

10. Комаров В.В. Рішення Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України: проблема конкуренції / В.В.Комаров // Пробл. законнос- ті: акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 100. – С. 31–41.

## REFERENCES

1. Shevtsovam, N.V. (2009). Zastosuvannia pryntsyviv dyspozytynosti ta ofitsiinosti v administratyvnomu sudochynstvi [The application of the principles of discretion and officiality in administrative proceedings]. *Pravo i bezpeka – Law and Security*, 4, 74 [in Ukrainian].
2. Dikov, G.V. Problemy sozdaniia administrativnoi iustitsii v svete zarubezhnogo opyta [The problems of creating administrative justice (in the light of foreign experience)]. *Gos-vo i pravo – State and law*, 5, 39 [in Russian].
3. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, Art. 141 [in Ukrainian].
4. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski ta politychni prava: ratyfik. Ukazom Prezydii Verkhov. Rady URSR [International Covenant on Civil and Political Rights: ratification. Decree of the Presidium Verkhovna Rada. Council of the Ukrainian SSR]. (1973, October 19). *Visn. Konstytuts. Sudu Ukrainy – Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine*, 1, pp. 91–106 [in Ukrainian].
5. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Justice of Ukraine]. (n.d.). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian].
6. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Verkhovnoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhenniam statti 69 Kryminalnoho kodeksu Ukrainy (sprava pro pryznachennia sdom bilsh miakoho pokarannia) vid 2 lystopada 2004 roku [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine regarding the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the provisions of Article 69 of the Criminal Code of Ukraine (the case on the imposition of a more lenient punishment by a court)]. (2004, November 2). *Ofits. visn. Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 45, Art. 2975 [in Ukrainian].
7. Rabinovych, P.M. (2006). Verkhovenstvo prava v interpretatsii Strasburzkoho Sudu ta Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [The Rule of Law in the Interpretation of the Strasbourg Court and the Constitutional Court of Ukraine]. *Visn. Konstytuts. Sudu Ukrainy – Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine*, 1, 37-46 [in Ukrainian].
8. Harashchuk, V.M. (2002). *Kontrol ta nahliad u derzhavnomu upravlinni [Control and supervision in public administration]*. Kharkiv: Folio [in Ukrainian].
9. Shmidt, H. (2005). Spetsyfichni vymohy do suddi administratyvnoho sudu pry zastosuvanni protsesualnykh pryntsyviv administratyvnoho sudochynstva [Specific requirements to an administrative court judge when applying procedural principles of administrative legal proceedings]. *Mater. konf. z nahody zaprovadzhennia adm. sudochynstva v Ukraini – Proceedings of the Conference Title on the occasion of introduction of administrative legal proceedings in Ukraine*. (pp. 57-59). Kyiv: B.v. [in Ukrainian].
10. Komarov, V.V. (2009). Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny ta Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy: problema konkurentsii [Decision of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of Ukraine: the problem of competition]. V.Ya. Tatsii (Ed.). *Probl. Zakonnosti – Problems of legality*, 100, 31-41 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.03.2018

УДК 342.9

**Фомічов Костянтин Сергійович**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного,  
кримінального права та процесу  
Кропивницького інституту державного  
та муніципального управління

## РОЛЬ ГРОМАДЯН ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

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

**Випуск 4. 2018**

суб'єктів з питань будівництва .

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

### **Fomichov K. S. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF CITIZENS IN THE CONSTRUCTION**

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.

Today the legislation of independent Ukraine pays special attention to the statutory role and place in society and the state. The Basic Law states proclaimed the principle of priority of human rights compared to the state and other interests. Art. 3 of the Constitution of Ukraine enshrines that the man, his life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value. Chapter II of the Constitution of Ukraine, which lists the rights, freedoms and duties of man and citizen, contains a number of ecological standards, allowing argued that at the highest level fixed legal status of man in Ukraine.

Adjustable administrative law social relations in construction are realized through the participation of citizens and organizations as well as government bodies and local authorities.

In the lawful behavior of construction activities on existing legislation practically does not distinguish between the composition of their public status, but in relation to administrative deliktolohiy include the following features. The Code of Ukraine on Administrative Offences individuals act primarily as citizens. The special status owned by foreign citizens with protection from administrative jurisdiction of Ukraine in accordance with the laws and international treaties.

If the subject at the time of committing an administrative offense in construction has the power and other public authority, he will bear administrative responsibility as official. Implementation powers specified persons causing, modification or termination of legal relations. The legal status of an official cover entities that implement organizational and executive or administrative functions.

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

**Постановка проблеми.** 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. Не стала винятком і будівельна галузь - одна з провідніших галузей у сфері соціального забезпечення. Основні вектори розвитку будівельного комплексу, в сьогоденнішніх реаліях суспільного життя, сформовані з огляду на основні тези стратегії економічного та соціального розвитку України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зауважити, що адміністративно-правові засади участі громадян у сфері будівництва та житлово-комунального господарства дотепер спеціально не вивчалися, у наукових працях ці питання досліджувалися 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. Гарашук, 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.

**Формування цілей статті.** 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 та визначення ролі громадян у цьому процесі.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні законодавство незалежної України приділяє особливу 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. Іншими словами, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави Однією із форм реалізації якого (тобто обов'язку) є правове регулювання суспільних відносин, зокрема й тих, які виникають у сфері будівництва. Крім того, у ст. 47 Конституції України задекларовано право на житло, а також зазначено, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, серед яких (тобто умов) провідне місце також відводиться правовому регулюванню. Тобто повинно йтися насамперед про впорядкування суспільних відносин за допомогою правових норм, що характерно саме для правового регулювання, яке в теорії права

визначається як: 1) здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку; 2) дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права; 3) здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток; 4) цілеспрямований вплив права на суспільні відносини і поведінку осіб з метою їх впорядкування за допомогою системи спеціальних юридичних засобів [12, с.11].

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.

Треба наголосити, що у науці адміністративного права основним об'єктом дослідження виступають права та обов'язки громадянина у сфері державного управління в цілому та будівельній галузі зокрема. Теорія держави та права містить низку схожих дефініцій, що характеризують громадян як активних суб'єктів у державному (публічному) управлінні. 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].

Громадянин 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 отожднюється 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'яня 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-розпорядчих функцій [5, с. 90].

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, обґрунтовується 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 відповідно 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 у 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-розпорядчі 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 у 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 і державної експертизи, ліцензуванням і іншими видами відносин у сфері будівництва. Безпосередньо не беручи участь у виконанні будівельних робіт, громадяни наділені правами на використання результатів територіального планування, технічного регулювання, а також на інформацію про містобудівні рішення.

Основними чинниками, що сприяють поширенню правопорушень у сфері будівництва та житлово-комунального господарства 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 підприємців, у яких практично відсутній бухгалтерський облік, для виконання ними за виконавців додаткових робіт;
- використання дешевої робочої сили будівельних бригад без облікових документів, 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 1992–2014рр. 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.** Необхідно зазначити, що розвиток будь-якої сучасної держави пов'язаний із забудовою її промислового та житлового сектора. Будівництво є одним із тих критеріїв, який свідчить про стабільність та економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва, особливо його житлового фонду – гарантією соціального захисту громадян. Проте, незважаючи на суспільно-економічну значущість та важливість будівництва у життєдіяльності держави, у цій сфері існує багато проблем, які потребують невідкладного вирішення. Серед таких: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування й будівництва; самовільне будівництво, яке має масовий та стихійний характер, свідченням чого є забудова рекреаційних зон та місць відпочинку та дозвілля, наприклад дитячих та спортивних майданчиків; недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд; корумпованість у цій сфері, а подекуди і шахрайство, жертвами якого стають тисячі громадян.

#### 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, ответственность / 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.
12. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ромасько В.О. – Х., 2010. – 196 с.

## REFERENCES

1. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on Administrative Offenses]. (1984, December 7). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 51, Art. 1122 [in Ukrainian].
2. Kolpakov, V.K. (2004). *Administratyvno-deliktnyi pravovyi fenomen [Administrative and tort law phenomenon]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, Art. 141 [in Ukrainian].
4. Kudriavtsev, V.N. (1986). *Zakon, postupok, otvetstvennost [Law, act, responsibility]*. Moscow: Nauka [in Russian].
5. Lukianets, D.M. (2001). *Instytut administratyvnoi vidpovidalnosti: problemy rozvytku [Institute of administrative responsibility: problems of development]*. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].
6. Kamlyk, M.I. (Ed.). (2003). *Normatyvno-pravovi dokumenty z pytan budivnytstva [Normative-legal documents on construction issues]*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
7. Orzikh, M.F. (1975). *Lichnost i pravo [Personality and Law]*. Moscow: Iurid. Lit. [in Russian].
8. Zakon Ukrainy Pro dzherela finansuvannia orhaniv derzhavnoi vlady [Law of Ukraine on sources of financing of state authorities]. (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 34, Art. 274 [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia naseleennia [Law of Ukraine on ensuring sanitary and epidemiological well-being of the population]. (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 27, Art. 218 [in Ukrainian].
10. Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia mistobudivnykh umov ta obmezhen zabudovy zemelnoi dilianky, yikh sklad ta zmist [Order of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine Concerning the Approval of the Procedure for the Provision of Urban Planning and Restrictions on the Construction of a Land, their Structure and Contents]. (2011, July 7) [in Ukrainian].
11. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [The Civil Code of Ukraine]. (2003, January 16). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 40-44, Art. 356 [in Ukrainian].
12. Romasko, V.O. (2010). *Derzhavnyi kontrol u sferi budivnytstva: administratyvno-pravovi zasady [State control in the field of construction: administrative and legal principles]*. *Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.03.2018