

УДК 342.346.32(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.21.35>

Дубинський О.Ю.

д.ю.н., професор,

професор кафедри морського та господарського права,

проректор з науково-педагогічної роботи, економічних,

юридичних та соціальних питань Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова

Дубинський І.Ю.

к.ю.н.,

доцент кафедри морського та господарського права

Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У РОЗВИТКУ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. В умовах сьогодення, коли економіка держави перебуває в критичному стані в силу низки вагомих причин, однією з яких, і чи не найголовнішою, є повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України та нищівне руйнування країною-агресором значної кількості об'єктів різних галузей промисловості та житлового сектору, наукове осмислення ключових питань, що стосуються адміністративно-правового регулювання будівництва відіграє надзвичайно важливе значення. Така вагомість, передусім, зумовлена тим, що адміністративно-правове регулювання надає можливість діяти у правовому полі, розширює сферу діяльності, а також забезпечує запобігання вчиненню правопорушень в цій галузі економіки. Вочевидь, у контексті вказаних аспектів, дослідження галузі будівництва як об'єкта адміністративно-правового регулювання є доречним і актуальним.

Стан дослідження проблеми. Питання, що стосуються адміністративно-правового регулювання будівельної галузі були предметом дослідження відомих вчених-адміністративістів, з-поміж яких варто назвати В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, Г. В. Атаманчука, Ю. П. Битяка,

В. В. Галуцька, Є. В. Додіна, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, О. І. Остапенка, С. В. Петкова, О. В. Стукаленко, В. О. Шамрая та ін.

Мета статті полягає у дослідженні значення адміністративно-правового регулювання для розвитку будівельної галузі України.

Виклад основного матеріалу. Будівельна галузь, справедливо, може вважатись ключовою галуззю економіки України. У своїй сукупності будівельна сфера є тим комплексом, від рівня якого багато у чому залежить стан багатьох інших галузей економіки, а також економічний стан нашої держави загалом.

Подібної думки стосовно будівельної галузі дотримується В. А. Ціленко, зазначаючи, що розвиток економіки країни залежить від прогресу в галузевих сферах: промисловості, сільському господарстві, транспорті та зв'язку, будівництві, освіті тощо. Всі галузі економіки пов'язані між собою. Кожна галузь взаємодіє з іншою і вплив однієї галузі на іншу визначає стратегію розвитку як самої галузі, так і економіки в цілому. Залежно від ступеня впливу кожної галузі на іншу розвивається вся економіка. Будівельна галузь виконує роботи з нового будівництва, рекон-

струкції та розширення виробничих потужностей інших галузей. А також будівельна галузь використовує результати виробничої діяльності інших галузей. На сучасному етапі розвитку економіки України все більшого значення набуває стратегічне планування, за допомогою якого розробляється план і коригуються завдання відповідно до тих змін, які вносяться особливостями розвитку та взаємодії різних галузей економіки. Стратегія розробляється на основі довгострокових завдань згідно з прийнятою політикою використання ресурсів і досягнення поставленої мети. При цьому значна увага звертається на розробку і використання інструментів впливу взаємозв'язків між галузями економіки [1, с. 263].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови знаходимо пояснення, що термін «будівельний» «стосується до спорудження будов, до будівництва (у 1 знач.). *Будівельна механіка*. // Який здійснює будівництво чого-небудь, бере безпосередню участь у будівництві чогось. // Признач. для будівництва; придатний для нього. // Який виготовляє окремі конструктивні елементи будов. *Будівельна індустрія* [2, с. 100].

Натомість, будівництво тлумачиться як: «1. Житлове будівництво. 1 Місце, де здійснюється будівництво, а також споруджувана будівля; установа або організація, яка будує, споруджує що-небудь. 3. чого або з означенням, тільки одн., перен. Створення певних суспільних відносин, суспільного ладу, нових форм управління державою, організації праці і т. ін. 4. тільки одн. Наука про спорудження будов та їх художнє оформлення; архітектура [2, с. 100].

З економічної точки зору тлумачиться будівництво у фінансово-економічному словнику А. Г. Завгороднього та Г. Л. Вознюка. Вчені розкривають цей термін як: 1) процес спорудження будівель і споруд; 2) галузь матеріального виробництва, що полягає у створенні нових підприємств, розширенні, реконструкції і технічному переобладнанні чинних підприємств та інших об'єктів виробничої

сфери, а також об'єктів невиробничої сфери. До продукції будівництва також належить капітальний ремонт будівельних об'єктів.

Особливості будівництва визначаються характером його продукції і полягають у тому, що вона є нерухомою і територіально закріпленою. Для будівництва притаманні відносно велика тривалість виробничого циклу, значна різноманітність споруджуваних будівель за призначенням, істотний вплив на виробничий процес географічних і, зокрема, кліматичних умов.

До будівництва як самостійної галузі економіки держави належать: організації будівництва, що виконують будівельно-монтажні роботи; організації з експлуатаційного і глибинного розвідувального буріння газових і нафтових свердловин; проектно-пошукові, проектно-конструкторські та науково-дослідні організації, що обслуговують будівництво; органи господарського управління будівництвом» [3, с. 83].

Водночас, у словнику знаходимо тлумачення таких понять, які безпосередньо торкаються теми нашого дослідження, а саме: «будівництво капітальне» та «будівництво незавершене». Отже, до будівництва капітального віднесено «створення нових, розширення, реконструкція, технічне переобладнання чинних підприємств та об'єктів виробничого і невиробничого призначення» [3, с. 83].

При цьому, будівництво незавершене становить «обсяг фактично освоєних капітальних вкладень на незакінчених і не введених до експлуатації будовах і об'єктах будівництва станом на певну дату.

До об'єктів, що перебувають на стадії будівництва незавершеного, належать об'єкти, спорудження яких продовжується; об'єкти, спорудження яких припинено тимчасово чи остаточно; законсервовані об'єкти; об'єкти, введені до експлуатації, акти приймання яких ще не затверджено» [3, с. 83].

Розкриваючи теоретичні аспекти визначення дефініцій «будівництво» та «капітальне

будівництво» О. В. Стукаленко зауважує, що у зміст сфери будівництва включаються різні види економічної діяльності, пов'язані з проектуванням, проведенням інженерних вишукувань, зведенням будівель і споруд, а також з іншими видами діяльності, спрямованими на створення об'єктів нерухомості (прикладне тлумачення). Різноманіття видів будівельної діяльності та суб'єктів владних повноважень, які беруть у ній участь, зумовлює специфіку будівельного комплексу. У зміст зазначеного поняття включаються суспільні відносини, що формуються під впливом відповідних управлінських, координаційних, наглядових та інших повноважень органів виконавчої влади (просторове тлумачення) [4, с. 105].

Вчена вважає, що поняття «капітального будівництва», на відміну від «будівництва», здебільшого використовується як економічна категорія, а у правовому полі – з позиції урегулювання договірних взаємовідносин (Цивільний кодекс, Господарський кодекс). Порівнюючи його з відповідною галуззю будівництва, автор зазначає, що воно набуло більшого поширення як в спеціальній літературі, так і в нормативно-правових актах. На думку вченої, ... надалі доцільно оперувати категорією «будівельна галузь» та її нормативно-правовою базою, що зосереджена в межах будівельного права [4, с. 105].

Розглядаючи питання правового регулювання будівельної діяльності через склад будівельних правовідносин, В. А. Ціленко, зауважує, що поглиблення ринкових відносин, поступове і неухильне зміцнення ринку будівельної продукції в загальнонаціональному та регіональному масштабах, ставка на входження до системи світового ринку передбачають взаємозв'язок загальних цілей розвитку будівельного комплексу із заходами конкретного характеру, що забезпечують досягнення цих цілей у певні моменти часу. Звідси стратегічна спрямованість державного регулювання будівельним виробництвом при його зовнішньому поточному прояві.

Аналізуючи результати реформування

будівельного господарства за роки незалежності, В. А. Ціленко, робить висновок про відставання можливостей будівельного комплексу від сучасних вимог ринку практично за всіма параметрами: товарним, господарським, матеріально-технічним, соціальним тощо [5, с. 225].

Водночас, Н. В. Бібік та О. І. Понуровський, розкриваючи аспекти державного регулювання будівельного ринку України, з-поміж пріоритетних напрямів розвитку будівельної сфери виокремлюють такі як:

«1) реформування будівельної галузі у сфері нормативно-правового забезпечення; 2) адаптація будівельного законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 3) запровадження інновацій у розвитку сучасної наукової складової у будівельній галузі; 4) запровадження ефективного державного контролю та регулювання у сфері будівництва; 5) створення сприятливих умов для діяльності всіх учасників будівельного ринку; 6) удосконалення державних інструментів контролю та підтримки розвитку будівельного сектору економіки» [6].

Водночас науковці звертають увагу на те, що державна політика у будівельній сфері повинна не просто визначати нормативно-правове поле для регулювання діяльності суб'єктів ринку, а й створювати такі умови для їх функціонування, що містять у собі мінімум ризиків та втрат. Напевно, що для того, щоб державна політика була більш ефективною та відповідала дійсності, перш за все необхідно, щоб держава «працювала у симбіозі з підприємством», тобто при розробці нормативної бази враховувались такі фактори як: потенціал та перспективи розвитку, розмір підприємства, адже чим більше будівельне підприємство тим впливовішим воно є на ринку, що може негативно вплинути на конкуренцію, а в результаті і на якість наданих робіт чи послуг, кон'юнктуру ринку, специфіку будівельної галузі, стратегію будівельного підприємства, матеріально-технічну базу, ресурсний потенціал та ін. [6].

Отож, можемо зауважити, що багато дослідників будівельної галузі звертають увагу на важливість правового регулювання цієї сфери і, особливо, ми вбачаємо вагомість у цьому адміністративно-правового регулювання. Так, В. Ткаченко, підкреслює, що нормативне регулювання будівельного процесу, а саме планування та забудови територій, здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів, правил, державних та галузевих будівельних норм, національних (державних) стандартів [7, с. 40].

Звертаючись до Закону України «Про будівельні норми» від 5 листопада 2009 року № 1704-VI з'ясовуємо, що законодавцем визначено низку термінів, а саме ст. 1 цього Закону під будівельними нормами розуміє «нормативний акт технічного характеру, що встановлює обов'язкові вимоги до об'єкта нормування у будівництві» [8]. Натомість, нормування у будівництві – це «діяльність із розроблення, погодження, перевірки, затвердження, внесення змін, скасування або визнання такими, що втратили чинність, будівельних норм [8].

Ще одним важливим законодавчим актом, який становить основу адміністративно-правового регулювання будівельної галузі є Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року № 2780-XII. У цьому Законі вказано, що «будівельні норми, норми і правила встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують розробку і реалізацію містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов і спрямовані на забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та якнайкращих умов життєдіяльності людини.

Будівельні норми, норми і правила щодо планування, забудови та іншого використання територій, проектування і будівництва об'єктів містобудування розробляються і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної

політики у сфері містобудування, іншими центральними органами виконавчої влади в порядку, визначеному законом» [9].

Згадуваний нами В. Ткаченко, розглядаючи співвідношення будівельних та правових норм у будівництві в контексті настання відповідальності за їх порушення, звертає увагу й на те, що дотримання усіх норм і правил під час планування будівництва є не лише обов'язковим з точки зору закону, але й запорукою комфортного і спокійного проживання в майбутньому. Виходячи з цього, дуже важливо дотримуватися якості будівельних робіт.

У цьому контексті дослідник цілком слушно вказує на те, що в чинному законодавстві поняття «якість будівельних робіт» не розкривається повною мірою, що призводить до труднощів у кваліфікації дій з неякісного виконання будівельних робіт. У літературі це поняття також відсутнє, хоча окремими авторами сформульовано близькі за значенням поняття «якість будівництва», «якість будівельної продукції». Визначення поняття «якість будівельних робіт» залежить від того, що розуміється під будівельними роботами. При цьому, В. Ткаченко, підкреслює, що оскільки спеціальні правові дослідження з цього питання відсутні, доречно спиратися на результати, викладені у технічній літературі.

Так, будівельні роботи являють собою сукупність будівельних процесів, що здійснюються на будівельному майданчику і які становлять будівельне виробництво. Результатом будівельного виробництва є будівельна продукція, тобто закінчені і здані в експлуатацію будівлі і споруди, до яких відносять нові будинки або споруди, тобто капітальне будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію та технічне переозброєння існуючих будівель і споруд.

Основні завдання будівельного виробництва: 1) створення будівельної продукції у суворій відповідності до затверджених проектів; 2) забезпечення високої якості будівельних робіт відповідно до чинних норм; 3) підвищення ефективності капітальних вкладень;

4) зниження рівня трудових та матеріальних витрат [7, с. 40].

Аналізуючи нормативно-правову базу державного управління в галузі будівництва, Ю. Г. Прав, визначає перспективи її розвитку. На його думку такими є:

– адаптація системи законодавчого забезпечення державного управління в галузі будівництва до норм міжнародного права;

– проведення стандартизації норм реалізації будівельних проектів та якості будівельної продукції відповідно до світових стандартів якості;

– трансформація законодавчої бази щодо виведення невласливих для державного управління функцій до громадського контролю та фахових приватних структур, зокрема щодо можливостей забезпечення технічного аудиту, консалтингу, інжинірингу [10, с. 106].

У цьому контексті необхідно звернути увагу на питання здійснення контролю у будівельній сфері, який є одним з дієвих адміністративно-правових засобів дотримання норм чинного законодавства, що регламентує вказану сферу. Так, «процедуру здійснення заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, сертифікованими відповідальними виконавцями робіт, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, та експертними організаціями (далі – суб'єкти містобудування) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт», визначає постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [11].

Відповідно до вказаної Постанови, державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється за дотриманням: «1) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності,

проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції; 2) порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі – загальні та (або) спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на виконані будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи; 3) інших вимог, установлених законодавством [11].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що адміністративно-правове регулювання займає вагоме місце у розвитку сфери будівництва. Адміністративно-правові акти, що становлять вагоме підґрунтя правового регулювання будівельної галузі регламентують широке коло питань, які стосуються, передусім, будівельних норм, правил, норм та стандартів, що розроблені в державі, відповідних державних і галузевих будівельних норм, а також відповідних планів територій та їх забудови.

Окремо варто виділити нормативно-правові акти, які регламентують процедурні питання здійснення контролю у будівництві та адміністративної відповідальності за правопорушення, що вчиняються у будівельній галузі.

Водночас, сьогодення ставить особливі вимоги до будівельної галузі, як такої, що має максимально забезпечити відновлення зруйнованих країною-агресором міст, селищ та сіл України. У цьому процесі правова основа має бути спрямована на забезпечення створення нових видів діяльності у будівельній галузі, а також залучення інвестицій та розвитку інноваційного потенціалу досліджуваної сфери.

Анотація

У статті досліджуються питання, пов'язані з окремими аспектами адміністративно-правового регулювання будівельної галузі нашої держави. Наголошено на тому, що в умовах сьогодення, коли економіка держави перебуває в критичному стані в силу низки вагомих причин, однією з яких, і чи не найголовнішою, є повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України та нищівне руйнування країною-агресором значної кількості об'єктів різних галузей промисловості та житлового сектору, наукове осмислення ключових питань, що стосуються адміністративно-правового регулювання будівництва відіграє надзвичайно важливе значення. Така вагомість, передусім, зумовлена тим, що адміністративно-правове регулювання надає можливість діяти у правовому полі, розширює сферу діяльності, а також забезпечує запобігання вчиненню правопорушень в цій галузі економіки.

Звернуто увагу на окремі складові адміністративно-правового регулювання будівельної галузі, зокрема ті, що стосуються будівельних норм, правил, норм та стандартів, що розроблені в державі, окремих державних і галузевих будівельних норм, а також відповідних планів територій та їх забудови. Підкреслено вагомість нормативно-правових актів, які регламентують процедурні питання здійснення контролю у будівництві та адміністративної відповідальності за правопорушення, що вчиняються у будівельній галузі. Акцентовано на тому, що сьогодення ставить особливі вимоги до будівельної галузі, як такої, що має максимально забезпечити відновлення зруйнованих країною-агресором міст, селищ та сіл України. У цьому процесі правова основа має бути спрямована на забезпечення створення нових видів діяльності у будівельній галузі, а також залучення інвестицій та розвитку інноваційного потенціалу досліджуваної сфери.

Ключові слова: будівництво, будівельна галузь, будівельна індустрія, адміністративно-правове регулювання, житлове будівництво, капітальне будівництво, будівельні норми, правопорушення в будівництві.

Dubynskyi O.Yu., Dubynskyi I.Yu. Place of administrative and legal regulation in the development of the construction industry of Ukraine

The article examines issues related to certain aspects of the administrative and legal regulation of the construction industry in our country. It was emphasized that in today's conditions, when the state's economy is in a critical state due to a number of good reasons, one of which, and perhaps the most important, is the full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of Ukraine and the devastating destruction of a significant number of objects by the aggressor country various branches of industry and the housing sector, the scientific understanding of key issues related to the administrative and legal regulation of construction plays an extremely important role. Such importance is primarily due to the fact that administrative and legal regulation provides an opportunity to act in the legal field, expands the scope of activity, and also ensures the prevention of offenses in this area of the economy.

Attention is paid to certain components of the administrative and legal regulation of the construction industry, in particular, those related to construction regulations, rules, norms and standards developed in the state, individual state and industry construction regulations, as well as relevant plans of territories and their development. The importance of legal acts regulating procedural issues of control in construction and administrative responsibility for offenses committed in the construction industry is emphasized. Emphasis is placed on the fact that the present places special requirements on the construction industry, as such, which should maximally ensure the restoration of the cities, towns and villages of Ukraine destroyed by the aggressor country. In this process, the legal basis should be aimed at ensuring the creation of new types of activities in the construction industry, as well as attracting investments and developing the innovative potential of the studied area.

Key words: construction, construction industry, construction industry, administrative and legal regulation, housing construction, capital construction, construction regulations, construction violations.

Список використаної літератури:

1. Ціленко В. А. Будівельна діяльність як об'єкт господарсько-правової політики держави (введення в проблематику). *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 4 (15). С. 263–270.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII. 1728 с.
3. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник. 3-тє вид., доп. та перероб. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2011. 844 с.
4. Стукаленко О. Теоретичні аспекти визначення дефініцій «будівництво» та «капітальне будівництво». *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 3. С. 103–106.
5. Ціленко В. А. Правове регулювання будівельної діяльності: склад будівельних правовідносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 2 (17). С. 225–235.
6. Бібік Н. В., Понуровський О. І. Аспекти державного регулювання будівельного ринку України. *Проблеми та перспективи функціонування будівельного комплексу в контексті забезпечення регіонального розвитку*. Інтернет конференція ХНУМГ ім. О. М. Бекетова. 2014. № 3. URL: <https://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/issue/view/4> (дата звернення: 15.12.2023).
7. Ткаченко В. Співвідношення будівельних та правових норм у будівництві в контексті настання відповідальності за їх порушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 40–44.
8. Про будівельні норми: Закон України від 5 листопада 2009 року № 1704-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5. Ст. 41.
9. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 року № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
10. Прав Ю. Г. Законодавче забезпечення системи державного регулювання будівельної галузі: аналіз та перспективи розвитку. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 1 (20). С. 101–109.
11. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF/#Text> (дата звернення: 15.12.2023).