

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯН У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

LEGAL STATUS OF CITIZENS IS IN THE FIELD OF BUILDING

Шарапова К.Р.,

аспірант

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена розкриттю адміністративно-правового статусу громадян в сфері будівництва, особливості правових відносин громадян з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з питань будівельної галузі, а також захисту громадян від неправомірних дій публічних суб'єктів, з питань будівництва.

Ключові слова: правове положення громадян у галузі будівництва, адміністративна відповідальність, контроль, нагляд, містобудівна діяльність.

Статья посвящена раскрытию административно-правового статуса граждан в сфере строительства, особенности взаимоотношения граждан с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления по вопросам строительной деятельности, а также защиты граждан от правонарушений действий публичных субъектов.

Ключевые слова: статус граждан в области строительства, административная ответственность, контроль, надзор, градостроительная деятельность.

The article is devoted to disclosure of administrative and legal status of citizens in the construction and legal status of the individual in its relations with the executive branch, regulated by state and administrative law, separation of the two main areas of legal protection of the individual from crime, tort and other illegal actions of others; misconduct by public entities.

Key words: status of citizens in construction, administrative responsibility, control, supervision, urban activities.

Актуальність теми. Україна зі здобуттям незалежності стала на тернистий шлях побудови демократичного, правового суспільства. Об'єктивною була й необхідність модернізації багатьох сфер життя у зв'язку з переходом до ринкових відносин, що були не характерними для колишнього Радянського Союзу. Не стала винятком і будівельна галузь – одна з провідних галузей народного господарства. Основні вектори розвитку будівельного комплексу сформовані з огляду на основні тези стратегії економічного та соціального розвитку України.

Слід зауважити, що адміністративно-правові засади державного контролю у сфері будівництва дотепер спеціально не вивчалися, у відомих сьогодні наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики. Частково до них зверталися В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова, В.М. Гаращук, О.Ю. Грачева, А.В. Дмитренко, М.В. Задорожний, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т.Я. Коцкулич, Н.П. Матюхіна, А.А. Нечай, Н.Р. Нижник, С.О. Ніщима, О.В. Лиско, Н.Б. Паліга, Н.В. Савченко, О.В. Сударенко та інші вчені.

Водночас існує низка проблем, які не мають достатнього висвітлення. Так, потребують більш глибокого обґрунтування питання закономірності модернізації сучасної сфери будівництва, в контексті інтеграції України в міжнародний європейський контекст.

Мета статті – з урахуванням теоретико-прикладних досліджень визначити адміністративно-правовий статус громадян у сфері будівництва та розкрити їх взаємовідносини з органами державної влади.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні законодавство незалежної України приділяє осо-

бливу увагу нормативному закріпленню місця і ролі людини в суспільстві та державі. В Основному Законі держави було проголошено принцип пріоритету прав і свобод людини порівняно з державними та іншими інтересами. Ст. 3 Конституції України [3] закріпила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Варто зазначити, що врегульовані адміністративним правом суспільні відносини в сфері будівництва реалізуються за допомогою участі в них громадян та організацій, а також органів державної влади і місцевого самоврядування.

У науці адміністративного права основним об'єктом дослідження виступають права та обов'язки громадянина в сфері державного управління. Понятійний апарат правових теорій містить також інші дефініції, що характеризують суб'єкт публічних правовідносин, серед яких: «людина», «громадянин», «індивід», «особистість», «особа», «член суспільства». Так, В.Н. Кудрявцевим зазначається, що особистість є соціальною характеристикою людини на певному етапі суспільного розвитку, при цьому подальша взаємодія особи й держави приводить до появи поняття «громадянин», для якого характерні приналежність до держави й наділення його правами, обов'язками та відповідальністю [4, с. 128].

Громадяни мають більший обсяг прав й обов'язків, чим особистість, при цьому, особи, що не є громадянами України, не мають деяких прав й обов'язків, властивим їй громадянам [7, с. 28]. На думку М.Ф. Орзиха, в правових актах не ототожнюється правовий статус особи або людини та громадянина України. Правомірна поведінка зазначених

суб'єктів у сфері будівництва дають підстави для розмежування їх адміністративно-правового статусу, що включає:

а) права та обов'язки людини і громадянина, що закріплені адміністративно-правовими нормами;

б) гарантії реалізації суб'єктивних прав і обов'язків. Органи виконавчої влади сприяють встановленню та реалізації громадянами прав, що являються складовими їх адміністративного положення [7, с. 32].

Д.М. Лук'янець розглядає як об'єкт теоретичного дослідження адміністративно-правовий статус громадянина України, виражений у встановлених законодавчими та іншими нормативними актами правах, обов'язках і відповідальності громадянина, що забезпечують його право по управлінню державою та задоволенню публічних і особистих інтересів завдяки діяльності державних органів [5, с. 87].

Треба наголосити, що у складі публічного статусу громадян Д.М. Лук'янець виділяє різновиди, основний з яких є загальногромадянський статус у сфері управління державними справами. Не менш важливим, з погляду автора, є функціонально-клієнтський статус, відокремлення якого обґрунтовується можливістю громадян задовольняти свої інтереси за допомогою кореспондуючих обов'язків органів, служб і посадових осіб. Партнерсько-сприяючий статус на думку Д.М. Лук'янца опосередковує виконання громадянами різних соціально-правових функцій у сфері діяльності органів виконавчої влади. Реалізація охоронного статусу відповідно до розглянутої концепції зводиться до забезпечення громадянам захисту їх прав і законних інтересів як в адміністративному та судовому порядку, так і засобами суспільно-політичного впливу. Очевидно, зміст публічної правосуб'єктності громадян у сфері будівництва залежить від характеру їх взаємин з органами виконавчої влади при виконанні останніми виконавчо-розпорядницьких функцій [5, с. 90]. Право на безпечне для життя та здоров'я довкілля є фундаментальним правом людини і громадянина. У Стокгольмській декларації з навколишнього середовища, прийнятій 16 червня 1972 року, вперше закріплено право на сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне і процвітаюче життя. У Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку, прийнятій 14 червня 1992 року, закріплено право громадян на здорове і плідне життя в гармонії з природою. Законодавство України передбачило це право як одне з основних конституційних прав людини і громадянина. Згідно з ст. 50 Конституції України «кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди» [3].

При дослідженні основ адміністративно-правового статусу, В.К. Колпаковим вводиться поняття «індивідуального суб'єкта», під яким розуміється правове положення особи в її відносинах з органами виконавчої влади, врегульоване нормами державного та адміністративного права, при цьому обґрун-

товується виділення двох головних напрямків юридичного захисту особи: 1) від злочинів, деліктів та інших незаконних дій інших громадян; 2) від неправомірних дій публічних суб'єктів. До правових форм захисту прав та законних інтересів громадян від незаконних дій і бездіяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб автор відносить: а) створення і функціонування організаційно-правового механізму уповноважених галузевих державних органів, а також судів і прокуратури; б) утворення і діяльність незалежних від держави інститутів цивільного суспільства; в) активне використання фізичними особами наданих їм прав. Необхідно враховувати, що вибір конкретних форм захисту та охорони своїх законних інтересів у сфері реалізації містобудівних рішень визначається правовою культурою самих громадян, а також рівнем розвитку інститутів цивільного суспільства. Зазначені фактори, у свою чергу, впливають на формування змісту адміністративного статусу фізичних осіб у сфері будівництва [2, с. 129].

У сфері правомірної поведінки суб'єктів щодо будівельної діяльності чинне законодавство практично не розмежує склад їх публічного статусу, однак стосовно до адміністративної деліктології можна виділити наступні особливості. В Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) фізичні особи виступають переважно як громадяни [1]. Особливим статусом володіють іноземні громадяни, що мають захист від адміністративної юрисдикції України відповідно до законів і міжнародних договорів.

У випадку, якщо суб'єкт на момент вчинення адміністративного правопорушення в сфері будівництва наділений владними та іншими публічними повноваженнями, він буде нести адміністративну відповідальність як посадова особа. Виконання повноважень вказаними особами спричиняє виникнення, зміну або припинення правовідносин. Правовий статус посадової особи поширюється на суб'єктів, що реалізують організаційно-розпорядницькі або адміністративно-господарські функції [1].

Спеціальний статус встановлений КупАП для військовослужбовців та інших осіб, на яких у випадку вчинення ними правопорушень у сфері будівництва поширюється дія дисциплінарних статутів. При цьому за невиконання приписів в сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя та охорони навколишнього середовища при виконанні проектних і будівельних робіт зазначені особи будуть нести відповідальність на загальних підставах із громадянами України [9].

Розходження в складі прав та обов'язків фізичних осіб обумовлені дуалістичною природою будівництва. Виконуючи проектні та будівельні роботи індивідуальні суб'єкти беруть участь у правовідносинах, пов'язаних з розробкою та узгодженням містобудівної документації, проходженням її державної експертизи, ліцензуванням та іншими видами відносин у сфері будівництва. Безпосередньо не беручи участь у виконанні будівельних робіт, громадяни наділені правами на використання результатів тери-

торіального планування, технічного регулювання, а також на інформацію про містобудівні рішення.

Особливо значимими в забезпеченні права громадян на сприятливе середовище життєдіяльності є екологічні вимоги до здійснення будівництва. Згідно з ст. 293 Цивільного кодексу України право на безпечне для життя і здоров'я довкілля віднесено до особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи [11]. Це означає, що особисті немайнові права тісно пов'язані з фізичною особою, тому вона не може відмовитися від особистих немайнових прав, а також не може бути позбавлена цих прав.

Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, як особисте немайнове право, належать кожній фізичній особі і ним вона володіє довічно.

Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля базується на взаємодії людини і навколишнього природного середовища. Людина може зазнавати негативного впливу від прояву техногенної або природної небезпеки, тому вимагає державного захисту.

Зміст цього права безпосередньо пов'язаний з розумінням і характеристикою безпечного довкілля. Юридичними критеріями цього визначення є нормативи екологічної безпеки:

- допустимі концентрації забруднених речовин у навколишньому природному середовищі; допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище;

- допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування.

Основними чинниками, що сприяють поширенню злочинів у сфері будівництва та негативно впливають на процеси протидії, є:

- підвідомчість підприємств, що займаються будівництвом, різним міністерствам та відомствам;

- використання ними при проведенні робіт великої кількості субпідрядних підприємств, які між собою структурно не пов'язані, використовують різні форми бухгалтерського обліку та оподаткування;

- використання приватних підприємств, у яких практично відсутній бухгалтерський облік, для виконання ними за виконавців додаткових робіт;

- використання дешевої робочої сили будівельних бригад з інших регіонів, розрахунки з ними готівкою без складання відомостей та ведення обліку кадрів.

Поряд із названими чинниками слід звернути увагу на недосконалість нормативної бази, що регулює діяльність у сфері будівництва. Аналіз понад 180 нормативних документів, виданих протягом 1992–2014 рр. у сфері будівництва, свідчить про те,

що їх значна кількість повторюється на різних рівнях структури державного управління, а це свідчить про невиконання або виконання не в повному обсязі поставлених завдань та відсутність коштів. Жоден нормативно-правовий акт не несе в собі інформації про стан протидії корупційним проявам у сфері будівництва і не передбачає заходів по усуненню причин і умов, що є підґрунтям для корупційних правопорушень. Тому, на нашу думку, окремі з цих нормативно-правових актів потребують внесення змін та доповнень.

Так, наприклад, на сьогодні в Україні на законодавчому рівні врегульовані питання проведення торгів (тендерів) у будівництві, проблеми приватизації об'єктів незавершеного будівництва.

На сьогодні в Україні закупівля всіх товарів і послуг, у тому числі й на будівельні роботи, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, регулюється нормами Закону України від 22 лютого 2000 р. «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [6, с. 78-101]. Всі питання, що стосуються координації закупівлі товарів, робіт і послуг, віднесено до компетенції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади – Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України.

Висновки. Актуальними для галузі будівництва залишаються питання інвестування. Ринкові умови господарювання вимагають формування нових засад взаємовідносин учасників інвестиційного процесу в капітальному будівництві. Законодавством України визначено сферу державного регулювання інвестиційної діяльності і, перш за все, в частині державних інвестицій, яке передбачає управління державними інвестиціями, в тому числі шляхом створення рівних умов їх реалізації для всіх учасників інвестиційної діяльності, зокрема замовників, підрядників та інвесторів.

Разом з тим, окремі державні обласні адміністрації розмір відрхувань на розвиток інженерно-транспортної інфраструктури населених пунктів встановлюють не від вартості будівництва конкретного об'єкту, як це визначено Постановою Кабінету Міністрів України, а від річного обсягу капітальних вкладень підприємств та організацій, що здійснюють свою діяльність на території області.

Наявними є випадки, коли відрхування на розвиток вищезазначеної інфраструктури населених пунктів вимагають і від замовників робіт із сейсмозовідки, розвідувального буріння, які не відносяться до об'єктів містобудування і не потребують отримання дозволів на будівництво.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: [монографія] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, відповідальність / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1986. – 448 с.
5. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: [монографія] / Д.М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
6. Нормативно-правові документи з питань будівництва: збірник / Упорядник М.І. Камлик. – К. : Атіка, 2003. – 528 с.

7. Орзих М.Ф. Личность и право / М.Ф. Орзих. – М. : Юрид. лит., 1975. – 111 с.
8. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 274.
9. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
10. Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 07 лип. 2011 р. № 109.
11. Цивільний кодекс України від 16 січня. 2003 р. № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.