

Стукаленко О.В. Предмет адміністративного права в контексті будівельної діяльності //Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 1[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja>

УДК 342.9:341.1.

12.00.07: Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право;

Стукаленко О.В., кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри адміністративного та
господарського права, Одеський національний
університет ім. І.І Мечникова

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE CONTEXT OF CONSTRUCTION ACTIVITIES

Стаття присвячена предмету адміністративного права в контексті будівельною діяльності. Наголошується, що наукове вирішення питань пов'язаних із визначенням предмету адміністративного права теоретично і практично важливо. Воно допомагає вірно осмислити ті правові процеси і явища, які відбуваються в суспільстві і державі, зрозуміти закономірності їх розвитку.

Акцентується увага на групах однорідних суспільних відносин, що формуються у ході адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі. Зазначено, що поступовий процес оновлення адміністративних правовідносин, можна прослідкувати через еволюціонування поняття предмета адміністративного права.

Ключові слова: предмет адміністративного права, адміністративні правовідносини, будівельна галузь, будівельна діяльність

Статья посвящена предмету административного права в контексте строительной деятельности. Отмечается, что научное решение вопросов связанных с определением предмета административного права теоретически и практически важно. Оно помогает верно осмыслить те правовые процессы и явления, происходящие в обществе и государстве, понять закономерности их развития. Акцентируется внимание на группах однородных общественных отношений, которые формируются в ходе административно-правового регулирования в строительной отрасли. Указано, что постепенный процесс обновления административных правоотношений, можно проследить через эволюционирования понятие предмета административного права.

Ключевые слова: предмет административного права, административные правоотношения, строительная отрасль, строительная деятельность

The article is devoted to the subject of administrative law in the context of construction activities. It is noted that the scientific issues related to definition of subject of administrative law theoretically and practically important. It assists to comprehend the legal processes and phenomena occurring in society and the state, to understand the regularities of their development. The focus is on groups of homogeneous social relations that are formed during the administrative-legal regulation in the construction industry. It is indicated that the gradual process of updating administrative legal relations, can be traced through the evolution of the concept of subject of administrative law. Key words: the subject of administrative law, administrative legal relations, construction industry, construction activity.

Постановка проблеми. В період бурхливого реформування різноманітних галузей суспільного життя та суспільних правовідносин виникає гостра потреба у переосмисленні понятійно-категорійного апарату, який застосовується для опису цих правових явищ та відносин. Тому, наукове вирішення питань пов'язаних із визначенням предмету адміністративного права теоретично і практично важливо. Воно допомагає вірно осмислити ті правові процеси і явища, які відбуваються в суспільстві і державі, зрозуміти закономірності їх розвитку. Вирішення цих

питань, в підсумку, служить справі вдосконалення законодавства, підвищення соціальної ефективності правових норм, зміцненню законності. Проведення такого дослідження дасть змогу удосконалити понятійно-категорійний апарат теорії адміністративного права, поглибити розуміння предмета адміністративного права, що сприятиме збагаченню та оновленню усталеного погляду на нього. Також необхідно враховувати, що сучасна будівельна галузь вже давно вийшла за межі функцій тільки двигуна економіки, вона стала багатофункціональною. Зважаючи на те, що до відносин на ринку будівельних послуг залучається потенційно необмежене коло суб'єктів, в тому числі широкі верстви населення, важко переоцінити значення адміністративно-правового регулювання вказаних відносин через встановлення нормативно-правового забезпечення та побудову адекватної системи регулювання та контролю будівельної діяльності[1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток теорії адміністративного права вимагає критичного переосмислення ряду її фундаментальних категорій, покликаних з'єднати досягнення правової науки і суміжних галузей знання. До числа категорій, які потребують углобленої розробки, відноситься і категорія «предмет адміністративного права», тому, що рівень наукової розробки даної проблематики, явно недостатній. Однією з причин даної проблеми є багатозначність і нечіткість самого поняття «предмет адміністративного права». Ці питання знайшли своє відображення у працях В.Б. Аверянова, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, А.С. Васильєва, В.М. Гащука , .О. Гуржія, В.В. Зуя Т Є.В. Курінного, С.Г. Стеценко, О.І. Харитонова, О.Б.Ляшко І.М. Миронця, В.А. Ціленко та ін.

Стан дослідження. Запропонована тема є недостатньо розробленою. Проаналізувавши наукову літературу та законодавство, можливо визнати, що комплексне наукове дослідження у цій сфері відсутнє. Недостатність науково-теоретичної бази в цій сфері ускладнює можливість використання та застосування норм законодавства та створення дієвого механізму контролю в цій галузі.

Метою статті є загальний аналіз уявлення про поняття правовідносин в галузі будівництва, які є складовою частиною предмету адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Прагнення України увійти до єдиного політичного, економічного європейського простору вимагає серйозних змін у багатьох сферах життєдіяльності країни, зокрема будівельній, що передбачає вироблення єдиного механізму правового регулювання правовідносин, що виникають у даній галузі. У адміністративно-правовому регулюванні будівельної діяльності чільне місце належить правовим нормам, що визначають загальні та спеціальні вимоги до будівництва і встановлюють засади організації державного контролю та підстави застосування заходів адміністративного примусу у сфері будівельної діяльності. З огляду на це, загальною метою адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності має стати створення ефективних важелів функціонування та розвитку будівельного ринку[1]

Тому, предмет адміністративного права включає і широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державної виконавчої влади, змістом якої є управління будівельною діяльністю .

Адміністративно-правові відносини у галузі будівництва традиційно, як зазначають адміністративісти слід розглядати, як результат регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, внаслідок чого вони переформатовуються на правові відносини. Пріоритетною тут є теза про те, що адміністративно-правової форми можуть набути різні види суспільних відносин у будівельній галузі, насамперед тут акцент робиться на тих правовідносинах, котрі становлять вагомую частку в змісті предмета адміністративного права [2, с. 171-172].

У зв'язку з цим постає необхідність окреслити коло суспільних відносин, які у сукупності складають предмет адміністративного права.

Як зазначає Є.В. Курінний, дослідження предмета адміністративного права, зважаючи на масштабність і різноманітність державно-управлінських відносин, завжди було непростотою справою. На сучасному етапі цей напрям дослідження ускладнюється процесом реформування вітчизняного адміністративного права,

під час якого зміщуються акценти у владно-управлінських відносинах на користь потреб та інтересів звичайної людини [3, с. 35]. З цього приводу досить влучно зазначає В.Б. Авер'янов, пріоритет управлінських відносин був виправданий лише для правового регулювання радянського періоду, оскільки тоді управління з боку держави, дійсно, домінувало у всіх сферах суспільного розвитку [4, с. 86]. З впровадженням оновленої доктрини адміністративного права відбувається переформовування правовідносин із суто управлінських на публічно-сервісні в основу яких закладається пріоритет прав та свобод людини в діяльності органів публічної влади.

Зазначене переформовування предмета адміністративного права із суто управлінської складової на управлінську та публічно-сервісну його спрямованість віддзеркалилося у побудові оновленої доктрини адміністративного права. В результаті чого взаємообумовлена сукупність однорідних управлінських та публічно-сервісних правовідносин, які регулюються нормами адміністративного права стала основою предмета адміністративного права.

Поступовий процес оновлення адміністративних правовідносин, можна прослідкувати через еволюціонування поняття предмета адміністративного права. Коли зазначене поняття охоплювало лише управлінську складову, складало широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління [5, с. 19], до трансформації його, через виокремлення суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права спрямованих на взаємозв'язок органів державної влади та громадян. Так, А.С. Васильєв, визначає предмет адміністративного права через сукупність взаємопов'язаних і відносно однорідних суспільних відносин, що виникають у сфері зовнішньої і внутрішньоорганізаційної управлінської, правоохоронної та правозабезпечувальної діяльності держави, спрямованої на закріплення стійких правових і морально-етичних зв'язків органів виконавчої влади та громадян, необхідних для впорядкованої та стабільної суспільної життєдіяльності [6, с. 7].

Оцінюючи сукупність суспільних відносин, що підлягають регулюванню адміністративним правом, необхідно мати на увазі наступне. У сфері регулювання

адміністративним правом перебуває весь спектр відносин, що формуються під час діяльності органів публічної влади, щодо реалізації покладених на них завдань і функцій держави [2, с. 86]. З прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України було визначено, що: „права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави ” [7]. Зазначена конституційна формула була відображена в меті Концепції адміністративної реформи та деталізована в її завданнях спрямованих на запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг[8]. Зазначені основоположні засади діяльності органів виконавчої влади були відображені в доктринальному оновленні предмета адміністративного права, виокремленні в його основі суспільних відносин спрямованих на реалізацію та захист прав та свобод громадян, утворення нормальних умов для функціонування суспільства і держави [9, с. 28]. У зв'язку з цим ряд науковців визначає їх, як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини організаційно-розпорядницького, юрисдикційного, сервісного та договірною типу, які складаються у сфері функціонування органів публічної влади [10, с. 24].

Таким чином, перехід до ринкових засад в економіці України вплинув і на оновлення змісту системи державного управління у будівельній галузі, закладення в його основу оновленої ідеології діяльності публічної адміністрації спрямованої на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг у будівництві.

У зв'язку з цим адміністративні правовідносини у будівельній галузі слід визначити, як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини управлінського, юрисдикційного, сервісного та договірною спрямування, що виникають та трансформуються у процесі діяльності органів публічної влади пов'язаної з плануванням території, моніторингом та визначення державних інтересів в процесі оформлення будівельної документації, здійсненням

ліцензування і професійної атестації суб'єктів будівельної діяльності, розробленням будівельних норм, державних стандартів і правил, проведенням реєстрації будівельної документації на стадіях здійснення будівельної діяльності, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та притягнення винних до відповідальності за порушення у будівельній галузі.

Аналізуючи наявний перелік суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права, слід виокремити наступні групи однорідних суспільних відносин, що формуються у ході адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі [11], [12], [13] :

- зовнішньоуправлінська діяльність органів публічної адміністрації у будівельній галузі, яка характеризується управлінською діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, базується на реалізації імперативного методу адміністративного права у правовідносинах між суб'єктами будівельної діяльності: органами публічної влади, фізичними та юридичними особами;

- внутрішньоорганізаційна діяльність публічної адміністрації, державних будівельних підприємств, установ та організацій, в основі якої лежить чітко визначена організаційна структура суб'єктів будівельних правовідносин (міністерств, служб, агентств тощо), порядок прийняття, просування та припинення державної служби, атестація державних службовців тощо;

- публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації та суб'єктів наділених повноваженнями на надання адміністративних послуг у будівельній галузі, серед яких можна виокремити: видача будівельного паспорта забудови земельної ділянки; видача містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки; видача дозволу на виконання будівельних робіт; реєстрація декларації про початок виконання будівельних робіт, реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації; видача витягів з Державних реєстрів; видача сертифіката (об'єкти IV та V категорії складності) тощо;

- реалізація делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, серед яких можна виокремити: організаційне

забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг (надання земельних ділянок під будівництво, надання дозволів на будівництво); надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»; організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затверджені містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів; організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування; здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків[14]. Поряд з органами місцевого самоврядування, окремі повноваження щодо проведення професійної атестації можуть бути делеговані саморегулювним організаціям у сфері будівельної діяльності[15];

- застосування заходів адміністративної відповідальності за правопорушення у будівельній галузі, у межах зазначеної групи правовідносин розглядається процедура притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів будівельної діяльності фізичних, юридичних осіб та посадових осіб публічної адміністрації;

- реалізація юрисдикції адміністративних судів, яка поширюється на справи за участю Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів, у тому числі й ті, які виникають під час виконання повноважень у сфері: державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, а також спори, які виникають з приводу самочинного будівництва тощо[16].

Висновки. Отже, підсумовуючи зазначене вище наведене, можна зробити наступні висновки. Так, адміністративним правовідносинам у будівельній галузі, притаманна не рівність сторін при реалізації управлінської складової діяльності органів публічної влади: атестації кадрів у будівельній галузі, здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю, притягнення суб'єктів будівельної діяльності до адміністративної відповідальності. Проте, з оновленням доктрини адміністративного права, відбувається одночасна реалізація ознак імперативного та диспозитивного методу правового регулювання в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. У зв'язку з цим, поряд з відносинами влади-підпорядкування, в адміністративному праві реалізуються публічно-сервісні відносини засновані на рівності сторін, особливо це стосується економічної сфери суспільного життя. У будівельній галузі зазначені правовідносини реалізуються під час: одержанні в органах влади інформації щодо підготовки і прийняття рішень з планування, забудови та реконструкції населених пунктів, окремих територій і конкретних об'єктів; отриманні в установленому законодавством порядку документ дозвільного характеру, що дає право на виконання робіт, пов'язаних із реконструкцією, реставрацією чи капітальним ремонтом об'єкта архітектури; інформування суб'єкта публічної адміністрації про початок будівництва; отриманні кваліфікаційного сертифікату; ліцензуванні та професійній атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням будівельних об'єктів тощо.

Незважаючи на те, що питанню предмета адміністративного права присвячено чимало наукових праць зарубіжних і вітчизняних вчених, його

опрацювання є недостатнім. Проблеми змісту предмета адміністративного права в контексті будівельної діяльності потребує подальшої розробки.

Література

1. Напрямки будівельної галузі України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=13489&chapter=1> – Назв. з титулу екрана.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
3. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Є.В. Курінного. – К., 2004. – 428 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. – Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гащук та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – С. 19.
6. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие./ А.С. Васильев. – Х. : «Одиссей», 2001. – 288 с.
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від Президент України; Указ, Концепція від 22.07.1998 № 810/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
9. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

10. Гуржій Т.О. Адміністративне право України : навч. посіб./ Т.О. Гуржій – К. : КНТ, Х. : Бурун і К, 2011. – 680 с.
11. Ляшко О.Б. Про містобудування і адміністративні послуги / О.Б. Ляшко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2013. – Вип. 4. – Том. 2. – С. 60–62.
12. Ляшко О.Б. Надання адміністративних послуг у сфері містобудування / О.Б. Ляшко // Часопис Київського університету права. – 2014. – №4. – С. 117–120.
13. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. – Вид. 3-тє, перероб. та допов. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
14. Про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
15. [Про архітектурну діяльність](#) : Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/687->
16. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Пленум Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>