

DOI 10.33287/11221

УДК 342.951:37.014.5 (043.5)

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ГАРАНТІЙ ПРАВ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ
THE CONCEPT AND SYSTEM OF GUARANTEES OF PARTICIPANTS RIGHTS ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS IN PUBLIC AND SERVICE ACTIVITIES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

Олена Омелян

здобувачка

Науково-дослідного інституту публічного права

Olena Omelyan

applicant for the Research Institute of Public Law



orcid.org/0000-0002-0147-0778



stremenovsky@mail.ru

Анотація

У статті проаналізовано гарантії прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Розкрито особливості гарантування дотримання нормами чинного законодавства прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Акцентовано увагу, що містобудівна сфера відіграє вагомого значення у соціально-економічному становищі населення, сприяє зростанню підприємницької діяльності тощо.

Запропоновано під гарантіями при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування розуміти передбачені нормативно-правовими актами засоби, способи та умови провадження діяльності, пов'язаної з виконанням дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, спрямованої на здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду за дотриманням законодавства суб'єктами містобудівельної діяльності.

Визначено авторський підхід до системи гарантій здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Проаналізовано кожну групу гарантій у досліджуваній сфері. Запропоновані пропозиції щодо їх удосконалення, упорядкування та закріплення.

Abstract

The article analyzes the guarantees of the rights of participants in administrative and legal relations in the implementation of public service activities in the field of urban planning. The peculiarities of guaranteeing the observance by the norms of the current legislation of the rights of the participants

Ключові слова:

гарантії, містобудування, суб'єкти, будівництво, галузь, гарантування.

Key words:

guarantees, urban planning, subjects, construction, branch, guarantee.

of administrative and legal relations in the implementation of public service activities in the field of urban planning are revealed. Emphasis is placed on the fact that the urban sphere plays an important role in the socio-economic situation of the population, promotes the growth of entrepreneurial activity and so on.

It is offered under guarantees at realization of public service activity in the field of town-planning to understand the means, ways and conditions of carrying out of activity connected with performance of allowing and registration functions in construction, directed on realization of the state architectural and building control and supervision of observance. legislation by subjects of town-planning activity.

The author's approach to the system of guarantees for the implementation of public service activities in the field of urban planning is determined. Each group of guarantees in the researched sphere is analyzed. Proposals for their improvement, streamlining and consolidation are proposed.

Вступ

Відповідно до ст. 1 Основного Закону Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, в якій юдина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні є найвищою соціальною цінністю, що покладено в основу діяльності органів державної влади. Не виключенням є сфера містобудування, яке спрямоване на реалізацію прав людини на житло, побудову його, оскільки має на меті організацію правових, економічних, соціальних та організаційних механізмів містобудівної діяльності в Україні, направлених на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини. Права та свобод людини та їх гарантії визнаються найвищою цінністю та найвищим надбанням сучасного демократичного суспільства. Неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень

Дослідженням правового змісту такого поняття, як «гарантія», здійснювали науковців практично всіх галузей права. Так у цивільному праці розкривали це поняття вчені: Т.В. Боднар, В.В. Вітрянський, Б.М. Гонгало, Н.Ю. Єрпілова, Л.О. Єсіпова, В.М. Слома, Р.О. Халфінова та ін; в теорії держави та права: С. С. Алексєєв, М.М. Гуренко, Т.М. Заворотченко, В. В. Копейчиков; в адміністративному праві: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В.В. Галуцько, В. К. Колпаков, В.І. Курило, С.О. Короєд, Е. О. Олефіренко, М. М. Тищенко та інші вчені.

О. В. Кудрявцев у своїй роботі зазначає, що юридичні гарантії у сфері містобудування слід розглядати як складну систему, яка включає в себе, юридичні акти, тобто закони, підзаконні та інші нормативні акти, організаційно-правову діяльність суб'єктів суспільних відносин, спеціальні гарантуючі методи впливу на суспільні відносини, тобто правотворчі, правореалізуючі та контрольні-наглядні процеси [1, с. 159]. У свою чергу О.Ф. Скакун під гарантіями прав, свобод та обов'язків людини та громадянина розуміє систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів та засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист [2, с. 203; 3, с. 38].

Методологія дослідження

Метою даної статті є визначення гарантій прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Метою дослідження є розкриття особливостей гарантування дотримання нормами чинного законодавства прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Обґрунтованість і достовірність наукових результатів забезпечені використанням системи загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. За допомогою загальнофілософських методів визначено взаємозв'язок гарантій прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Використовуючи загальнонаукові методи визначено перелік та структуру гарантій прав учасників адміністративно-правових відносин. Використано і спеціальні методи юридичної науки, за допомогою яких досліджено правове підґрунтя формування гарантій прав учасників адміністративно-правових відносин.

Результати дослідження

Формування поняття гарантії при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування

Містобудівна сфера відіграє вагомого значення у соціально-економічному становищі населення, сприяє зростанню підприємницької діяльності тощо. Саме тому гарантування дотримання прав та свобод у цій сфері є актуальним на сьогодні.

Теорія адміністративного права розкриває сутність поняття права та свободи людини і громадянина в Україні, відносячи до нього природні потреби та інтереси індивіда, які визнані та закріплені державою в Конституції та інших законах України, установлюють певні можливості, що дозволяють кожній людині обирати вид своєї поведінки, користуватися економічними, політичними свободами та соціальними благами як в особистих, так і в суспільних інтересах [4, с. 91].

У свою чергу, адміністративно-правове гарантування прав та свобод людини і громадянина - це зовнішній механізм забезпечення визначених Конституцією та законами України природних інтересів і потреб індивіда, яке здійснюється публічною адміністрацією, адміністративними судами та судами загальної юрисдикції під час розгляду справ про адміністративні правопорушення [4, с. 93].

Отже, гарантії визначаються передусім як передбачені нормами права засоби забезпечення, застосування та реалізацію прав суб'єктів суспільних відносин.

Самі норми адміністративного права визначають різні способи захисту прав громадян, відносячи до них право на звернення до суду, оскарження в адміністративному порядку незаконних рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб. Саме ця першочергова задача законодавця має на меті гарантування прав людини, визначення рівності у правовідносинах та інтересах між особою та державою.

Виходячи з вказаного вище, пропонуємо під гарантіями при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування розуміти передбачені нормативно-правовими актами засоби, способи та умови провадження діяльності, пов'язаної з виконанням дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, спрямованої на здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду за дотриманням законодавства суб'єктами містобудівельної діяльності.

Система гарантій здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування

О. В. Кудрявцев у своїй роботі зазначає, що юридичні гарантії у сфері містобудування слід розглядати як складну систему [1, с. 159].

Ми підтримуємо думку науковця, й вважаємо, що вказана система може бути застосована не тільки при виконанні контролюючої функції ДАБІ, а й під час здійснення публічно-сервісної діяльності. Отже, спираючись на думку О.В. Кудрявцева, можемо зробити висновок, що система гарантій здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування складається з таких

елементів, як: 1) наявність законодавчого регулювання цієї діяльності; 2) організаційно-правова діяльність суб'єктів з публічно-сервісної діяльності; 3) спеціальні способи впливу на організацію та ведення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування з гарантуванням дотримання прав і свобод особи, що спричиняють виникнення правозабезпечувальної, правозастосовна функції та здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

Здійснимо аналіз виведеної нами системи гарантій здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Почнемо із законодавчого регулювання публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Спираючись на теорію адміністративного права, виділімо дві складові законодавчого регулювання публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування: загальне законодавство, яке регулює будівельні відносини у цілому, в частині публічно-сервісної діяльності, та спеціальне. Так, до законодавства, що регулює загальні положення у сфері здійснення будівельної діяльності, в частині здійснення публічно-сервісної діяльності, на національному рівні можна віднести: Конституцію України, яка визначає право на житло може бути реалізоване у спосіб будівництва житла (ст. 47), та відповідно право на звернення до органів державної влади (ст. 40), Закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [4], «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII [5], які визначають перелік робіт, що підлягають ліцензуванню. Відповідно до чинного законодавства здійснюється ліцензування будівництва об'єктів, що за класом наслідків або відповідальності належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками.

До спеціального законодавства, які характеризують публічно-сервісну діяльність, з визначенням її ролі та місця у сфері містобудування, висувають вимоги до містобудівної діяльності: закони України «Про основи містобудування» від 16.10.1992 [6], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 [7]; які визначають повноваження органів під час здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування, зокрема Держсервісбуд, його територіальні органи, центри надання адміністративних послуг, а також ті, що мають норми, направлені на гарантування дотримання прав і свобод особи у сфері містобудування в частині здійснення публічно-сервісної діяльності.

До цієї ланки гарантування прав також слід віднести можливість видачі Держсервісбудом сертифікатів забудовнику після введення об'єкту в експлуатацію. Це відбувається на підставі чек-листа, передбаченого Положенням про Державну сервісну службу містобудування України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 218 [8]. Інспектор, згідно з переліком на підставі та результатах виїзного огляду, перевіряє дотримання вимог чинного законодавства у сфері містобудування, надає довідку на будівельний об'єкті, де встановлює відповідність виконаних робіт згідно з проектною документацією, будівельними нормами, достовірність відомостей в акті готовності об'єкта до експлуатації. Це є підставою для видачі сертифікату забудовнику.

Слід зазначити, що сертифікація є новаторством в будівельній сфері, яке прийшло на заміну ліцензуванню. До реформування будівельної галузі ліцензування здійснювало ДАБІ, яка приймала рішення про видачу або відмову у видачі ліцензій готового об'єкта. У результаті прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 218 «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» було скасовано порядок ліцензування у сфері будівництва й запроваджено сертифікацію (сертифікат відповідального виконавця робіт). Відповідно до вказаної Постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 218 «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» сертифікати має видавати Мінрегіон. На сьогодні утворилася юридична колізія: порядок видачі вказаних сертифікатів на законодавчому рівні не визначений, видача ліцензій зупинена. Відповідно, нові компанії-збудовники отримати ліцензію не можуть, оскільки останні не видаються. Сьогодні здійснюють будівельну діяльність фірми, які мають раніше отримані ліцензії. Держава своїми діями створила умови для утворення монополій у сфері містобудування та відсутності здорової конкуренції серед фірм-збудовників.

До цієї групи гарантування прав також слід віднести надана законодавством можливість Держсервісбудом проведення навчання, підвищення кваліфікації, підготовку та перепідготовку фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, обстеження та інших функцій, добір кадрів в свій апарат, у тому числі й в територіальні органи; скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції та семінари з питань, що належать до його компетенції; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх здійсненням у своєму апараті та територіальних органах; організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил; брати в установленому законодавством порядку участь у роботі комісій, що утворюються з метою розслідування причин і наслідків аварій на будівництві тощо [8].

Ми дійшли до третьої групи юридичних гарантій - спеціальні способи впливу на організацію та ведення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування з гарантуванням дотримання прав і свобод особи, що спричиняють виникнення правозабезпечувальної, правозастосовна функції та здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

На нашу думку, у сфері містобудування та надання публічно-сервісних послуг слід виділити ще в окрему групу конституційні гарантії. Спираючись на принцип верховенства права, дана група виділена у ст. 5 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 у вигляді дотримання вимог при здійсненні містобудівної діяльності шляхом охорони культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів (охорони зони пам'яток культурної спадщини, межі історичних ареалів, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару, в межах яких діє спеціальний режим їх використання, охоронні зони об'єктів природно-заповідного фонду, прибережні захисні смуги, зони санітарної охорони); інформування через засоби масової інформації громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення важливих містобудівних об'єктів; забезпечення участі громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів і внесення відповідних пропозицій до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій; раціонального використання земель та територій для містобудівних потреб та, відповідно, забезпечення захисту прав громадян та громадських організацій згідно із законодавством [6]. У статті 2 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 знайшли відбиток ст. 41,50 Конституції України відносно забезпечення прав населення на безпечне довкілля та сталий розвиток, реалізувавшись у головних напрямках містобудування: захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ [6].

Реалізація визначених нами конституційних гарантій у сфері містобудування, на сьогодні посідає провідне місце, оскільки відповідно до статистичних даних Міністерства екології та природних ресурсів України стан довкілля щороку погіршується, що пов'язано із недостатнім врахуванням екологічних пріоритетів під час реалізації державної політики, ресурсо- та енергоємкою економікою, неефективною системою моніторингу стану навколишнього природного середовища, низькою екологічною свідомістю населення тощо [9, с. 130].

Висновки

З огляду на вищевикладене, можна зробити висновок, що гарантії прав учасників адміністративно-правових відносин є основою створення умов забезпечення, застосування та реалізації прав учасників цих суспільних відносин, оскільки являють систему правових норм, спрямованих на належне здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Саме гарантування прав учасників цих відносин дасть можливість забезпечити здійснення ефективного контролю за дотриманням чинного законодавства, стандартів, норм і правил будівельних вимог, безперешкодно пройти реєстраційну та дозвільну процедуру з будівельних

робіт, з відповідним дотриманням правил містобудівної та проектної документації, а також проведення ремонтних робіт, реконструкції будівельних об'єктів, у тому числі нерухомих об'єктів культурної спадщини відповідно до вимог чинного законодавства.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Кудрявцев О.В. Адміністративно-правове забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 252 с.
2. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Х: Консум; Ун-т внутр. дел, 2008. 704 с.
3. Пономаренко А.В. Поняття «юридичні гарантії» в трудовому праві. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «ПРАВО»*. 2013. Випуск 20. С. 37-41.
4. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>. (дата звернення 05.02.2020).
5. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>. (дата звернення 05.02.2020)
6. Про основи містобудування: Закон України від 16.10.1992 № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>. (дата звернення 05.02.2020).
7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#top> (дата звернення 05.02.2020).
8. Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 218. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-2020-%D0%BF#n22>. (дата звернення 05.02.2020)
9. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності: Збірник аналітичних матеріалів. К., 2019. 369 с. URL: <http://vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Конс.pdf>. (дата звернення 10.02.2020).