



Ірина МИРОНЕЦЬ,  
аспірантка кафедри комерційного  
права Національного торговель-  
но-економічного університету

## Теоретичні основи адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва

**З огляду на кількість будівельних майданчиків в Україні, а також конфліктів і судових позовів у цій сфері актуальність правового регулювання будівельної діяльності цілком очевидна. Проте у правовому полі аж ніяк не всі питання вирішено належно, що, власне, і є однією з причин численних конфліктів і проблем у галузі.**

Ця ситуація зумовлена підвищенням інтересом до житлових і промислових споруд з боку підприємницьких структур, адже такий бізнес нині є одним із найприбутковіших, а попит на новозбудоване житло та комерційну нерухомість спонукає до збільшення обсягу будівельних робіт. Водночас управління у сфері будівництва, здійснюване органами державної влади та місцевого самоврядування, не завжди є ефективним. На різних рівнях приймаються суперечливі акти, зі зміною керівництва того чи іншого органу нерідко скасовуються рішення попередників, отримання дозвільної документації потребує чималих витрат часу, відсутній дієвий механізм відповідальності за неправомірні дії.

Причинами такого стану речей є незбалансована система адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності, нечітке визначення компетенції органів і посадових осіб, відповідальних за надання дозволів, контроль і здійснення інших повноважень у цій сфері. Тож розробка та запровадження ефективних заходів удосконалення й оновлення адміністративно-правових відносин у галузі є нагальною потребою.

Брак уваги до будівельних відносин зумовлений, зокрема, відсутністю ґрунтовних сучасних наукових досліджень з цього питання. Як наслідок – неузгоджене використання понятійного апарату в законодавстві, нечітке розмежування повноважень державних органів у сфері будівництва. Звідси постає відома всім причетним до цієї галузі особам проблема. З одного боку, це надмірна кількість і складність отримання необхідних дозволів, а з другого – недостатність наданих державним органам повноважень для запобігання та усунення правопорушень у будівництві.

Предметом досліджень науковців здебільшого були й залишаються цивільно-правові аспекти будівельної діяльності. У правовій літературі розглядаються питання укладення та виконання договорів підряду й субпідряду, постачання та перевезення будматеріалів. Звісно, вони важливі, але не є вичерпними. Адже така

діяльність регулюється також нормами адміністративного права – починаючи від ліцензії на будівельні роботи та дозволу на їх ведення й до приймання завершеного об'єкта в експлуатацію. І саме від цих норм залежить злагоджена співпраця державних органів, забудовників, підрядників і майбутніх мешканців новозбудованих об'єктів.

Серед правників радянського періоду тема правового регулювання капітального будівництва була однією з найактуальніших, бо плани із забезпечення населення СРСР житлом та спорудження промислових об'єктів посідали чільне місце в директивах з'їздів КПРС. Серед учених-дослідників згаданої тематики можна відзначити, зокрема, І. Брауде, А. Ткача, Л. Джомарджидзе, С. Акманова, І. Хламова, Є. Кубка та інших. Проте якщо ними й розглядалися питання не цивільного, а адміністративно-правового підходу до будівництва, то, звісно, з позицій планової економіки, коли найбільшу увагу приділяли планам, титульним спискам, правовому становищу будівельних трестів і бригад, повноваженням Держбуду, Держплану, Будбанку СРСР, Держбанку, Міністерства фінансів та інших органів загальносоюзної і республіканської компетенції. Нині під час переходу на ринкову економіку спостерігаються геть інші – ринкові реалії та технічні можливості в галузі. Але, на жаль, у деяких випадках правові норми, що регулюють відповідні відносини, залишилися незмінними з радянських часів: наукових досліджень в адміністративно-правовому ракурсі відтоді в Україні не проводили. Науковці здебільшого зосереджувалися на загальних питаннях – таких, зокрема, як розвиток підприємництва, залучення інвестицій, дозвільні процедури тощо. Звісно, в умовах переходу до ринкових відносин це було закономірним. Нині увагу дослідників привертають проблеми певних галузей економіки та правових інститутів. Отже, вважаємо за доцільне поглянути на будівельну діяльність як на окремий об'єкт адміністративно-правового регулювання.





Передовсім необхідно визначитися з термінологією. Так, поширений за радянської доби й досі часто використовуваний термін «капітальне будівництво» часто підміняє собою розуміння будівництва взагалі, хоча в СРСР його використовували, аби підкреслити значну вартість створення певних об'єктів, необхідність здійснення капітальних вкладень. Свій початок поняття «капітальне будівництво» бере в працях класиків марксизму-ленінізму. Найперше йшлося про значні капітало-вкладення, потрібні для проведення будівельних робіт. За сучасних економічних умов згаданий термін доцільно вживати не в його штучно поширеному значенні, а для того, щоб розрізнити капітальні об'єкти будівництва й тимчасові споруди, які не потребують реєстрації права власності на нерухоме майно, зокрема малі архітектурні форми, інші споруди, що не пов'язані фундаментом із землею. Поняття капітальності можна застосовувати також, визначаючи класи житлових будинків. За капітальністю класи визначаються для житлових будинків із терміном служби 30–150 років залежно від якості житла та наявного інженерного обладнання згідно з Єдиним класифікатором житлових будинків (затвердженій наказом Держбуду № 215 від 30.09.1998).

Для означення будівельної діяльності в широкому сенсі слід повернутися до терміна «будівництво». Під ним розуміють галузь матеріального виробництва, що забезпечує створення та реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт, облаштування об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного й житлового призначення, розширення та технічне переоснащення підприємств.

Розглядаючи відносини в цій сфері як предмет регулювання правових норм, необхідно відзначити їхню неоднорідність. Тож вони й регулюються нормами різних галузей права:

- цивільного (підрядні та субпідрядні відносини, постачання та транспортування будматеріалів тощо);
- адміністративного (отримання дозвільних документів на проведення будівельних робіт, погодження проектної документації тощо);
- фінансового (фінансування та інвестування будівництва);
- земельного (виділення земельних ділянок під будівництво);
- трудового (праця будівельників, архітекторів та інших спеціалістів);
- кримінального (відповідальність за злочини у сфері будівництва);
- екологічного (врахування впливу на навколишнє середовище) тощо.

Зокрема, адміністративне право впорядковує відносини як у сфері державного управління будівельною галуззю, так і у зв'язку з державно-управлінською діяльністю органів виконавчої влади у цій сфері.

У науковій літературі деякі автори, наприклад, О. Абрамович, з метою вдосконалення законодавства пропонували виокремити основи правовідносин у будівельній сфері, що охоплюються різними галузями права, та об'єднати їх у єдиному основоположному акті [1]. На думку інших дослідників, групування правових норм доцільно проводити з метою полегшення застосування законодавства. Для цього може застосовуватись як інкорпорація, так і виокремлення деяких розділів у кодексах, а також видання спеціальних збірників. Проте основною небезпекою, якої слід уникати, є дублювання [3]. Та з огляду на сучасний розвиток будівельної галузі й неоднорідність самих відносин очевидно, що вони повинні регулюватися нормами різних галузей права з урахуванням їхньої специфіки. Необхідним кроком до цього є не кодифікація чи інкорпорація правових норм, а їхній комплексний розвиток. Такий результат можливий

у разі розробки законопроектів і проектів підзаконних нормативних актів єдиним спеціалізованим органом із урахуванням вимог загальнодержавної програми розвитку галузі.

Насамперед слід звернути увагу на особливості відносин, що розглядаються, коло осіб, котрі в них вступають, та інтереси й потреби, які мотивують їхню діяльність. Адже саме при зіткненні інтересів різних суб'єктів виникає потреба у правовому регулюванні будь-яких відносин. Такий підхід дасть змогу виявити рушійні сили, внутрішні мотиви, що скеровують діяльність суб'єктів, і спрогнозувати подальший її розвиток.

Для розуміння сучасних містобудівельних конфліктів необхідно «побачити» за ними принципову соціальну суперечність. Адже одні суб'єкти мають можливість брати участь у будівельному бізнесі, інші – ні. Проблема переходить у площину природного права, фундаментальним принципом якого є рівність. Стосовно власності цей принцип означає рівне право володіти нею, а не порівну розподілену її кількість. А. Беломесяцев зауважує, що в сучасному місті більшість городян не є забудовниками, хоча й користуються плодами їхньої діяльності. У сільській місцевості таких конфліктів практично немає, бо кожен є і власником будинку, і потенційним забудовником. Тут рівність у праві будувати є реальністю [2].


Питання землевідведення, як і інші питання земельного права, попри їхній значний вплив на будівельну діяльність, не бралися до уваги під час підготовки цієї статті. З огляду на їхню комплексність і великий обсяг, вони, безперечно, заслуговують на окреме дослідження. Те саме стосується й фінансування будівництва.

Підсумовуючи, можна дійти таких висновків:

1. Необхідною передумовою ефективного реформування у сфері регулювання будівельної діяльності є розробка теоретичної бази для нових законопроектів та вдосконалення ролі державних органів у цій галузі. При цьому потрібно враховувати економічну основу такої діяльності та інтереси її численних суб'єктів.

2. Перехід до нових стандартів повинен починатися з чіткого визначення меж застосування термінів «будівництво» та «капітальне будівництво». Поняття «будівництво» є значно ширшим і універсальним. Термін «капітальне будівництво» доцільно застосовувати, аби розрізнити капітальні споруди й тимчасові, а також при визначенні класів капітальності житлових будинків.

3. Оскільки будівельні відносини мають комплексний характер, то регламентуються нормами багатьох галузей права, зокрема й адміністративного.

4. Кодифікація норм будівельного законодавства є досить складним кроком з огляду на різноплановість нормативних актів у цій сфері. Вирішити гострі питання можна також завдяки гармонійному та системному розвитку законодавчої бази й підвищенню ефективності правозастосування. А кодифікація будівельних нормативно-правових актів, як це зроблено в Росії, буде черговим кроком на шляху розвитку українського правового поля. 

## Джерела

1. Абрамович А. М. Организационно-правовые проблемы государственного управления строительством в СССР: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1985. – С. 45.

2. Беломесяцев А. Б. Правовые основы архитектуры / Институт проблем сучасного мистецтва Академії мистецтв України. – К.: Музична Україна, 2006. – С. 9.

3. Брагинский М. И. Совершенствование законодательства о капитальном строительстве. – М.: Стройиздат, 1982. – С. 12–15.