

*Джунковська Р. С.,
аспірант кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
органів внутрішніх справ*

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено особливості поняття та структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, елементи механізму, містобудівна діяльність.

Постановка проблеми. Ефективність здійснення містобудівної діяльності залежить від державної політики щодо підтримки й регулювання цієї галузі, спрямованої на інформаційне забезпечення, створення досконалої нормативно-правової бази, застосування дієвих адміністративно-правових засобів регулювання. Поряд із цим існує низка як теоретичних, так і практичних питань адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, які гальмують її розвиток. Серед них можна виділити існування великої кількості нормативно-правових актів у цій сфері, які не містять однозначних тлумачень або навіть суперечать один одному; відсутність єдиної злагоженої й ефективно системи дозвільних процедур; неузгодженість на законодавчому рівні питань щодо розподілу повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування під час здійснення цієї діяльності; усунення громадськості від впливу на планування й забудову тощо. Вказані проблеми призводять до правопорушень у сфері містобудування, а тому спричиняють необхідність детального дослідження питання механізму адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та можливість пошуку шляхів удосконалення цього інституту.

Стан дослідження. Питанням визначення поняття та структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання присвячені праці В.Б. Авер'янова, В.В. Галушка, І.П. Голосніченка, Ю.В. Гридасова, В.К. Колпакова, В.І. Олефіра, О.О. Онищука, М.П. Пихтіна, С.Г. Стеценка та інших. Цінними щодо пошуку шляхів удосконалення державної містобудівної політики України є роботи Ю.М. Білокося, М.М. Дьоміна, В.Ф. Макухіна, І.О. Фоміна та інших. Проте комплексне дослідження особливостей механізму адміністративно-правового регулювання саме сфери містобудівної діяльності відсутнє.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз термінів «регулювання» й «управління», а також визначення поняття та складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» [1] містобудування (містобудівна діяльність) визначається як «цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування,

збудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів під час збереження традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури». Виходячи із законодавчого визначення, містобудівна діяльність включає різноманітні напрями, що свідчить про комплексність і багатогранність цієї галузі. Також така діяльність є колективною, проте вона не завжди залежить від людської волі, оскільки реалізацію містобудівних проєктів можуть ускладнювати природні умови. Ця галузь є довгостроковою й має плановий характер, що означає необхідність розроблення генеральних планів та іншої містобудівної документації. При цьому під час її здійснення потрібно враховувати, що процес розвитку міст є постійним і динамічним. Вказані особливості впливають на формування ефективного механізму адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності. Проте перш ніж перейти до дослідження його поняття та складових елементів, необхідно чітко визначити, які терміни треба застосовувати під час характеристики впливу на містобудівну сферу.

Привертає увагу те, що в розділі 2 Закону України «Про основи містобудування» стосовно цього впливу вживається термін «державне регулювання», а в розділі II Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2] – «управління». Однак між цими поняттями існує суттєва різниця. У науковій літературі під державним управлінням розуміється «певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень». Державне регулювання, у свою чергу «застосовується не тільки в межах виконавчої влади й передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів. Таке середовище означає соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об'єкта управління». Крім того, «державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно» [3; с. 83]. Виходячи з того, що регулювання охоплює ширшу сферу організаційної діяльності порівняно з управлінням і пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище, стосовно містобудівної діяльності доцільніше використовувати термін «регулювання».

З іншого боку, виникає питання про придатність застосування терміна «регулювання» в назві Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». З огляду на тлумачення цього терміна, а також на законодавче визначення поняття «містобудівна діяльність» з'являються сумніви

щодо можливості забезпечити вплив на діяльність великої кількості суб'єктів у багатьох напрямках за допомогою одного закону. Ця проблема має як мінімум два шляхи вирішення. Першим є можливість кодифікації численних нормативно-правових актів, які регулюють містобудівну сферу, у Містобудівний кодекс України. Другим є потреба перегляду законодавчих положень про головні напрями містобудівної діяльності та їх звуження до тих, які здійснюють вплив безпосередньо на об'єкт містобудування. Поряд із цим такі дії, як «прогнозування розвитку населених пунктів і територій; реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку визначення територій; розробка правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних із містобудуванням; контроль за дотриманням містобудівного законодавства; ліцензування певних видів господарської діяльності в будівництві» є скоріше напрямами не самої сфери містобудування, а регулювання цієї сфери.

Адміністративно-правове регулювання розглядається як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [4, с. 88]. У містобудівній сфері такий вид правового регулювання покликаний, з одного боку, обмежувати поведінку суб'єктів певними дозволами чи заборонами. З іншого боку, він спрямований на спонукання суб'єктів до вільної діяльності та гарантування забезпечення їхніх прав і свобод. Також такий вплив має здійснюватися, виходячи зі специфіки й головних напрямів містобудівної діяльності.

Механізм адміністративно-правового регулювання визначається як «сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права» [5, с. 62]. Його мета – забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства й держави [6, с. 214]. Враховуючи особливості предмета та методів адміністративного права, механізм адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності можна визначити як спеціальний юридичний механізм впливу на діяльність суб'єктів містобудівної сфери, унаслідок якої створюється юридична основа й орієнтири для організації містобудівної діяльності.

С.Г. Стеценко поділяє складові частини (елементи) механізму адміністративно-правового регулювання на органічні (норми права, акти реалізації норм права, правові відносини) та функціональні (юридичні факти (фактичні склади), правова свідомість і правова культура, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права). При цьому органічні складові визначають суть самого механізму, тобто без них не може відбуватись регулювання. Функціональними ж складовими можуть вважатись ті, які значною мірою впливають на зазначений механізм, його вираження та ефективність, проте вони не є обов'язковими елементами [5, с. 64]. В.В. Галунько доповнює систему цього механізму такими елементами (стадіями правозастосування та правохоронної діяльності): норми адміністративного права, їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права; принципи адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно-правові відносини; адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративно-

го права; індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації; форми діяльності суб'єктів адміністративного права; методи адміністративного права; адміністративно-правові режими; адміністративні процедури; ефективність адміністративно-правового регулювання [6, с. 214].

На підставі аналізу складових елементів можна зробити висновок, що зміст механізму адміністративно-правового регулювання, зокрема у сфері містобудування, полягає в перетворенні правових приписів у впорядковані суспільні відносини. Стадіями цього процесу є:

1) правова регламентація відносин і створення інформаційних умов у містобудівній галузі, зокрема підготовка та прийняття нормативно-правових актів із питань містобудування; розробка й реалізація містобудівної документації; створення й забезпечення функціонування інформаційних систем підтримання містобудівної діяльності; моніторинг процесів цієї галузі тощо;

2) виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у суб'єктів правовідносин;

3) реалізація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, зокрема контроль за містобудівною діяльністю шляхом перевірки й узгодження проектів містобудівної документації; обговорення на громадських слуханнях проектів містобудівної документації.

Ефективне регулювання містобудівної діяльності можливе лише за гармонійного та якісного функціонування цих стадій. Поряд із цим на кожній із них існують певні труднощі. Проблемами першої стадії є існування великої кількості нормативно-правових актів, які не містять однозначних тлумачень або навіть суперечать один одному; відсутність єдиного терміна для визначення предмета регулювання законів у містобудівній сфері; втручання Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у сферу правового регулювання інших законів, зокрема статусних, якими визначаються права й повноваження органів місцевого самоврядування, що є неприпустимим; необмеженість строку дії генерального плану населеного пункту; відсутність містобудівної документації в багатьох населених пунктах України. Недоліками законодавчої регламентації на другій стадії є неузгодженість положень щодо розподілу повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування під час здійснення містобудівної діяльності. Проблемаю на третій стадії є те, що громада не може вплинути на внесення змін до містобудівної документації, зокрема в генеральний план, при тому, що строк дії генерального плану не обмежується; занадто вузький предмет громадський слухань, зокрема лише проекти містобудівної документації на місцевому рівні.

Висновки. На підставі наведеного вище дослідження можна зробити висновок, що таке розуміння механізму адміністративно-правового регулювання містобудівної сфери доцільно використовувати в подальшій науковій і нормотворчій діяльності. Крім цього, недосконалість наявного механізму реалізації містобудування, існування прогалин і суперечностей у національному законодавстві спричинили необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності. Суперечність у визначенні понять на законодавчому рівні, використання законодавцем неточних формулювань зумовлюють необхідність вирішення цих проблем шляхом перегляду та доопрацювання положень відповідних нормативно-правових актів України.

Література:

1. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
2. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – С. 1544. – Ст. 343.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007– . Т. 1 : Загальна частина. – 2007. – 592 с.
4. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : [навчальний посібник] / [В.І. Загуменник, В.В.Мусієнко, В.В. Проценко] ; за заг. ред. О.Х. Юлдашева. – Бендери ; К. : Поліграфіст, 2010. – 512 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
6. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єшук, І.М. Риженко, А.А. Іванишук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова] ; за ред. проф. В.В. Галуцька. – Херсон : Грінь Д.С., 2015– . – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 2015. – 272 с.

Джунковская Р. С. Механизм административно-правового регулирования градостроительной деятельности в Украине

Аннотация. В статье исследуются особенности понятия и структурных элементов механизма административно-правового регулирования градостроительной деятельности в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, элементы механизма, градостроительная деятельность.

Dzhunkovska R. The mechanism of administrative and legal regulation of urban development in Ukraine

Summary. The article examines the features of the concept and structural elements of the mechanism of administrative and legal regulation of urban development in Ukraine.

Key words: administrative and legal regulation, elements of mechanism, urban development.