

*Лециньський В. П.,**кандидат наук із державного управління,**професор кафедри**Академії державного будівництва*

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Анотація. Стаття присвячена систематизації адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, визначенню на цій основі напрямів подальшого розвитку правового регулювання зазначених способів. Визначено, що за критерієм правової природи доцільно виділяти такі адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: здійснення контролю; здійснення нагляду; розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень із питань здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Вказано про актуальність проблематики опрацювання системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, яка переживає етап інтенсивного реформування та організаційних змін, що виражається в суттєвому оновленні засобів реалізації прав, свобод, законних інтересів учасників правовідносин у сфері містобудування.

Обґрунтовано, що у сфері містобудування фактично створюються принципово нові суб'єкти публічної влади за своєю правовою природою: служба та агентство. Вказане з урахуванням відсутності єдиного погляду науковців щодо системи адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлює актуальність подальшої систематизації вказаних способів, що стане підґрунтям подальшого розвитку їх теоретичної основи, попередження недоліків у правовому регулюванні повноважень відповідних суб'єктів, зокрема щодо усунення дублювання їх повноважень.

Зазначено, що виокремлення адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні є до певної міри умовним, що виражається в тісній взаємодії адміністративно-правового регулювання з конституційним, а також іншим галузевим регулюванням щодо визначення та реалізації цих способів. Також доведено, що хоча система адміністративно-правових способів забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності в містобудуванні не має істотної специфіки за складом елементів (конкретних способів), але істотною мірою змінюється зміст та порядок реалізації самих способів з урахуванням специфіки містобудування та дозвільної діяльності в цій сфері. Визначено, що усі визначені адміністративно-правові засоби забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні потребують вдосконалення свого адміністративно-правового регулювання. Доведено, що одним із перспективних напрямів подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні є продовження впровадження стандартів європейського врядування, зокрема розвиток засобів

залучення громадськості щодо прийняття рішень дозвільного характеру.

Ключові слова: адміністративно-правові способи, систематизація, законність, забезпечення законності, дозвільна діяльність, містобудування.

Постановка проблеми. Актуальна система забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування переживає етап інтенсивного реформування та організаційних змін, що виражається в суттєвому оновленні засобів реалізації прав, свобод, законних інтересів учасників правовідносин у сфері містобудування. Зокрема, відповідно до Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р [1], Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р [2], Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р [3], запроваджено Портал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (у режимі дослідної експлуатації), в якому можна отримати інформацію щодо декларативних та дозвільних документів, об'єктів будівництва, будівельної документації, атестованих осіб та інші відомості щодо реалізації прав, свобод, законних інтересів учасників правовідносин у сфері містобудування [4]. Утворено три центральних органи виконавчої влади, що мають контролюючі та регуляторні функції щодо містобудування: Державна сервісна служба містобудування; Державне агентство з питань технічного регулювання у містобудуванні; Державна інспекція містобудування [5]. Фактично створюються принципово нові суб'єкти публічної влади за своєю правовою природою: служба та агентство. Вказане з урахуванням відсутності єдиного погляду науковців щодо системи адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлює актуальність систематизації вказаних способів, що стане підґрунтям подальшого розвитку їх теоретичної основи, попередження недоліків у правовому регулюванні повноважень відповідних суб'єктів, зокрема щодо усунення дублювання їхніх повноважень.

Систематизація адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування не була предметом належної уваги науковців. З найближчої тематики необхідно зазначити: адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина (І.Л. Бородин, 2004 р. [6]), адміністративно-правові засади

контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності (Т.І. Шапочка, 2011 р. [7]), загальні проблеми законності та засобів її забезпечення у науці адміністративного права (Л.В. Мелех, 2011 р. [8]). Зазначена тематика не була достатньою мірою предметом наукової уваги і в дослідженнях, безпосередньо присвячених проблемам правового регулювання реалізації прав, свобод, законних інтересів у сфері містобудування (О.В. Стукаленко, 2017 р. [9]).

Метою статті є систематизація адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, визначення на цій основі напрямів подальшого розвитку правового регулювання зазначених способів.

Виклад основного матеріалу дослідження. У наукових колах є поширеним визначення дозвільної діяльності як способу публічного адміністрування, що полягає, зокрема, у створенні можливостей для реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів [10, с. 203]. Тематика сутності адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування саме в контексті публічного адміністрування не отримала належної уваги на сторінках наукової літератури.

Враховання сутності дозвільної діяльності саме як способу публічного адміністрування дає змогу врахувати надбання у сфері державного управління стосовно гарантій та способів забезпечення законності в державному управлінні. Так, виділяється система гарантій законності в державному управлінні, до яких, поряд із загальними, належать спеціальні гарантії: нормативний рівень закріплення принципу законності (конституційний); діяльність щодо удосконалення актуального законодавства; засоби виявлення порушень законності; засоби запобігання вчиненню правопорушень; наявність засобів нагляду та контролю щодо належної реалізації правових актів тощо [11, с. 338]. Аналіз такої позиції свідчить про широкий характер категорії «способи забезпечення законності у державному управлінні», можливість виділення таких способів як у межах адміністративно-правового регулювання, так і за його межами (зокрема, конституційний характер закріплення відповідних способів, фактична діяльність щодо удосконалення правового регулювання державного управління тощо). Тому з огляду на предметну спрямованість цього дослідження вважаємо за потрібне обмежитись дослідженням саме адміністративно-правових способів забезпечення законності.

І.Л. Бородін, досліджуючи проблематику адміністративно-правових способів захисту прав та свобод людини і громадянина, вказує на, зокрема, такі способи, як право на оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта публічної влади (закріплене на конституційному рівні), контроль діяльності щодо захисту суб'єктивних прав та законних інтересів, діяльність прокуратури щодо представництва інтересів в адміністративному суді та щодо здійснення загального нагляду [6, с. 26]. Коментуючи позицію вченого, доцільно вказати, що, попри сплив значного проміжку часу, вона продовжує залишатись актуальною в контексті систематизації адміністративно-правових способів забезпечення законності, в тому числі і щодо дозвільної діяльності в містобудуванні. Так, М.М. Новіков та Ю.В. Гридасов виділяють контроль та нагляд як одні з основних методів адміністративного права. Зокрема, сутність контролю характеризується як перевірка належності виконання підконтрольних об'єктом своїх завдань та реалізації ним своїх функцій.

Сутність нагляду визначається подібним чином, із констатацією окремих відмітних особливостей нагляду: можливість застосування за результатами нагляду заходів адміністративного примусу та заходів адміністративної відповідальності; відсутність організаційної підпорядкованості піднаглядного об'єкта суб'єкту нагляду; спеціальна, визначена законодавством сфера здійснення нагляду [12, с. 242].

Оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування, можливість такого оскарження визначаються необхідною умовою належної практичної реалізації принципу законності [11, с. 337]. З огляду на викладене, а також з урахуванням результатів дослідження І.Л. Бородіна, вважаємо за доцільне взяти за основу для подальшого дослідження його наукові здобутки. Отже, за критерієм правової природи можна виділити такі адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: здійснення контролю; здійснення нагляду; розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень із питань здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

У науці державного управління виділяють не тільки спеціальні гарантії законності державного управління, але й економічні, політичні, соціальні, духовні, громадські [11, с. 337-338]. Зазначений підхід відповідає висловлюванню у філософській науці позиціям щодо взаємодії систем, відповідно до яких кожна система, попри свою самостійність, є одночасно підсистемою щодо іншої системи більш високого рівня та взаємодіє з нею, а також їй притаманна взаємодія з іншими системами одного рівня [13, с. 12-14]. Так, адміністративно-правове регулювання, а також реалізація адміністративних процедур щодо розгляду скарг та інших звернень ґрунтується на конституційному регулюванні права на оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної влади. Отже, виокремлення адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні є до певної міри умовним, що виражається в тісній взаємодії адміністративно-правового регулювання з конституційним, а також іншим галузевим регулюванням щодо визначення та реалізації зазначених способів.

У Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності, що видана у 2019 році вказується на такі актуальні напрями розвитку публічного управління, як підвищення ролі представників громадськості при прийнятті рішень у сфері містобудування, прозорість та публічність здійснення дозвільних процедур, побудова ефективного контролю та нагляду у сфері будівництва. Констатується відсутність ефективних процедур оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю [14, с. 2, 4, 8]. Отже, фактично усі визначені адміністративно-правові засоби забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні потребують вдосконалення свого адміністративно-правового регулювання.

З моменту опублікування зазначеної Концепції минув деякий час, протягом якого до адміністративно-правового законодавства були внесені істотні зміни, окремі з яких висвітлені у вступі до цієї статті. Втім проблемні питання значною мірою залишаються. Так, положення Концепції щодо створення можливостей скаржнику бути присутнім під час розгляду його скарги, зокрема проведення ініційованих ним перевірок не отримало свого втілення в Порядку виконання підготовчих і будівельних робіт, затвердженому Постановою Кабінету Міні-

стрів України від 13.04.2011 р. № 466 [15]. Адже відповідно до п. 32 вказаного Порядку перегляд рішення про видачу або анулювання дозволу на виконання будівельних робіт у адміністративному порядку здійснюється Мінрегіоном у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Втім чинні акти Кабінету Міністрів України теж не передбачають відповідних гарантій скаржникам.

Попри створення значної кількості суб'єктів владних повноважень у сфері містобудування (фактично три: Державна сервісна служба містобудування; Державне агентство з питань технічного регулювання у містобудуванні; Державна інспекція містобудування), в положеннях про них не знайшли належного закріплення процедури та засоби взаємодії з громадськістю. Так, у пп. 2, 3 п. 6 Положення про Державну інспекцію містобудування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 р. № 219 [16] можна визначити такі напрями її взаємодії з громадськістю: залучення до проведення перевірок представників громадських об'єднань, громадських інспекторів; одержання інформації від громадян і громадських об'єднань. Втім відсутня централізована взаємодія із громадськістю на кшталт утворення відповідних громадських рад у складі інспекції. Так, наприклад, відповідно до Європейських стандартів врядування взаємодія суб'єктів публічної влади із громадськістю може здійснюватись у таких формах, як консультації з громадськістю щодо прийняття конкретних рішень, утворення громадських рад, проведення громадських слухань, форумів, робочих груп тощо [17, с. 24, 36, 121].

Комплексний характер містобудівної діяльності, що зачіпає практично усі сфери суспільного життя, зумовлює наявність повноважень окремих суб'єктів публічної влади щодо видачі дозволів у сфері містобудування, при тому що основні завдання їхньої діяльності належать до інших сфер. Наприклад, Державне агентство автомобільних доріг України видає дозволи на розміщення, будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладення інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг (пп. 8 п. 4 Положення про Державне агентство автомобільних доріг України від 10.09.2014 р. № 439 [18]). Це актуалізує проблематику саме нагляду, а не контролю щодо таких суб'єктів дозвільної діяльності, оскільки вони не є безпосередньо підпорядкованими суб'єкту контролю щодо дозвільної діяльності. Отже, хоча система адміністративно-правових способів забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності в містобудуванні істотно не змінюється за складом елементів (конкретних способів), але істотною мірою змінюється зміст та порядок реалізації самих способів з урахуванням специфіки містобудування, а значить і дозвільної діяльності щодо нього.

Висновки. За критерієм правової природи доцільно виділяти такі адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: здійснення контролю; здійснення нагляду; розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень із питань здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Виокремлення адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні є до певної міри умовним, що виражається в тісній взаємодії адміністративно-правового регулювання з конституційним, а також іншим галузевим регулюванням щодо визначення та реалізації цих способів.

Хоча система адміністративно-правових способів забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності в містобудуванні не має істотної специфіки за складом елементів (конкретних способів), але істотною мірою змінюються зміст та порядок реалізації самих способів з урахуванням специфіки містобудування та дозвільної діяльності у цій сфері.

Усі визначені адміністративно-правові засоби забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні потребують вдосконалення свого адміністративно-правового регулювання. Одним із перспективних напрямів подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні є продовження впровадження стандартів європейського врядування, зокрема, розвиток засобів залучення громадськості щодо прийняття рішень дозвільного характеру.

Література:

1. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 99. Ст. 3234.
2. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2402.
3. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 92. Ст. 2803.
4. Реєстр будівельної діяльності. *Портал єдиної державної електронної системи у сфері будівництва*. URL: <https://e-construction.gov.ua/reestri> (дата звернення: 08.12.2020).
5. Стартувала реформа галузі містобудування. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/startuvata-reforma-galuzi-mistobuduvannya> (дата звернення: 10.12.2020).
6. Бородин І.І. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 38 с.
7. Шапочка Т.І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. ДНДІ МВС України. Київ, 2011. 20 с.
8. Мелех Л.В. Еволюція поглядів науковців на проблеми законності та засоби її забезпечення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 43–52.
9. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. 376 с.
10. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
11. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови), та ін. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
12. Адміністративне право України в сучасних умовах: виклики початку XXI століття: монографія / за ред. В.В. Галуцько. Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 376 с.
13. Каган М.С. Избранные труды в VII томах. Том I. Проблемы методологии. Санкт-Петербург : ИД «Петрополис», 2006. 356 с.
14. Дозвільна система. *Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності*. Збірник аналітичних матеріалів. Київ, 2019. 369 с. URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf> (дата звернення: 12.12.2020).

15. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466. *Офіційний вісник України*. 2011. № 34 (16.05.2011). Ст. 1404.
16. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 р. № 219. *Офіційний вісник України*. 2020. № 26. Ст. 967.
17. Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт. кол.: І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, С.М. Гладкова та ін.; за заг. ред. І.А. Грицяка. Київ : НАДУ, 2011. 184 с.
18. Положення про Державне агентство автомобільних доріг України від 10.09.2014 р. № 439. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75, том 3, с. 2327, ст. 2128, код акта 73942/2014.

Leshchynsky V. Systematization of administrative and legal methods of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning

Summary. The article is devoted to the systematization of administrative and legal methods of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning, to determine on this basis the directions of further development of legal regulation of these methods. It is determined that according to the criterion of legal nature it is expedient to allocate the following administrative and legal ways to ensure the legality of permitting activities in the field of urban planning: control; supervision; consideration by the authorized subjects of complaints and other appeals on the implementation of permitting activities in the field of urban planning.

The urgency of elaboration of the system of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning, which is undergoing a stage of intensive reform and organizational changes, which is expressed in a significant update of the rights, freedoms, legitimate interests of participants in legal relations in the field of urban planning.

It is substantiated that in the field of urban planning, fundamentally new subjects of public power are actually created by their legal nature: service and agency. This, given the lack

of a common view of scientists on the system of administrative and legal methods of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning, determines the urgency of further systematization of these methods, which will be the basis for further development of their theoretical basis. to eliminate duplication of powers.

The urgency of elaboration of the system of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning, which is undergoing a stage of intensive reform and organizational changes, which is expressed in a significant update of the rights, freedoms, legitimate interests of participants in legal relations in the field of urban planning.

It is noted that the separation of administrative and legal methods of ensuring the legality of permitting activities in urban planning is to some extent conditional, which is expressed in the close interaction of administrative and legal regulation with constitutional and other sectoral regulations to define and implement these methods. It is also proved that although the system of administrative and legal ways to ensure the legality of permitting activities in urban planning does not have significant specifics in terms of elements (specific methods), but significantly changes the content and implementation of the methods themselves, taking into account the specifics of urban planning and permitting activities. It is determined that all the defined administrative and legal means of ensuring the legality of permitting activities in urban planning need to improve their administrative and legal regulation. It is proved that one of the promising areas for further development of administrative and legal regulation of ways to ensure the legality of permitting activities in urban planning is the continued implementation of European governance standards, in particular the development of public involvement in permitting decisions.

Key words: administrative and legal methods, systematization, legality, ensuring legality, permitting activities, urban planning.