

**Резворович К. Р.,**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

## **СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ**

### **THE ESSENCE AND CONTENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR ENSURING STATE POLICY IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY**

Досліджуються актуальні проблеми адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики в будівельній галузі, пропонується власне визначення адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики в будівельній галузі.

**Ключові слова:** державна політика, будівельна галузь, адміністративно-правовий механізм забезпечення державної політики.

Исследуются актуальные проблемы административно-правового механизма обеспечения государственной политики в строительной отрасли, предлагается собственное определение административно-правового механизма обеспечения государственной политики в строительной отрасли.

**Ключевые слова:** государственная политика, строительная отрасль, административно-правовой механизм обеспечения государственной политики.

We study the actual problems of administrative and legal mechanism to ensure public policy in the construction industry, offered his own definition of administrative and legal mechanism to ensure public policy in the construction industry.

**Key words:** government policy, the construction industry, administrative and legal mechanism to ensure public policy.

Розвиток будь-якої сучасної держави пов'язаний із забудовою її промислового та житлового сектору. 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 для життєдіяльності держави, в цій сфері є багато проблем, які потребують невідкладного вирішення. Серед них: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва; самовільне будівництво, що має масовий та стихійний характер, свідченням чого є забудова рекреаційних зон та місць відпочинку й дозвілля, наприклад, дитячих та спортивних майданчиків; недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд; корумпованість, а подекуди й шахрайство, жертвами якого стають тисячі громадян, залишаючись наодинці зі своїми проблемами [1, с. 4].

Перехід держави від монополістичної ролі в різних галузях економіки створив передумови до домінування регулятивних повноважень органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, спрямованих на регламентацію процесу створення об'єктів нерухомості, використання для цих цілей земельних ділянок, розробки й застосування проектною й містобудівною документації. Норми діючого будівельного законодавства передбачають також порядок діяльності контрольних і наглядових органів у сфері будівництва. Очевидно, що конституційний принцип волі підприємництва необхідно розглядати в сукупності з правом держави у випадках, якщо це необхідно для забезпечення безпеки, захисту життя й здоров'я людей, охоро-

рони природи й культурних цінностей, установлювати обмеження будівельної діяльності [2, с. 30].

Будівельна галузь посідає одне з основних місць в економіці держави. Вона створює основні фонди як виробничого, так і невиробничого характеру для функціонування всіх галузей національної економіки, забезпечує побутові, соціально-культурні потреби населення, сприяє створенню великої кількості нових робочих місць та реалізації продукції інших галузей народного господарства, які споживаються в процесі здійснення основної діяльності – будівництва. Однак ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання, спрямованого на інформаційне забезпечення, створення та нормативно-правової бази оптимального податкового навантаження тощо.

Дослідженню питань адміністративно-правового механізму держави присвячені роботи таких зарубіжних і вітчизняних вчених: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, С.В. Ківалова, А.Й. Присяжнюка, С.Г. Стеценка, Ю.О. Тихомирова, В.К. Шкарупи та ін. Але проблеми адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики в будівельній галузі досліджувалися недостатньо і здебільшого носять фрагментарний характер.

Проблеми щодо необхідності дослідження сутності та змісту адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики в будівельній галузі постають досить гостро: невіршеність питань із незавершеним будівництвом, самочинне будівництво будинків та споруд всупереч Генеральному плану населеного пункту, іншій містобудівній документації, самовільне відхилення від проектів землеустрою, порушення прав і законних інтересів громадян тощо потребує відповідного державного впливу. Саме

тому для вітчизняної науки адміністративного права дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики в будівельній галузі є новим, недостатньо розробленим напрямом наукового пошуку.

З метою з'ясування змісту та поняття адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики в будівельній галузі є необхідним аналіз такого категоріального апарату, як правовий механізм, та слід запропонувати на цій підставі власне визначення адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики в зазначеній галузі.

Існуюча в суспільстві система суспільних відносин постійно потребує правового впливу. Форми та методи даного впливу змінюються залежно від суспільних потреб. В юридичній літературі проблема правового впливу та правового регулювання не є новою. У науці сформувався напрям, які дають можливість дослідити право як ефективний засіб соціального регулювання.

Правове регулювання в суспільстві здійснюється за допомогою певних механізмів. Так, слово «механізм» походить від грецького «μηχανή» і означає знаряддя, пристрій, сукупність ланок тощо [3, с. 431].

Згідно зі словником С.І. Ожегова слово «механізм» тлумачиться в кількох розуміннях. З точки зору теми дослідження цікавим є той факт, що в другому своєму значенні «механізм» є системою, устроєм, який визначає порядок певного виду діяльності.

О. Скакун вважає, що під механізмами правового регулювання слід розуміти різні елементи правової системи, які здійснюють регулятивний вплив на суспільство [4, с. 63].

Г. Атаманчук визначив термін «механізм правового впливу», окресливши його шляхи та форми, обґрунтувавши що до останніх належить встановлення заборон певних дій, правоздатності суб'єктів права, а також компетенції певних органів та їхніх посадових осіб і взаємозв'язків між учасниками суспільних відносин у вигляді правовідносин [5, с. 132]. Він виділяє «механізм правового регулювання» як узятую в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. При цьому автор вважає, по-перше, що поняття «механізм правового регулювання» – це категорія, яка повинна охопити всі правові засоби. По-друге, «механізм правового регулювання» не тільки «збирає» їх, але і «розставляє їх по своїх місцях», у результаті чого «перед нами виявляються не розрізнені явища (норми, тлумачення, юридична техніка), а цілісний механізм, кожна частина якого, що взаємодіє з іншими, виконує свої специфічні функції». По-третє, «механізм правового регулювання» припускає і характеристику стадій правового впливу, динамічної сторони правового регулювання [5, с. 146].

Таким чином, Г. Атаманчук до елементів механізму правового регулювання відносить: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридичні акти, правову культуру і правосвідомість. У цьому переліку наявні всі правові явища,

які так чи інакше врегульовано впливають на суспільні відносини.

Механізм правового впливу І. Голосніченко аналізує як систему взаємозв'язаних і взаємозумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки й об'єкти впливу. До першої з них входять правові принципи, норми, джерела права, правовідносини. До другої – правосвідомість, правова культура; до третьої – акти реалізації норм [6, с. 56].

В. Лазарев аналізує механізм соціального управління, як спосіб організації та функціонування управління, що виражається у висуванні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати в ході управлінського процесу досягнення цілей. У широкому розумінні механізм управління являє собою процес погодженого впливу суб'єктів управління на явища навколишньої соціальної дійсності [7, с. 56].

На думку автора, механізм управління складається з окремих елементів. По-перше, із системи управління, яка характеризує, з одного боку, складний суб'єкт управління й організацію взаємодії більш простих суб'єктів, з другого, – зі сполучення демократії та управління, що виражається в характері та формах участі працюючих у здійсненні функцій управління. По-друге, із соціальних і особливо правових норм, за допомогою яких забезпечуються змістовність впливу і зв'язку в управлінні. По-третє, зі способів визначення цілі на основі пізнання керованих процесів. По-четверте, з управлінського процесу як циклу, де етапи змінюють послідовно один до одного, дій керуючої системи з досягнення цих цілей, що завершується оцінкою ефективності управлінського впливу.

В. Малиновський механізм державного управління окреслює як саму організацію, процес практичного здійснення управління. Ця організація є складною функціонуючою системою і включає три найважливіших елементи: суб'єкти управління; об'єкти управління; взаємодію суб'єктів і об'єктів управління [8, с. 234].

А. Васильєв визначає механізм адміністративно-правового регулювання у сфері охорони прав громадян як сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини із забезпечення особистої і суспільної безпеки, що складаються в процесі виконавчо-розпорядницької діяльності держави, в результаті якої створюється правоохоронний юридичний режим [9, с. 56].

О. Дубенко визначає категорію «адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки» як систему комплексних заходів з охорони та відновлення порушених прав людини, створює організаційно-правову базу, що дозволяє органам державної влади (державного управління) і місцевого самоврядування безперешкодно здійснювати свої повноваження [10, с. 16].

Узагальнюючи погляди провідних науковців на механізм правового регулювання, можна надати власне визначення адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики в будівельній галузі, під яким слід розуміти сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здій-

снюється вплив на відносини в будівельній галузі, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань із боку органів публічної влади (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування).

До основних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення державної політики в будівельній галузі, на наше переконання, слід віднести: юридичні норми, що визначають правовий стан будівельної галузі в Україні; правовідносини, що виникають під час взаємодії суб'єктів і об'єктів будівельної галузі; акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків зазначеного напрямку діяльності; нормативні юридичні акти щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва; правову культуру і правосвідомість суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері будівництва.

Таким чином, можна дійти висновку, що механізм слід розглядати як устрій чогось, систему взаємопов'язаних між собою частин певного об'єкта.

Під об'єктом адміністративно-правового регулювання необхідно розуміти те, на що спрямований його вплив, а саме сукупність матеріальних та нематеріальних благ, із приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні юридичні права і суб'єктивні юридичні обов'язки [11, с. 366].

У ст. 3 Закону України «Про основи містобудування» визначено об'єкти містобудування, серед яких: територія України та території її адміністративно-територіальних одиниць, їх частини та окремі земельні ділянки; функціональні території (зони) адміністративно-територіальних одиниць (житлової і громадської забудови, виробничі, рекреаційні, комунальні, охорони нерухомої культурної та природної спадщини та інші); будинки і споруди, їх комплекси; комунікації та споруди інженерної і транспортної інфраструктури; об'єкти архітектурної діяльності [12].

До суб'єктів слід віднести: органи виконавчої влади, наділені відповідними повноваженнями щодо управління будівельною діяльністю; органи місцевого самоврядування, а також саморегулюючі (переважно господарські) організації, яким функції з регулювання будівельної діяльності делеговані державними органами, громадяни.

Досліджуючи сутність адміністративно-правового забезпечення будівельної діяльності, можна стверджувати, що елементи адміністративно-правового забезпечення зумовлюються регулюванням конкретних суспільних відносин за допомогою норм адміністративного права. А тому ми вважаємо, що одним із первинних елементів адміністративно-правового забезпечення будівельної діяльності є правове регулювання. Діяльність відповідних державних органів, а також участь громадян у зазначеній діяльності неможливі без його правової регламентації, що в цьому випадку має ключове значення.

Аналізуючи наші дослідження, можна засвідчити, що на сучасному етапі розвитку ринкових відносин у державі істотно змінилися характеристики конкурентного середовища, в тому числі у сфері будівни-

цтва, що актуалізує потребу в розробці належного організаційно-економічного забезпечення розвитку та конкурентоспроможності будівельного комплексу регіонів. Слід зазначити, що на сьогодні головними завданнями у сфері будівництва є, перш за все, зменшення обсягів незавершеного будівництва, контроль за якістю зведення нових будівель, зміна інвестиційної політики, розвиток малих і середніх населених пунктів за рахунок будівництва доступного житла, покращення інфраструктури міст тощо [12]. Вирішення цих завдань, на нашу думку, без належного впливу державного регулювання та застосування фіскальних важелів неможливо.

Слід звернути увагу, що будівельна галузь посідає одне з основних місць в економіці держави. Вона створює основні фонди як виробничого, так і невиробничого характеру для функціонування всіх галузей національної економіки, забезпечує побутові, соціально-культурні потреби населення, сприяє створенню великої кількості нових робочих місць та реалізації продукції інших галузей народного господарства, які споживаються в процесі здійснення основної діяльності – будівництва. Однак ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання, спрямованого на інформаційне забезпечення, створення та нормативно-правової бази оптимального податкового навантаження тощо.

Державне регулювання є однією з функцій державного управління. Державне управління є організаційним і регулювальним впливом держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності. Основними функціями управління є: організація, регулювання, контроль, планування, кадрове забезпечення. Із системного підходу державне регулювання будівництва варто розглядати як комплекс заходів державних органів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону) [14].

Таким чином, можна зробити висновок, що адміністративно-правовий механізм забезпечення державної політики в будівельній галузі повинен включати такі види управлінського впливу держави: встановлення уповноваженими органами державної влади й місцевого самоврядування відповідного порядку здійснення будівельної діяльності (в тому числі, повинен включати випадки її обмеження й припинення); ефективне здійснення та реалізація державної дозвільної політики у сфері містобудування; забезпечення координації, планування, комплексного програмування у сфері будівництва; виконання контрольних і наглядових функцій за діяльністю суб'єктів будівництва; застосування заходів адміністративного впливу до осіб, які порушують установлений порядок здійснення будівельної діяльності. При цьому основною правовою формою забезпечення державної політики в будівельній галузі повинна виступати нормотворчість, особливістю якої є перевага актів технічного регулювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.О. Ромасько – Х., 2010. – 196 с.
2. Д.В. Ісаєнко. Нормативно-правова складова державної політики у сфері будівництва / Д.В. Ісаєнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stattionline.org.ua/pravo/28/999-normativno-pravova-skladova-derzhavno%D1%97-politiki-u-sferi-zhitloвого-budivnictva.html>.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Харків, 2001. – 367 с.
5. Атамачук Г.В. Теорія державного управління: [курс лекцій] / Г.В. Атамачук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 286 с.
6. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.
7. Теория права и государства / Под ред. Проф. В.В. Лазарева. – М. : Новый юрист, 1997. – 432 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Ред. вид. відд. Вежа, 2000. – 558 с.
9. Васильев А.С. Административное право / А.С. Васильева. – Харьков : Основа, 2005. – 249 с.
10. Дубенко О.І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки особи : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.І. Дубенко. – Ірпінь, 2009. – 224 с.
11. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм / І. Петренко // Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до журн. : <http://www.viche.info/journal/2566/>.
12. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред Л.В. Сморгунова. – М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЕН), 2006. – 384 с.
13. Білецька Г.М., Шкуренко Н.Г. Деякі аспекти правового регулювання житлового будівництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ndi-fr.asta.edu.ua/files/doc/publications/bilecka/construct-bilecka.pdf>.
14. Шутенко Л.М. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eprints.kname.edu.ua/29712/1/1.pdf>.