносин, до його складу входять компетенція, правозастосування та юридична відповідальність (С. Буткевич) [6]; комплекс прав та обов'язків, які установа, підприємство та організація набуває та реалізує у процесі здійснення наступних дій: створення підприємства або установи, державна реєстрація підприємства або установи; отримання ліцензії на зайняття певними видами діяльності, визначення кола питань та повноважень державних органів щодо підприємства, ведення та надання бухгалтерської та статичної звітності (О. Бандурка); визначені у нормах адміністративного права завдання, функції, обов'язки та права (С. Осауленко) [7]; юридичну конструкцію, головною складовою якої є компетенція, що доповнюється відповідальністю, завданнями, функціями, організацією (структурою) та порядком діяльності (М. Золотарьова) [8].

Методи аналізу та синтезу дали нам змогу виявити наступні тенденції щодо змісту адміністративно-правового статусу: усі вчені до елементів адміністративно-правового статусу відносять компетенцію (права та обов'язки) суб'єкта публічної адміністрації, що стосується інших елементів то погляди вчених різняться. Серед таких не одиничних елементів слід назвати: функції суб'єкта публічної адміністрації, розкриття місця і ролі їх у системі публічного управління, адміністративну відповідальність, підстави та порядок утворення.

З урахування вище зазначених думок учених-адміністративістів ми вважаємо, що адміністративно-правовий статус суб'єкта публічної адміністрації має складатися з наступних юридичних елементів: функцій (завдань), адміністративних обов'язків та прав і адміністративної відповідальності у цій сфері.

Згідно з положенням про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, основними завданнями Мінрегіону в аналізованій нами сфері є: забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, у сфері будівництва, архітектури, містобудування, забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва [9].

Згідно з положенням про Мінрегіон, для виконання покладених на нього завдань, він має право:

- залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні питань учених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади;
- одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб, а також громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали;
- скликати наради, утворювати комісії, робочі та експертні групи, проводити наукові конференції, семінари з питань;
- користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, зокрема урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;
- скасовувати керівників структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, з питань, що належать до будівництва [9].

Таким чином, адміністративно-правовий статус Мінрегіону – це сукупність його завдань та компетенції щодо реалізації політики у сфері будівництва через спрямовання і координування адміністративної діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України.

Так, щоб побудувати будівлю, «забудовник» має звернутися до органів Державної архітектурно-будівельної інспекції України (далі – ДАБІ) для того, щоб отримати дозвіл на будівництво. Після звернення та затвердження певного переліку документів, вони вступають у юридичні, зокрема адміністративно-правові відносини. Дозвіл на будівництво видається органами ДАБК. Такий дозвіл є юридичним документом, що засвідчує право замовника (забудовника) і генпідрядника на виконання будівельних робіт, а також їх фінансування, підключення об'єкта до інженерних мереж, видачу ордерів на земляні роботи. Дозволи можуть видаватися на виконання всього комплексу робіт або на окремі види робіт, а також на будівництво у цілому (комплекс будівель і споруд) або окремі об'єкти. При відмові у виданні дозволу, не маючи на те законних підстав, то такі неправомірні дії посадових осіб інспекції ДАБК з питань реєстрації об'єктів та видачі дозволу на виконання будівельних робіт мають бути оскаржені у судових органах в установленому порядку. У таких випадках посадові особи інспекції ДАБК, можуть бути притягнуті до відповідальності у порядку, встановленому чинним законодавством України [10].

Основними завданнями ДАБК є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме: внесення на розгляд центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної регіональної політики у сфері будівництва пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери діяльності; здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках.

На жаль, у чинному законодавстві не сформовані чіткі адміністративні обов'язки ДАБК. У чинному Положенні про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України вони розглядаються через «аморфне» словосполучення: «Держархбудінспекція, відповідно до покладених на неї завдань», зі змісту якого неможливо зрозуміти, що це є «адміністративні права» чи адміністративні обов'язки» аналізованого центрального органу виконавчої влади, що само по собі стає чинником, який сприяє корупції. Відповідно ми, взявши за основу наведений у цьому положенні матеріал, сформуємо адміністративні обов'язки ДАБК:

- 1) отримувати, реєструвати документи, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт;
- 2) не порушувати строків розгляду документів;
- 3) давати дозволи на проведення підготовчих та будівельних робіт;
- 4) приймати в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти;
- 5) засвідчувати прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів;
- 6) здійснювати ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури;
- 7) вести єдиний реєстр у сфері будівництва;
- 8) проводити конкурс на кращі будинки і споруди, збудовані та прийняті в експлуатацію;
- 9) організовувати проведення або проводити навчання фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та ліцензування;
- 10) здійснювати фіксування процесу проведення перевірки з використанням аудіо-та відеотехніки.

При виконанні вище наведених завдань Держархбудінспекція, наділена відповідними правами, але, на відміну від обов'язків, Кабінет Міністрів України описав права цієї адміністрації так, що вини можуть трактуватися дуже розширено. Наприклад, надаючи право зупиняти підготовчі та будівельні роботи, що не відповідають вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності, перелік таких випадків виписаний не позитивно через вичерпний їх перелік, а через слово «зокрема», що надає можливість посадовим особам ДАБК практично безмежно розширювати випадки, за які можна застосувати таку жорстку санкцію до забудовника.

Крім того, чинне законодавство до адміністративних прав ДАБК відносить:

- відмову у видачі дозвільних документів на будівництво, анулювання їх, скасування реєстрації;
- право безперешкодного доступу до місця будівництва об'єкта та до прийнятих в експлуатацію об'єктів, що підлягають обов'язковому обстеженню;
- складення протоколів про правопорушення та актів перевірок, накладення штрафів;

- видача обов'язкових для виконання приписів щодо усунення порушення вимог законодавства у сфері будівельних норм, державних стандартів та правил;
- проведення перевірки відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт;
- проведення перевірки відповідності будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, що використовуються під час будівництва;
- заборона експлуатації закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію;
- здійснення контролю за дотриманням порядку обстеження та паспортизації об'єктів,

а також здійснення заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації [11].

Таким чином, адміністративно-правовий статус ДАБК – це сукупність їх завдань, щодо контролю та нагляду за будівництвом, адміністративних обов'язків, стосовно прозорого і вчасного надання дозволів на будівництво та прийняття будівель в експлуатацію, адміністративних прав з метою забезпечення якості та безпечності будівель та адміністративної відповідальності у цій сфері.

Висновки. Отже, адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні – це система загальних та спеціальних суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють контроль та нагляд у сфері будівництва та наділені з цією метою відповідними адміністративними правами і несуть за неналежну діяльність у цій сфері чи за порушення прав і законних інтересів забудовників адміністративну відповідальність.

Список використаних джерел:

1. Академічний тлумачний словник : в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда ; АН УРСР ; Інститут мовознавства. – К. : Наукова думка, 1970-1980. – 768 с.
2. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.]. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 564 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс / Б.В. Авер'янов. – Харків : Золота миля, 2011. – 584 с.
4. Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 2001 р. № 584 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 57. – Ст. 996.
5. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко. – Київ : Ваіте, 2014. – 376 с.
6. Буткевич С.А. Адміністративно-правовий статус державного комітету фінансового моніторингу України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.А. Буткевич ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
7. Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Осауленко ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2010. – 19 с.
8. Золотарьова М.К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.К. Золотарьова. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
9. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 // Урядовий кур'єр від 04.07.2014. – № 118.
10. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон від 14.10.1994 № 208/94-ВР // Відомості Верховної Ради України від 15.11.1994. – № 46. – Ст. 411.
11. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671 // Урядовий кур'єр від 10.09.2015. – № 166.