


ЄВГЕН АРКАДІЙОВИЧ НЕБОРСЬКИЙ,*Науково-дослідний інститут публічного права (м. Київ), здобувач;* <https://orcid.org/0000-0002-6783-2958>,*e-mail: iurnikus@ukr.net***МЕТОДИ ТА ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ**

Досліджено методи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. Зазначено, що державна політика у сфері будівництва повинна мати повноцінний інструментарій. Зроблено висновок, що серед найбільш досліджених методів правового регулювання, властивих різним галузям права, виокремлюють імперативний та диспозитивний. Для сфери містобудування властиве широке використання суб'єктами адміністративно-правових відносин диспозитивного методу. Акцентовано на поширеному застосуванні на практиці імперативних, уповноважувальних, заохочувальних і рекомендаційних методів. Визначено систему принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування: а) загальні принципи; б) спеціальні принципи, які повинні бути закріплені в будівельному законодавстві.

Ключові слова: суб'єкти, містобудування, принципи, методи, будівельна галузь, публічна адміністрація.

*Оригінальна стаття***Постановка проблеми**

Формування якісної державної політики та належної реалізації прав і свобод людини в будь-якій сфері не можливе без відповідних методів і принципів правового регулювання, а також методів та принципів діяльності суб'єктів у тій чи іншій сфері.

Не є виключенням і сфера містобудування. У сучасних умовах в Україні вкрай важливо мати чітку структуру методів і принципів діяльності всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування як підґрунтя належного виконання норм чинного законодавства, якісного виконання функцій означеними суб'єктами та формування сприятливого середовища для розвитку галузі.

Стан дослідження проблеми

Проблематиці методів і принципів правового регулювання, методів та принципів діяльності в науці приділено окрему увагу. Правники нерозривно пов'язують категорії форми та методу правового регулювання (публічного адміністрування для адміністративного права). При цьому зазначають, що, якщо форму діяльності можна досить чітко продемонструвати, показати її правовий зміст та основне призначення, то її методи і принципи характеризуються меншим ступенем правової регламентації. Зазначене свідчить про необхідність дослідження зазначеного напрямку.

Проблеми правового регулювання в галузі будівництва розглядали у своїх працях Г. М. Гриценко, Е. Б. Кубко, І. О. Луговий, А. В. Матвійчук, І. М. Миронець, А. М. Мірошніченко, Г. Р. Мацюк, К. Б. Починок, В. О. Ромасько, Б. М. Семенко, Є. Ю. Соболев та ін.

Більш предметними є праці таких науковців, як О. В. Кудрявцев, А. В. Матвійчук, І. М. Миронець, К. Р. Резворович, В. О. Ромасько, О. В. Савицький, Б. М. Семенко та інші, спрямовані на адміністративно-правове регулювання будівельної галузі. Ученими були оглядово досліджені питання, які стосуються методів і принципів діяльності суб'єктів містобудування, зокрема предметом розгляду була їх юрисдикційна, публічно-сервісна та контрольно-наглядова діяльність. Комплексного розгляду суб'єктного складу в будівельній галузі як окремого наукового дослідження не існує, а також не визначено окремою системою сукупність методів і принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Мета і завдання дослідження

Мета статті – визначити методи і принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. *Завданнями є:* визначити перелік методів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування; узагальнено охарактеризувати кожне з методів; визначити

принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування; навести класифікацію принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Наукова новизна дослідження

Сформульовано авторське поняття методів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування та наведено їх. Запропоновано такі принципи поділити на: а) загальні; б) спеціальні.

Виклад основного матеріалу

Державна політика у сфері будівництва «повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідковування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики» [1, с. 170]. Беручи за основу наші попередні висновки щодо відносин у сфері містобудування, можемо констатувати, що для регулювання таких застосовується весь спектр методів правового регулювання зі збереженням їх відносної своєрідності. Якщо йдеться про формування окремої галузі права – містобудівного права, то потрібно говорити також про виокремлення галузевих методів правового регулювання.

Проте питанням, яке постає перед нами, є аналіз методів і принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. Певна своєрідність методів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування свідчить про поступове становлення окремої галузі права. Однак спільність системи методів для всієї системи права також не слід відкидати. Найбільш дослідженими методами правового регулювання, властивими різним галузям права, є імперативний і диспозитивний.

Імперативний метод спрямований на виникнення, зміну або припинення правовідносин у сфері містобудування та реалізується системою органів публічної влади через правозастосування. Наслідком цього є видання правозастосовного акта, завдяки положенням якого суб'єкти зазначених правовідносин набувають специфічних юридичних прав та обов'язків. У сфері державного контролю та нагляду за дотриманням норм містобудівного права чітко визначені суб'єкти правовідносин: Державна архітектурно-будівельна інспекція та її територіальні органи, містобудівні ради, органи та посадові особи місцевого самоврядування та ін. Вони наділяються компетенці-

єю впливати на суб'єкта містобудування за допомогою імперативного методу правового регулювання.

Отже, імперативний метод застосовується в адміністративно-правових відносинах, що стосуються інтересів суспільства та держави, та формує гарантії дотримання прав і свобод людини та громадянина. Крім того, за допомогою імперативного методу реалізуються принципи законності та верховенства права.

Водночас для сфери містобудування властиве широке використання суб'єктами адміністративно-правових відносин диспозитивного методу. Для врегулювання діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування на рівні окремих фізичних та юридичних осіб зазвичай застосовується диспозитивний метод. Для органів влади теж властиве застосування диспозитивного методу, який передбачає взаємодію з громадськістю в питаннях містобудування.

Можна виокремити також загальноправовий підхід до системи методів, який є досить поширеним на практиці. За такого підходу визначаються такі базові методи: імперативні, уповноважувальні, заохочувальні, рекомендаційні тощо. Безумовно, всі ці методи у правозастосовній практиці знайшли своє місце, а теоретичні розробки науковців сприяють їх удосконаленню.

Однак недостатня увага науковців, передусім теоретиків права, до певних специфічних (можна сказати галузевих) методів (контроль, перевірка, дотримання стандартів тощо) спричинила звуження кола наукових розробок до переважно галузі адміністративного права. При цьому часто виникає ситуація, коли ґрунтовним науковим дослідженням окремих методів передують їх нормативне закріплення, тобто законодавець по суті скеровує вектор наукового пошуку.

Ми, звісно, визнаємо той факт, що в нормотворчій роботі беруть участь провідні науковці й інститути громадянського суспільства, що є передумовою якісного нормативного матеріалу, який відповідатиме потребам суспільства. Однак, на нашу думку, цим процесам мають передувати комплексні наукові дослідження на рівні дисертаційних робіт або монографій, конференцій та круглих столів.

Отже, проаналізована система методів правового регулювання та методів діяльності суб'єктів правовідносин у сфері містобудування є чіткою структурою, яка, однак, потребує подальшого наукового аналізу. Ми вважаємо за доцільне максимально розширити предмет наукового аналізу методів адміністративно-

правової діяльності та включити до його складу всю сукупність напрацьованих теорією та практикою методів.

Окрема увага в умовах державної політики, спрямованої на гуманізацію відносин у сфері «держава – суспільство», «держава – людина», має бути приділена тим методам, які стимулюють усіх учасників адміністративно-правових відносин до правомірної поведінки з урахуванням та повагою до прав, свобод і законних інтересів інших суб'єктів, зокрема у сфері містобудівної діяльності. Останнім часом у нашій державі відчуються значні позитивні зміни у цьому напрямі, хоча процес ще далекий від завершення.

Деякі з таких методів повинні виходити на перший план.

1. Метод переконання. Можемо констатувати його ефективність у діяльності органів публічної адміністрації щодо формування позитивної відповідальності як суб'єктів впливу на формування та реалізацію містобудівної діяльності, так і об'єктів їх впливу. З метою дотримання вимог чинного законодавства основними заходами, що входять до цього методу, є роз'яснювальні, виховні, заохочувальні тощо.

Ми підтримуємо позицію науковців, що метод переконання (навчання; пропаганда, соціальна реклама, підвищення рівня правової свідомості та правової культури громадян, роз'яснення завдань і функцій публічної адміністрації; правове виховання; інструктаж; обмін передовим досвідом) «є пріоритетним методом впливу публічної адміністрації, оскільки використовується систематично, забезпечує добровільне виконання приписів» [2, с. 307].

2. Не менш ефективним є метод заохочення, що сприяє дотриманню законності та дисципліни суб'єктами публічної адміністрації у сфері містобудування, а у відносинах з фізичними та юридичними особами через використання моральних і матеріальних заходів стимулює їх до правомірної поведінки. «За допомогою заохочення публічна адміністрація здійснює цілеспрямований вплив на інтереси осіб, формує їхню зацікавленість у здійсненні позитивних дій, чим спонукає громадян активізувати свої можливості» [2, с. 309].

У нормативно-правових актах закріплюються види заохочення, підстави їх застосування, повноваження публічної адміністрації в цій сфері. Виключно законами України визначаються державні нагороди. Конкретні заохочення визначаються також нормативними актами, що регулюють діяльність суб'єкта публічної адміністрації. За способом впливу на осіб заохочення поділяють на:

- 1) моральні (подяка, грамота);
- 2) матеріальні (премія, цінний подарунок);
- 3) змішані (дострокове присвоєння чергового рангу, призначення на вищу посаду);
- 4) статусні (присвоєння почесних звань, присвоєння навчальному закладу статусу національного тощо) [2, с. 311–313].

У науковій літературі виокремлюють методи та принципи діяльності окремих суб'єктів у сфері містобудування. На жаль, обсяг нашого дослідження не дає можливості визначити всі методи діяльності окремого департаменту або управління, а тим більше їх посадових осіб, тому надамо узагальнюючу характеристику системи методів діяльності зазначеного блоку. По-перше, як вже зазначалося, для будь-якого органу виконавчої влади (елемента системи) властивий той самий набір загальних методів діяльності, що й для усієї системи суб'єктів містобудування. У цьому випадку виокремлюємо такі методи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, як переконання, заохочення та примус. По-друге, соціально-економічні та суспільно-політичні процеси впливають на розвиток системи методів діяльності як на науковому, так і на законодавчому рівнях.

Так, в останнє десятиліття в нормативно-правовому вимірі України було закріплено низку специфічних методів діяльності суб'єктів у сфері публічного адміністрування, що продовжують розвиватися, хоча окремі нормативно-правові акти могли втратити чинність. Однак, як уже зазначалося, вони формують вектори наукового дослідження, чим сприяють їх (методів) удосконаленню:

1) *методологія, що пов'язана із збиранням та використанням адміністративних даних*, – сукупність способів, правил і методів, які встановлюють порядок збирання, опрацювання, аналізу та використання адміністративних даних¹;

2) *метод класифікації* – спосіб об'єднання об'єктів класифікації у класифікаційні угруповання. Цей метод застосовується під час розробки й упровадження національних класифікаторів. Сфера містобудування є широким спектром застосування різних класифікаторів, тому вважаємо за потрібне включити цей метод до переліку методів діяльності відповідних суб'єктів;

¹ *Методологія, що пов'язана із збиранням та використанням адміністративних даних* // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/15277> (дата звернення: 01.06.2019).

3) *методологія містобудівного обґрунтування* – вид містобудівної діяльності щодо формування документації, в якій відповідно до державних будівельних та інших норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації визначаються містобудівні умови й обмеження забудови земельної ділянки (об'єкта будівництва), обов'язкові для врахування під час відведення земельної ділянки та/або проектування об'єктів містобудування¹;

4) *системність та інституціоналізм державного управління як метод ухвалення й обґрунтування рішень* у сфері містобудування передбачає комплексний, цілеспрямований державно-владний вплив;

5) *метод делегування повноважень* є ефективним інструментарієм сучасного демократичного управління. В Україні сьогодні в рамках процесу децентралізації відбувається делегування повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

Сучасний стан містобудівного процесу в Україні характеризується змінами в методах аналізу та прогнозу розвитку містобудівних систем, оцінки наслідків управлінських рішень, які тісно пов'язані із соціально-економічними, політико-правовими, функціонально-територіальними, екологічними факторами й умовами функціонування та розвитку міської території, що потребують змін методів її аналізу, оцінки та прогнозування ефективності землекористування [3, с. 1; 4].

Формування методів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування безпосередньо пов'язане зі системою принципів, на яких базується їх діяльність. Аналіз будівельного законодавства свідчить про відсутність узгодженої системи принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Визначаючи систему принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, слід враховувати суб'єктний склад зазначених правовідносин та повноважень суб'єктів.

Відповідно до ст. 4 «Об'єкти та суб'єкти містобудування» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» суб'єктами містобудування є органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим,

органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи².

Аналізуючи зазначений суб'єктний склад, слід виокремити систему принципів, визначених у базових законодавчих актах, які регламентують їх діяльність. Це:

– Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (ст. 2 «Принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади»);

– Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV (ст. 3 «Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій»);

– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (ст. 4 «Основні принципи місцевого самоврядування»).

Водночас будівельне законодавство не закріплює базові засади, які є відправною точкою в регулюванні діяльності суб'єктів містобудування. Зазначена позиція простежується навіть у проекті Містобудівельного кодексу України³, положення якого повинні бути спрямовані на закріплення загальних правових та організаційних засад планування і забудови територій в Україні. Проте детальний аналіз змісту зазначеного кодифікованого акта свідчить про відсутність у ньому правових та організаційних засад діяльності суб'єктів містобудування.

Про виокремлення принципів, які б стосувалися взагалі сфери містобудування, йдеться у проекті Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності. Так, в Аналітичній записці № 1 у розділі «Принципи та ідеологічні засади Концепції» виокремлено такі принципи: законності, публічності, науковості, ефективності, плановості, субсидіарності та децентралізації [5, с. 66–67].

Аналіз наукової літератури з цього питання дав можливість визначити наукові погляди на види принципів, які торкаються сфери містобудування. Так, В. О. Резніченко виокремлює принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування [6]. Б. М. Семенко деталізує саме

² Про регулювання містобудівної діяльності : закон України від 17.02.2011 № 3038-VI : ред. від 22.05.2019.

³ Проект Містобудівельного кодексу України : реєстр. № 6400 від 18.05.2010 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6400&skl=7 (дата звернення: 01.06.2019).

¹ Про затвердження Порядку надання вихідних даних для проектування об'єктів містобудування : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 489. Втратила чинність.

принципи адміністративної відповідальності в будівельній галузі, виділяючи спеціалізовані принципи, притаманні саме досліджуваній галузі [7]. А. П. Хряпінський розглядає принципи контрольно-наглядової діяльності у будівельній галузі [8].

Таким чином, серед науковців немає однозначної позиції щодо принципів у будівельній галузі взагалі та принципів, притаманних саме діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері містобудування, зокрема.

Висновки

У зв'язку із зазначеним виникає необхідність визначити систему принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування: представивши її у вигляді двох блоків: а) загальні принципи, які визначають загальні положення діяльності органів публічної влади і базуються на право-

вих та організаційних положеннях законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу»; б) спеціальні принципи, які повинні бути визначені в будівельному законодавстві.

Методи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування – це сукупність способів, прийомів і засобів публічно-владного впливу органів (посадових осіб) публічної адміністрації на суспільство, поведінку (діяльність) уповноважених підпорядкованих суб'єктів, фізичних та юридичних осіб у сфері містобудівної діяльності з метою їх упорядкування та забезпечення сталого поступального розвитку для максимально ефективного забезпечення інтересів суспільства, держави та прав і свобод людини та громадянина.

Список бібліографічних посилань

1. Резворович К. Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 194 с.
2. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
3. Мамедов А. М. Управління територіальним розвитком міста з використанням методу оптимізації моделі витрати-випуск : автореф. дис. ... канд. техн. наук : 05.23.20. Київ, 2003. 17 с. URL: <http://base.dnsgb.com.ua/files/ard/2003/03mammvv.pdf> (дата звернення: 01.06.2019).
4. Мещеряков В. В. Містобудування як складова управління територіальним розвитком міста. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=469> (дата звернення: 01.06.2019).
5. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності : зб. аналіт. матеріалів. Київ, 2019. 369 с.
6. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 198 с.
7. Семенко Б. М. Адміністративна відповідальність за правопорушення у галузі будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 193 с.
8. Хряпінський А. П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2014. 198 с.

Надійшла до редколегії 02.06.2019

НЕБОРСКИЙ Е. А. МЕТОДЫ И ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

Исследованы методы деятельности субъектов административно-правовых отношений в сфере градостроительства. Указано, что государственная политика в сфере строительства должна иметь полноценный инструментарий. Сделан вывод, что среди наиболее исследованных методов правового регулирования, присущих различным отраслям права, определяют императивный и диспозитивный. Для сферы градостроительства свойственно широкое использование субъектами административно-правовых отношений диспозитивного метода. Акцентируется на распространённом применении на практике императивных, управомочивающих, поощрительных и рекомендательных методов. Определена система принципов деятельности субъектов административно-правовых отношений в сфере градостроительства: а) общие принципы; б) специальные принципы, которые должны быть закреплены в строительном законодательстве.

Ключевые слова: субъекты, градостроительство, принципы, методы, строительная отрасль, публичная администрация.

NEBORSKYI YE. A. METHODS AND PRINCIPLES OF THE ACTIVITY OF THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS IN THE URBAN PLANNING AREA

It has been stated that state policy in the field of construction should have a complete toolkit – a system of means for transferring decisions, tracking their implementation, adjusting plans and measures, attracting the necessary material and human resources, evaluating the implementation of the policy.

There has been stated two views on the formation of methods: both methods of a separate branch of law (town planning or construction law) and methods in the field of urban planning with reference to the existing branch of law (administrative, economic, civil).

It has been concluded that among the most studied methods of legal regulation inherent for different branches of law, one distinguishes imperative and dispositive methods. The imperative method is aimed at the emergence, alteration or termination of legal relations in the field of urban planning and is implemented by the system of public authorities through the enforcement which results in the issuance of a law enforcement act. Due to its provisions the subjects of these legal relations acquire specific legal rights and obligations. At the same time, the dispositive method is widely used by the subjects of administrative and legal relations in the field of urban planning. Besides, the author has focused attention on the widespread use in practice of: imperative, empowering, encouraging and recommending methods.

It has been noted that there is no unambiguous position among scholars on the principles in the construction industry, in general, and the principles specific to the activities of the subjects of administrative legal relations in the field of urban planning, in particular.

The author has defined the system of principles of the activity of the subjects of administrative and legal relations in the field of urban planning: a) general principles that determine the general provisions of the activity of public authorities and are based on the legal and organizational provisions of the Laws of Ukraine “On Central Executive Agencies”, “On Local Self-Government”, “On Local State Administrations”, “On Public Service”; b) special principles to be specified in building legislation.

Key words: *subjects, urban planning, principles, methods, construction industry, public administration.*