

*Лещинський В. П.,  
кандидат наук з державного управління*

## ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** Стаття присвячена подальшому розвитку категорії предмету адміністративно-правового регулювання шляхом уточнення його щодо організації містобудівної діяльності. В результаті проведеного дослідження визначено, що питання технічного регулювання, а також регулювання порядку прийняття законодавчих актів у сфері містобудівної діяльності, не належать до сфери регулювання адміністративного права, оскільки не відповідають його правовій природі та призначенню. Тому підлягають уточненню позиції окремих науковців, зокрема К.О. Рибак, щодо включення видання нормативно-правових актів до сфери адміністративно-правового регулювання. Визначено, що правове регулювання інституту експертиз у сфері містобудування відповідає призначенню та способам адміністративно-правового регулювання лише частково. Воно відповідає такому регулюванню у частині визначення загальних засад правового статусу експерта та організації проведення судових експертиз, однак не відповідає у частині визначення прав та обов'язків експерта та замовника під час проведення конкретної експертизи. Виходячи з наведеного, наукові напрацювання О.В. Стукаленко та К.О. Рибак мають бути уточнені. Проблемною сферою предмета адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності визначено питання фінансування будівництва, що має значною мірою приватно-правову природу, оскільки відповідні договори (підряду тощо) укладаються хоча й публічними суб'єктами, але із приватними особами, та на порядок такого укладення поширюються норми приватного (цивільного) права. Під час дослідження визначено, що перспективами наукових досліджень необхідно визначити розмежування сфер публічного та приватного права у цих сферах, адже наявні наукові напрацювання залишають невирішеними окремі питання у цій сфері. Визначено, що загалом вченими враховується правова природа адміністративно-правового регулювання: спрямованість на врегулювання управлінської діяльності, є розбіжності тільки з окреслених моментів. Ці суперечності можуть бути виправлені за допомогою системного підходу, який передбачає розгляд певного правового явища (технічне регулювання, порядок прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності, інститут експертиз у сфері містобудівної діяльності тощо) як системи, що існує, виникає, змінюється, припиняється у межах систем вищого рівня та сама має власні підсистеми. Також визначено, що іншим актуальним питанням є включення до предмету адміністративно-правового регулювання у сфері містобудівної діяльності порядку прийняття нормативних актів у сфері містобудування. У статті доведено, що, визнаючи позитивні риси врегулювання на рівні підзаконних актів порядку залучення експертів до проведення досліджень у сфері містобудівної діяльності, необхідно враховувати, що значна кількість експертних досліджень сьогодні проводиться на підставі договорів

між забудовником та окремими експертами (експертними організаціями).

**Ключові слова:** адміністративно-правові відносини, містобудівна діяльність, управлінська діяльність, експертиза, нормативно-правові акти.

**Постановка проблеми.** Предмет адміністративно-правового регулювання визначається предметом адміністративного права, щодо якого є усталені та достатньо чітко визначені позиції [1, с. 30]. Втім, попри комплексні дослідження адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, мають місце ініціативи до врегулювання засобами адміністративного права: технічного регулювання (наприклад, порядок проведення періодичного обстеження об'єктів будівництва, що здані в експлуатацію [2], та окремі інші стандарти у цій сфері), порядку прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності [3, с. 220]. Деякі суспільні інститути одними дослідниками включаються до предмету адміністративно-правового регулювання, а інші – ні (наприклад, інститут експертиз) [3, с. 222; 4, с. 56-57]. Тому необхідно уточнити предмет адміністративно-правового регулювання у сфері містобудівної діяльності. Але, враховуючи наявний стан наукових розробок, це зумовлює проведення історичного дослідження адміністративно-правового регулювання відносин у сфері містобудування.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Безпосередньо питанням адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності приділяли увагу такі дослідники, як О.В. Стукаленко [4], К.О. Рибак [3]. Втім, їх напрацювання є суперечливими в окремих питаннях. Окремі напрями регулювання містобудівної діяльності досліджували: П.В. П'ятков, О.Б. Ляшко (надання адміністративних послуг) [5; 6]; О.О. Квасніцька (історичний розвиток правового регулювання будівництва) [7]. Зокрема, О.О. Квасніцька, здійснюючи періодизацію розвитку правового регулювання будівництва, на жаль, не приділяє уваги визначенню природи джерел правового регулювання.

**Метою статті** є подальший розвиток категорії предмету адміністративно-правового регулювання шляхом уточнення його щодо організації містобудівної діяльності.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Дослідники адміністративно-правового регулювання сфери будівництва виділяють такі його ознаки: специфічні засоби (адміністративно-правові), мета (забезпечення прав, а також належного функціонування держави, суспільства) [3, с. 219; 4, с. 306]. При цьому К.О. Рибак виходить з актуальних доктринальних напрацювань академічного характеру, а О.В. Стукаленко навпаки йде «від окремого до загального». Саме в цьому основна причина розходжень їх наукових висновків. Так, К.О. Рибак надає цілісне визначення адміністративно-правового регулювання містобудівної сфери,

а О.В. Стукаленко визначає лише окремі ознаки та риси. Тому необхідно звернутись до базових наукових напрацювань про ознаки адміністративно-правового регулювання.

Сутність адміністративно-правових відносин зумовлена їх спрямованістю: забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; здійснення суб'єктами публічної влади виконавчо-розпорядчої діяльності [1, с. 29]. Окрім власне забезпечувального та виконавчо-розпорядчого характеру, окремі дослідники виділяють юрисдикційний характер: вирішення справ щодо притягнення до юридичної відповідальності за вчинення правопорушень у будівельній галузі [4, с. 306]. Такий підхід зумовлений концептуальним характером роботи вченого: обґрунтування будівельного права як підгалузі адміністративного права [4, с. 305]. Однак це зауваження не істотне, бо юрисдикційна діяльність входить до виконавчої діяльності суб'єктів публічної влади [1, с. 29].

Отже, загалом вченими враховується правова природа адміністративно-правового регулювання: спрямованість на врегулювання управлінської діяльності, є розбіжності тільки з окреслених моментів. Ці суперечності можуть бути виправлені за допомогою системного підходу, який передбачає розгляд певного правового явища (технічне регулювання, порядок прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності, інститут експертиз у сфері містобудівної діяльності тощо) як системи, що існує, виникає, змінюється, припиняється у межах систем вищого рівня та сама має власні підсистеми [8, с. 12–14]. Цей підхід враховує природу та сутність конкретного правового явища й на цій основі дозволяє встановити відповідність правового регулювання сутності та призначенню адміністративно-правового регулювання.

Історія розвитку адміністративно-правового регулювання безпосередньо пов'язана із становленням адміністративного права.

Дослідники становлення адміністративного права на території України вказують на початок формування «поліцейського» права у XVI столітті як передумови формування сучасного адміністративного права [9, с. 121–122]. З іншого боку, вираз відомого вченого А. Єлістратова про призначення адміністративного права свідчить, що як предмет (відповідні суспільні відносини), так і метод їх регулювання (переважно імперативний) існували з моменту зародження влади у суспільстві. Так, предметом адміністративного права вчений визначає відносини між владою та приватною особою з питань державного управління [1, с. 29].

Визначальним для адміністративного права є поняття державного примусу, що виникло у часи існування «поліцейського права». Можливо вказати, що такий примус відрізнявся від традиційного поняття примусу (що використовувався, зокрема, королівською владою) наявністю визначеного призначення та підстав застосування [9, с. 121–122, с. 122].

Адміністративне право в його сучасному розумінні виникає з 1789 року із прийняттям Декларації прав людини і громадянина. Запроваджено гарантії прав приватної особи від свавілля суб'єктів публічної влади: по-перше, вводились обмеження щодо фактично безмежних раніше повноважень; по-друге, виникла можливість звернення до суду за наявності претензій до діяльності суб'єктів публічної влади [9, с. 121–122, с. 122–123]. Однак вказане стосується Франції, де було прийнято зазначену Декларацію.

Характеризуючи історію розвитку адміністративного права на території України, її можна умовно поділити на два етапи: до першої половини XIX століття та після цього. Перший етап характеризується приматом королівської влади, відсутністю цілісного адміністративно-правового регулювання. Окремі питання (положення про військову службу, про торгівлю, вимоги до посадових осіб суб'єктів публічної влади тощо) вирішувались переважно королівськими указами, декретами, іншими нормативними актами. У другій половині XIX століття починає формуватись цілісна доктрина адміністративного права (починаючи насамперед з поліцейського права) на засадах, подібних до сучасних. Хоча королівська влада залишається основним джерелом адміністративно-правового регулювання, набувають все більшого поширення й інші нормативні акти, наприклад акти уряду [9, с. 121–122, с. 123]. Не буде помилковим стверджувати про значний вплив Декларації прав людини і громадянина на розвиток гарантії прав приватної особи на території України.

Розвиток адміністративно-правового регулювання у радянський період (до 1960-х років) дослідники характеризують як незначний [9, с. 121–122, с. 123] з огляду на панування передусім «політичної (революційної) доцільності» як основного принципу правового регулювання [10, с. 34, 38]. Нових обертів набуває розвиток адміністративного права після 1960-х років: значного розвитку набули гарантії законності, стабільність правової системи загалом [9, с. 121–122, с. 124]. Однак характерне для радянського періоду ставлення до приватної власності та приватного інтересу загалом істотно сковувало розвиток приватно-правових засобів правового регулювання.

Отже, історичне дослідження категорії «адміністративно-правове регулювання» свідчить про його незмінну сутність – врегулювання відносин між суб'єктом влади та приватною особою, але різні засоби регулювання протягом історії його розвитку.

Історичні джерела щодо містобудівного законодавства свідчать про два визначні його напрями: технічне регулювання (технічні стандарти, санітарні норми, технічні процедури будівництва об'єктів тощо) та, власне, адміністративно-правове.

Адміністративно-правове законодавство вирішувало такі питання: затвердження актів технічного регулювання; розподіл обов'язків та компетенції суб'єктів, причетних до будівництва (як «управлінського» персоналу, так і суб'єктів публічної влади місцевих рівнів); підстави та процедури притягнення до юридичної відповідальності за порушення норм і правил у сфері будівництва тощо. Зокрема, достовірні відомості щодо визначення повноважень органів місцевої влади у сфері будівельної діяльності належать до джерел кінця XIX століття (діяли так звані «міські положення», відповідно до яких визначались повноваження Миської думи та Миської управи як її уповноваженого органу. У структурі Миської управи знаходилось будівельне управління, що відповідало за містобудівну політику [4, с. 25–28; 11, с. 70].

Отже, питання містобудування в усі історичні періоди були актуальними саме для адміністративного регулювання. У радянський період навіть приватно-правові питання (наприклад, фінансування будівництва за рахунок коштів населення шляхом, зокрема, будівельних підрядів) регулювались актами, які були адміністративно-правовими по своїй суті, із використанням імперативних методів правового регулювання.

Регулювання окреслених питань можна визначити як адміністративне, виходячи з засобів його здійснення (акти владного

характеру), суб'єктів його здійснення (суб'єкти публічної влади), а також загалом враховуючи відповідність засобів його здійснення характеру питань, які врегульовуються (організація здійснення містобудівної діяльності, що має загальний і обов'язковий характер на всій території держави).

Повертаючись до проблематики статті, можливо вказати про недостатнє врахування сучасними авторами правової природи окремих правовідносин як предмету адміністративно-правового регулювання у сфері здійснення містобудівної діяльності.

Так, стосовно порядку проведення періодичного обстеження об'єктів будівництва, що здані в експлуатацію, необхідно навести Постанову Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 р. № 257, якою затверджено Порядок проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва [2]. Пунктом 1 зазначеного Порядку встановлюється предмет його регулювання: механізм обстеження об'єктів будівництва, що прийняті в експлуатацію. Для цього визначаються об'єкти обов'язкового обстеження: об'єкти навчальних закладів, закладів культури, фізичної культури і спорту, медичного і оздоровчого призначення та деякі інші (п. 3 вказаного Порядку). Також врегульовуються: періодичність обстеження; підстави його проведення; етапи його проведення (п.п. 5-7 цього Порядку) та інші питання.

Предметом регулювання техніко-юридичних норм є взаємодія людини із речами – засобами виробництва, предметами особистого користування, природними об'єктами тощо. Класичним призначенням техніко-юридичних норм є врегулювання заходів щодо забезпечення здоров'я та безпеки людини [12, с. 908]. Об'єкт регулювання норм зазначеного Порядку дозволяє визначити їх як передусім техніко-юридичні, а не адміністративно-правові. Хоча вказані норми й закріплюють певні обов'язки суб'єктів публічної влади, до компетенції яких належить такий огляд, та є обов'язковими на всій території України, але ступінь їх деталізації, на нашу думку, виходить за межі адміністративно-правового регулювання. Виходячи з положень статті 116 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [13], Кабінет Міністрів України не є органом технічного регулювання. Системне тлумачення положень ч. 1 та ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII [14] дозволяє стверджувати про його яскраво виражене управлінське призначення. Вирішення окресленого питання передбачає перенесення норм технічного характеру з зазначеного Порядку до актів технічного регулювання у сфері містобудівної діяльності, насамперед Державних стандартів України (ДСТУ). Однак таке завдання потребує значної роботи щодо впорядкування існуючої системи таких стандартів.

Іншим актуальним питанням є включення до предмету адміністративно-правового регулювання у сфері містобудівної діяльності порядку прийняття нормативних актів у сфері містобудування. Діяльність суб'єктів владних повноважень щодо ухвалення нормативно-правових актів у межах своєї компетенції має розпорядчу сутність [1, с. 29]. З іншого боку, одним з видів нормативних актів є законодавчі акти, процедура прийняття яких виходить за межі предмета регулювання адміністративного права. Адже єдиним суб'єктом здійснення законодавчого процесу є Верховна Рада України, діяльність якої не може бути охарактеризована ані як виконавча, ані як розпорядча [15, с. 273].

О.В. Стукаленко визначає кодифікацію перспективним та необхідним напрямом розвитку актуального законодавства у сфері містобудування [4, с. 5]. Тому необхідно вказати на сутність кодифікації – зведення наявних керівних правових норм у певній галузі у єдину систему, що міститься в одному кодифікованому акті, що є основою правового регулювання у певній сфері суспільних відносин [16, с. 226–227]. Отже, об'єктом законотворчої роботи є основи правового регулювання, а тому зробити висновок, що кодекс є нормативним актом, який за своїм місцем у системі законодавства та юридичною силою має бути не нижчим за закон. Національна практика кодифікації йде саме за таким підходом [16, с. 228–229]. Тому, визначаючи прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності як одну зі сфер адміністративно-правового регулювання, необхідно погодитись із цим лише в частині прийняття підзаконних актів. Загалом же необхідно вказати на тенденцію зменшення нормотворчої підзаконної активності у цій сфері із прийняттям єдиного кодифікованого акта у цій сфері.

Інститут експертиз у містобудуванні можна розглядати як підсистему загального інституту експертної діяльності. Такий висновок виходить з наукових підходів щодо його дослідження. Так, К.О. Рибак досліджує переважно окремі види експертиз у містобудівній діяльності, не виділяючи єдиної доктринальної основи інституту експертиз у містобудівній діяльності [3, с. 48, 72, 76]. О.В. Стукаленко, теж не наводячи єдиної доктринальної основи експертиз у містобудуванні, тим не менш визначає державну експертизу окремим напрямом будівництва як адміністративно-правової категорії. Такий підхід зумовлений загальною спрямованістю дослідження, в результаті якого вчений доходить висновку про необхідність формування будівельного права як окремої галузі права [4, с. 56, 305, 306]. Не оспорюючи цього, необхідно вказати на певні достатньо спірні положення, що наводяться О.В. Стукаленком. Так, вчений включає до сфери адміністративно-правового регулювання відносини, що виникають внаслідок залучення осіб до проведення, зокрема, експертиз проектів об'єктів будівництва [4, с. 45]. Визнаючи позитивні риси врегулювання на рівні підзаконних актів порядку залучення експертів до проведення досліджень у сфері містобудівної діяльності, необхідно враховувати, що значна кількість експертних досліджень сьогодні проводиться на підставі договорів між забудовником та окремими експертами (експертними організаціями). Тому позиція вченого підлягає уточненню. Крім того, складно собі уявити врегулювання відносин між експертом та замовником щодо проведення конкретної експертизи за допомогою нормативно-правових актів адміністративно-правового характеру. Адже такі акти визначають насамперед загальні засади врегулювання відносин експерта та замовника, а права та обов'язки у конкретному випадку визначаються зазвичай на договірних засадах. Крім того, експерт не є суб'єктом владних повноважень, тому врегулювання таких відносин між ним та замовником не відповідає сутності та призначенню адміністративно-правового регулювання.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі **висновки**.

Питання технічного регулювання, а також регулювання порядку прийняття законодавчих актів у сфері містобудівної діяльності, не належать до сфери регулювання адміністративного права, оскільки не відповідають його правовій природі та призначенню. Тому підлягають уточненню позиції окремих науковців, зокрема К.О. Рибак, щодо включення видання

нормативно-правових актів до сфери адміністративно-правового регулювання.

Правове регулювання інституту експертиз у сфері містобудування відповідає призначенню та способам адміністративно-правового регулювання частково. Воно відповідає такому регулюванню у частині визначення загальних засад правового статусу експерта та організації проведення судових експертиз, однак не відповідає у частині визначення прав та обов'язків експерта та замовника під час проведення конкретної експертизи. Виходячи з наведеного, наукові напрацювання О.В. Стукаленко та К.О. Рибак мають бути уточнені.

Проблемною сферою предмета адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності необхідно визначити питання фінансування будівництва, що має значною мірою приватно-правову природу, оскільки відповідні договори (підряду тощо) укладаються хоча й публічними суб'єктами, але із приватними особами, та на порядок такого укладення поширюються норми приватного (цивільного) права. Тому перспективами наукових досліджень необхідно визначити розмежування сфер публічного та приватного права у цих сферах, адже наявні наукові напрацювання залишають невирішеними окремі питання у цій сфері.

#### Література:

- Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
- Про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 р. № 257. *Офіційний вісник України*. 2017. № 33 (25.04.2017). Ст. 1045.
- Рибак К.О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 275 с.,
- Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. 376 с.
- П'ятков П.В. Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. УДФС України. Київ, 2016. 230 с.
- Ляшко О.Б. Адміністративні послуги у сфері містобудування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. ДВНЗ «Запоріж. нац. ун-т». Запоріжжя, 2015. 16 с.
- Квасницька О.О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2012. С. 370–382.
- Каган М.С. Избранные труды в VII томах. Том I. Проблемы методологии. Санкт-Петербург : ИД «Петрополис», 2006. 356 с.
- Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. Volume 3. Issue 2. 2016. P. 121–125.
- Невзорov И.Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нац. ун-т внутр. дел. Харьков, 2002. 196 с.
- Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України. *Вісник THEV*. 2013. № 4. С. 69–76.
- Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
- Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1 (01.10.2010). Ст. 2598.
- Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20 (14.03.2014). Ст. 619.
- Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.
- Теорія держави і права: підруч. / О.В. Петришин та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2015. 368 с.

#### Leshchynsky V. To the question of determining the subject of administrative and legal regulation in the field of urban planning: a historical aspect

**Summary.** The article is devoted to the further development of the category of the subject of administrative and legal regulation by specifying it in relation to the organization of town-planning activity. As a result of the conducted research, it was determined that the issues of technical regulation, as well as regulation of the procedure of adoption of legislative acts in the field of urban development activities do not belong to the sphere of regulation of administrative law, since they do not correspond to its legal nature and purpose. Therefore, the position of individual scientists, in particular K.O. Ribak to include the publication of legal acts in the field of administrative and legal regulation. It has been determined that the legal regulation of the institute of expertise in urban planning corresponds to the purpose and methods of administrative and legal regulation in part. It is consistent with such regulation in terms of defining the general principles of the legal status of the expert and the organization of judicial examinations. But it is not responsible – in terms of determining the rights and responsibilities of the expert and the customer when conducting a specific examination. Based on the above, the scientific work of O. V. Stukalenko and K.O. Ribak can be specified. The problem area of the subject of administrative and legal regulation of urban development activity is determined by the issue of financing of construction, which is largely private and legal in nature, since the relevant contracts (subcontracting, etc.) are concluded though by public entities, but with individuals, and by the rules of such conclusion private (civil) law. In the course of the research it was determined that the perspectives of scientific research should determine the delineation of the fields of public and private law in these spheres, since existing scientific developments leave unresolved some issues in this field. It is determined that, in general, the legal nature of administrative and legal regulation is taken into account by the scientists: the focus on the regulation of administrative activity is only discrepancy from certain points. These contradictions can be corrected by a systematic approach that involves consideration of a certain legal phenomenon (technical regulation, procedure for adoption of normative acts in the field of urban development, etc.) as a system that exists, emerges, changes, ceases within higher-level systems themselves have their own subsystems. It is also determined that another topical issue is the inclusion in the subject of administrative and legal regulation in the field of urban development of the order of adoption of normative acts in the field of urban development. The article states that recognizing the positive features of regulation at the level of by-laws of the procedure for involving experts in urban development research, it should be borne in mind that a significant amount of expert research is being conducted today on the basis of agreements between the developer and individual experts (expert organizations).

**Key words:** administrative-legal relations, town-planning activity, management activity, expertise, normative-legal acts.