

Кириченко Ю. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF LOCAL GOVERNMENT ORGANS IN THE FIELD OF CONSTRUCTION

У статті розкрито питання щодо визначення адміністративних процедур органів місцевого самоврядування, які здійснюються у сфері будівництва, шляхом дослідження їхніх понять, видів і місця у механізмі правового регулювання. Окрему увагу приділено характеристиці найпоширеніших видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування нормативного та індивідуально-правового характеру, які приймаються у зазначеній сфері, що дало можливість отримати низку наукових результатів, які мають теоретичне та практичне значення.

Ключові слова: адміністративна процедура, органи місцевого самоврядування, правові відносини, територіальна громада, містобудівна діяльність.

В статье раскрыты вопросы по определению административных процедур органов местного самоуправления, реализуемых в сфере строительства, путем исследования их понятия, видов и места в механизме правового регулирования. Отдельное внимание уделено характеристике наиболее распространенных видов административных процедур органов местного самоуправления нормативного и индивидуально-правового характера, принимаемых в указанной области, что позволило получить ряд научных результатов, которые имеют теоретическое и практическое значение.

Ключевые слова: административная процедура, органы местного самоуправления, правовые отношения, территориальная община, градостроительная деятельность.

The article deals with the definition of the administrative procedures of local government that are adopted in the field of construction, by examining their concept, types and place in the mechanism of legal regulation. The most common types of local government administrative procedures of normative and individual-legal nature adopted in the field of construction are analyzed in detail, which has made it possible to obtain a number of scientific results of theoretical and practical significance.

Key words: administrative procedure, local authorities, law relations, territorial community, town-planning activity.

Постановка проблеми. Пріоритетним напрямом розвитку України досі залишається інтеграція з Європейським Союзом. Не виникає сумніву в тому, що наша країна обрала шлях до європеїзації та підвищення рівня демократичності суспільно-правових відносин. Окрім того, відсутність бажання громадян бути підконтрольними виключно єдиному центру стало передумовою для розосередження державної влади й забезпечення автономності у прийнятті управлінських рішень. Потреба в диференціації регулювання суспільних інтересів громадян із різних адміністративно-територіальних одиниць нашої держави є очевидною. Між іншим, питання децентралізації влади завжди були актуальні в науці та на практиці державотворення нашої країни, починаючи з моменту проголошення незалежності України.

Варто зазначити, що нагальна потреба в оптимізації адміністративно-правового механізму децентралізації публічної влади особливо загострилась у 2014 році, після проведення Революції гідності, і по сьогодні не збавляє обертів у нашій державі. Адже курс на децентралізацію у тому вигляді, в якому вона існує зараз, було поновлено саме в галузі державного архітектурно-будівельного контролю після набрання чинності Закону України від 9 квітня 2015 року № 320-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повно-

важень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [1], положення якого суттєво відобразилися на низці норм інших законодавчих актів (Кодексі України про адміністративні правопорушення, законах України «Про основи містобудування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про відходи», «Про місцеві державні адміністрації», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про судовий збір», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»). Примітно, що вищезазначеним Законом було запроваджено оновлену систему органів державного архітектурно-будівельного контролю та передано на місцевий рівень значний перелік повноважень, пов'язаних із наданням дозвільних документів на початок будівельних робіт і прийняття об'єктів в експлуатацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями з'ясування меж та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування у тій чи іншій сфері життєдіяльності територіальної громади, а також особливостями їх реалізації займалися у різні часові періоди фахівці з державного будівництва та місцевого самоврядування, конституційного та адміністративного права, а саме: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, С.В. Болдирева, Ю.П. Битяк, В.С. Куйбіда, О.С. Ігнатенко, М.В. Шульга, А.В. Щерба, С.В. Ківа-

лов, В.М. Князев, А.А. Коваленко, О.Ю. Лебединська, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, М.О. Пухтинський, С.Є. Саханенко, Т.С. Смирнова, А.В. Степаненко, Ю.П. Шаров та інші. Не применшуючи здобутків указаних учених, треба визнати, що й досі недостатньо вивченою залишається проблематика власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства, містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю, особливо в умовах сучасного державотворення. З цього приводу О.В. Слобожан зазначає, що чинне законодавство, яке регулює відносини в галузі місцевого самоврядування, недосконале: по-перше, чітко не регулює відносини, що виникають у діяльності органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; по-друге, практично не визначає порядок їхньої діяльності щодо надання якісних адміністративних послуг; по-третє, майже не регламентує процедури розгляду адміністративних справ. В адміністративному законодавстві саме процедурна частина є найменш розвиненою [2, с. 69]. Саме тому окремого дослідження вимагають питання щодо визначення адміністративних процедур органів місцевого самоврядування з питань містобудівельної сфери, які характеризуються особливим змістом, структурою та принципами реалізації.

Виклад основного матеріалу. Для того щоб визначити окремі види адміністративних процедур органів місцевого самоврядування з питань містобудівної діяльності, вважаємо за доцільне переглянути нормативно-правову базу, яка закріплює за цими органами їхні повноваження у сфері будівництва. Така потреба зумовлена тим, що фактично адміністративна процедурна діяльність органів місцевого самоврядування має прямий зв'язок із сукупністю визначених за ними законом прав та обов'язків у галузі житлово-комунального господарства та будівництва. Отже, можемо говорити про житлово-будівельні муніципальні процедури, які мають публічний характер, оскільки безпосередньо пов'язані з діяльністю органів публічної адміністрації місцевого рівня та супроводжуються використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів територіальної громади. Слушно свого часу писав В.Б. Авер'янов: «Принципово важливим є те, що завдяки адміністративним процедурам фактично ніби «вирівнюються» правові позиції суб'єктів владних повноважень і людини на протигагу відносинам так званої субординації, в яких зазвичай перебувають суб'єкти управлінських відносин» [3, с. 10]. При цьому необхідно розуміти, що такі процедури, які узагальнено визначаються як «адміністративні», здатні підвищувати ефективність управлінської діяльності, сприяти чіткому виконанню функцій і повноважень посадових осіб органів виконавчої влади» [4, с. 79].

У цьому сенсі комплексний аналіз норм базового закону, що визначає систему, засади організації та діяльності, гарантії місцевого самоврядування

в Україні, засвідчує, що на органи місцевого самоврядування (через територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст) покладено широкий комплекс як власних повноважень (значна частина питань місцевого значення, що законом прямо зарахована тільки до їхнього відання [5, с. 11]), так і делегованих (становлять сукупність повноважень органів державної влади, що тимчасово передаються суб'єктам місцевого самоврядування [5, с. 11]) у сфері будівництва, спираючись, передусім, на зміст ст. 31 Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» [6]. Значна їхня частина представлена саме організаційними, нормовстановлюючими, інформаційними, координаційно-погоджувальними та контрольно-наглядовими повноваженнями. Це пояснюється тим, що місцеві органи влади визначають певний порядок здійснення (обмеження або припинення) будівельної діяльності на підконтрольній їм території; формують і реалізують державну дозвільну політику в галузі містобудування; здійснюють функції регулювання, координації, планування, моніторингу та програмування у сфері містобудування; забезпечують нагляд і контроль за дотриманням норм та стандартів у сфері благоустрою населених пунктів, державних будівельних норм, технічних умов суб'єктами будівельно-правових відносин.

Окремо зазначимо, що місцева рада не має права ухвалити рішення про передачу будь-якому іншому органу місцевого самоврядування (або органу виконавчої влади, комунальному підприємству, установі, організації) своїх повноважень, зважаючи на ч. 2 ст. 19 Конституції України й на те, що жоден закон не передбачає права місцевої ради на передачу власних виключних повноважень іншому органу [7]. Як бачимо, держава не лише підтримує місцеве самоврядування політично, але й створює фінансово-матеріальні, організаційні і головне – конституційні гарантії для його ефективного функціонування. Адже Конституція України покладає на державу функцію підтримки місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу («... в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7 Конституції України) [8].

Характеризуючи правове підґрунтя адміністративних процедур органів місцевої влади у сфері містобудування, зазначимо, що воно являє собою сукупність взаємопов'язаних правових норм, які регламентують діяльність органів місцевого самоврядування щодо реалізації ними повноважень у галузі будівництва у межах адміністративних процедур, яким притаманні публічність, нормативність, індивідуальний характер, формальна визначеність, особлива цільова спрямованість, специфічний суб'єктний склад і особливий предмет правовідносин. Усі питання, зараховані до предмета відання органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства та будівництва, визнача-

ються Конституцією України, законодавчими і кодифікованими актами, постановами Верховної Ради України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Наприклад, здебільшого містобудівельні роботи тісно пов'язані із земельними відносинами, адже норми Земельного кодексу України вимагають спочатку нормативно закріпити право на виділення земельної ділянки для проведення будівельних робіт. Зокрема, у ч. 3 ст. 125 Земельного кодексу України визначено, що приступати до використання земельної ділянки до встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), одержання документа, що посвідчує право на неї, та його державної реєстрації забороняється.

Ю.П. Битяк стверджує, що органи місцевого самоврядування мають такі власні (самоврядні) повноваження в галузі житлово-комунального господарства: управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації; облік громадян, які відповідно до законодавства мають потребу в житлі, організація благоустрою населених пунктів тощо [9, с. 69–71]. Стає очевидним, що окремі з наведених повноважень органів місцевої влади фактично відтворюють положення Житлового кодексу України і переслідують загальну мету, передбачену ст. 47 Конституції України, згідно з якою держава формує умови, за яких громадяни можуть побудувати житло, придбати його у власність чи оренду, а для громадян, які потребують соціального захисту, житло надається безоплатно або за доступну для них ціну.

Сьогодні законодавець у сфері будівництва наділяє органи місцевого самоврядування такими повноваженнями, завдяки яким вони проводять організацію за власні кошти і на пайових засадах будівництва, реконструкцію і ремонт об'єктів комунального господарства й соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; здійснюють підготовку та затвердження відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; проводять координацію на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів; відповідно до закону надають дозволи на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності; проводять громадське обговорення містобудівної документації; організовують роботу, пов'язану із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво тощо [6]. Отже, значна частина представлена повноваженнями щодо надання адміністративних послуг із питань набуття права на виконання підготовчих та/або будівельних робіт і введення об'єктів в експлуатацію, що пояснюється, перш за все, необхідністю забезпечити

безпечні будівельно-житлові умови для проживання місцевого населення.

Законодавець також наділяє органи місцевого самоврядування широким обсягом делегованих повноважень у сфері будівництва, зокрема: надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів відповідно до вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів; здійснення державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації під час планування та забудови відповідних територій; зупинення будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації та проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ і процесів; організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії й культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; вирішення спорів із питань містобудування; здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків [6] із метою забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни під час здійснення житлово-будівельних робіт.

Звертає на себе увагу також ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій сказано, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, зокрема місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію; затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; затвердження вимог до облаштування майданчиків для паркування транспортних засобів з урахуванням норм, нормативів, стандартів у сфері благоустрою населених пунктів, державних будівельних норм, технічних умов, Правил дорожнього руху та інших нормативних документів (п. п. 38, 42, 56-1 ст. 26 Закону).

Повноваження місцевих рад у сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України визначені у ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які можна охарактеризувати як координаційно-погоджувальні; зокрема, вони дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій

у порядку, визначеному законом; затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування і забудови населених пунктів, їхні генеральні плани та схеми промислових вузлів; приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні [10].

Розглядаючи повноваження органів місцевого самоврядування, К.Р. Резворович підкреслює, що названі органи також вирішують питання щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, які належать до комунальної власності; надають громадянам, що мають потребу в житлі, допомогу в будівництві житла, отриманні кредитів, зокрема пільгових, і субсидій для будівництва чи придбання житла; надають допомогу власникам квартир (будинків) у їх обслуговуванні й ремонті; сприяють створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, реєструють такі об'єднання [11, с. 42–43]. У правничій літературі підкреслюється, що складовими елементами адміністративних процедур є їхні стадії (самостійні частини адміністративно-процедурної діяльності), що визначають структуру й відображають послідовність вчинення дій під час вирішення конкретних адміністративних справ. Серед основних ознак стадій адміністративної процедури перераховуються такі: наявність специфічного завдання; особливе коло суб'єктів; наявність певної кількості послідовних процесуальних дій, об'єднаних у відповідні етапи; здійснення юридично-процесуальних дій у певній логічній послідовності та у відповідних часових межах; оформлення результатів здійснених дій у юридичних документах; наявність зв'язку між попередніми й наступними стадіями, який забезпечує необхідну послідовність розвитку адміністративної процедури та надає можливість перевірки здійснення окремих стадій [12, с. 61–62]. Названі ознаки, на наш погляд, притаманні стадіям адміністративних процедур органів місцевого самоврядування у сфері будівництва. Загалом, адміністративні процедури органів місцевого самовряду-

вання у сфері будівництва переважно поділяються залежно від цільової спрямованості їх реалізації, функціонального призначення, суб'єкта ініціативи, порядку здійснення адміністративної процедури, а також мети та характеру наслідків адміністративно-процедурної діяльності для суб'єктів будівельних відносин.

Водночас Н.О. Кузьменко вважає, що органи місцевого самоврядування можуть у своїх рішеннях урегульовувати певні внутрішні питання своєї діяльності у тій чи іншій сфері. Аргументом на користь цієї тези є положення ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого одним з основних принципів, на якому здійснюється місцеве самоврядування, є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами. Отже, орган місцевого самоврядування в межах конкретних повноважень може визначити певну процедуру їх здійснення (у разі відсутності закріплення такої процедури на законодавчому рівні), але за умови, що така процедура не створюватиме додаткових обмежень чи обов'язків для фізичних чи юридичних осіб і не суперечитиме іншим актам законодавства [13, с. 93].

Отже, напрошується висновок, що законотворець допускає концентрацію в одного і того ж муніципального державно-владного органу одночасно організаційно-управлінських, погоджувально-координаційних, нормовстановлювальних, контрольно-наглядових повноважень. Їх реалізація відбувається за законодавчо встановленими процедурами (нормотворчими, дозвоільними, реєстраційними, контрольно-наглядовими, координаційно-погоджувальними) і сприяє задоволенню житлово-будівничих інтересів територіальних громад, оскільки встановлює порядок здійснення та забезпечення будівельної та комунально-житлової діяльності, визначає процес створення та функціонування об'єктів нерухомості різного призначення для забезпечення збалансованого розвитку підвідомчої території.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.
2. Слобожан О.В. Унормування адміністративних процедур як напрям удосконалення правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Аспекти публічного управління. Кадрова та публічна служба. 2014. № 11–12 (13–14). Листопад – грудень. С. 64–72.
3. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. Часопис Київського університету права. 2009. № 3. С. 8–14.
4. Авер'янов В.Б. Нові риси предмета українського адміністративного права. Персонал. 2005. № 4. С. 76–81.
5. Болдирев С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – «Конституційне право». Х.: Нац. юрид. академія імені Ярослава Мудрого, 2003. 19 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Шульга М.В. Організаційно-правове забезпечення управління землями в межах населених пунктів. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія: «Право». 2016. № 2 (14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16smvmnp.pdf>.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю.П. Битяка. К.: «Юрінком Інтер», 2007. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/50-jup-bitjak-administrativne-pravo-ukrayini/926-titulka.html>.

10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 21 червня 1991 р. № 1264-ХІІ. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
11. Резворович К.Р. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері будівництва. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Вип. 5-2. Т. 3. С. 39–43.
12. Туркова О.К. Правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х.: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 238 с.
13. Кузьменко Н.О. Межі повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері земельних відносин. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 90–95.