

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

Мамонтов І.О.

**ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ
У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА**

Схвалено кафедрою політичних наук і права,
Протокол №7 від 27.03.2024 р.

Київ – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП

ТЕМА 1. ОСНОВНІ ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Лекція 1. Правові відносини у сфері містобудування в будівництва

Лекція 2. Правове регулювання відносин у сфері містобудування

Лекція 3. Система суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

Лекція 4. Адміністративно-правовий статус Державної архітектурно-будівельної інспекції України

ТЕМА 2. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ, ФОРМИ ТА МЕТОДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Лекція 5. Основні напрямки контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

Лекція 6. Форми контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

Лекція 7. Методи контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

Лекція 8. Гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

ТЕМА 3. РОЛЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Лекція 9. Правоохоронні органи як суб'єкт контрольно-наглядової діяльності у сфері будівництва

Лекція 10. Адміністративні акти правоохоронних органів під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері будівництва

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАННЯ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Лібералізація будівельного законодавства, перехід на декларативні засади виконання будівельних робіт об'єктивно вимагають підвищення виконавської дисципліни та відповідальності учасників будівництва. Така відповідальність повинна бути диференційованою залежно від категорії складності об'єкта будівництва, тобто розмірів можливих збитків та загроз для держави і суспільства.

Результатом роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України (Держархбудінспекції України) у напрямку послаблення тиску контролюючих структур на учасників будівельного ринку стало зменшення кількості планових перевірок об'єктів будівництва. Так, у 2013 році кількість контрольних заходів порівняно з 2012 роком скоротилася більше ніж удвічі, якщо в 2012 році було проведено 10886 планових перевірок, то у 2013 році – 4359. При цьому, за результатами проведених у 2013 році територіальними органами Держархбудінспекції України планових перевірок видано 4157 приписів про усунення порушень містобудівного законодавства та накладено більше 54 мільйонів гривень штрафних санкцій.

У зв'язку з цим, гостро постають питання удосконалення адміністративно-процедурних відносин здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері містобудування із одночасним зменшенням тиску на суб'єктів останньої.

Науково-теоретичне підґрунтя склали загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі адміністративного права: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, В. М. Гарашука, С. Ф. Денисюка, О. В. Джафарової, І. В. Зозулі, С. В. Ківалова, О. М. Ключєва, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, А. М. Куліша, Н. В. Лебідь, Р. С. Мельника, Р. В. Миронюка, О. М. Музичука, І. С. Орехової, А. Й. Присяжнюка, О. П. Рябченко, В. П. Тимошука, М. М. Тищенко, О. П. Угровецького, С. О. Шатрави, В. С. Шестака та ін.

Серед наукових робіт з адміністративного права та процесу, у яких вивчалися питання державного контролю у сфері містобудування, варто відзначити

дисертаційні дослідження О. М. Бутаєвої «Адміністративно-правова організація механізму управління в сфері містобудування», С. О. Кузнецової «Адміністративно-правове регулювання у сфері будівництва», С. А. Помещікової «Повноваження органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері: правове регулювання та практика реалізації», В. О. Ромаська «Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади», Б. М. Семенка «Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі будівництва», А. В. Матвійчука «Контрольні провадження у галузі будівництва». Їх наукові напрацювання покладені в основу формування підходу до вивчення адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування.

Таким чином, недостатність теоретичних напрацювань щодо названої проблематики, наявність правових і організаційних прогалин актуалізували проведення комплексного дослідження адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування.

ТЕМА 1. ОСНОВНІ ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Лекція 1. Правові відносини у сфері містобудування в будівництва

Першим науковим завданням постає виділення наукового підходу щодо сутності і змісту адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. Такий теоретичний аналіз має спиратись на врахування засад теоретико-методологічних підходів щодо правової природи адміністративних відносин, яку складають соціальна сутність.

Насамперед необхідно звернутись до напрацювань вчених щодо визначення сутності адміністративно-правових відносин. Ця проблема розглядалася у роботах О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Р. С. Мельника, В. Я. Настюка, О. П. Рябченко, Ю. М. Старилова, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонової, Ю. С. Шемшученка та ін. Тому питання про поняття і зміст адміністративно-правових відносин є ключовим в адміністративному праві.

У підручнику 2010 року «Адміністративне право» за загальною редакцією професора Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука та доцента В. В. Зуй стверджується, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [4, с. 57]. Російські вчені-адміністративісти Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарєв, В. М. Манохін, Ю. О. Дмитрієв, І. О. Полянський, Є. В. Трофімов пропонують визначення поняття адміністративно-правових відносин як суспільних відносин, що виникають у сфері виконавчої влади (державного управління) та урегульовані нормами адміністративного права [43, с. 64].

Дисертаційне дослідження О. І. Харитонової, присвячене концептуальним засадам і правовій природі адміністративно-правових відносин. Вчена робить обґрунтований висновок, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані правовими нормами відносини, що виникають та існують між суб'єктами публічного права, і спрямовані на впорядкування відносин у суспільстві, забезпечення засобами

державного примусу правопорядку, добробуту та безпеки громадян і суспільства [192].

Т. О. Коломоєць у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» (2011 р.) зазначає, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [67, с. 43–44].

Наведені вище наукові підходи щодо сутності і змісту адміністративно-правових відносин свідчать про відсутність єдиного, усталеного сприйняття цієї категорії, відповідних ознак. Відтак постає цілісним визначення адміністративно-правових відносин, де не вказується сфера виникнення адміністративно-правових відносин, натомість підкреслено правову основу цих відносин та їх характерну особливість – взаємозв'язок і взаємодія сторін (суб'єктів) шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків. Немає й прямої вказівки на владність адміністративно-правових відносин, однак підкреслюється наявність взаємних прав і обов'язків між сторонами таких відносин.

Ознаками адміністративно-правових відносин називають: а) наявність сторін, якими виступають суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків, котрі здатні ці права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати; б) однією із їх сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми; в) формування, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні, і насамперед у зв'язку зі здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій; г) виникнення за ініціативи будь-якої із сторін, проте згода і бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення, до того ж адміністративно-правові відносини можуть виникати всупереч бажанню другої

сторони; д) спори, які виникають між сторонами адміністративних правовідносин, вирішуються, як правило, у позасудовому порядку [6, с. 171–173].

Ю. О. Дмитрієв, І. О. Полянський, Є. В. Трофімов вказують на найбільш суттєві особливості адміністративно-правових відносин, виділених у науці адміністративного права: 1) є різновидом правовідносин, з чого випливає наявність кореспондуючих прав та обов'язків їх суб'єктів, виникнення на основі норми права та у зв'язку з нею; 2) адміністративні правовідносини носять владний характер, оскільки у процесі виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин реалізується державне управління, хоча це не означає, що завжди одна із сторін такого правовідношення підпорядкована іншій, або що в такому правовідношенні обов'язково бере участь суб'єкт, наділений владними повноваженнями стосовно іншої сторони правовідношення; 3) наявність надзвичайно широкої сфери виникнення адміністративно-правових відносин – сфера державного управління або сфера реалізації виконавчої влади держави; 4) адміністративне правовідношення є організаційним, що означає виникнення, зміну і припинення у зв'язку з реалізацією виконавчої влади та зв'язком з її організацією у широкому значенні; 5) наявність особливого адміністративно-правового порядку вирішення спорів учасників адміністративно-правових відносин та своєрідного механізму дії інституту відповідальності за невиконання суб'єктивних обов'язків, які складають зміст правовідношення [43, с. 67–69].

У свою чергу, Т. М. Коломoeць виділяє наступні ознаки адміністративно-правових відносин: 1) виникають у сфері виконавчої тобто владно-організаційної діяльності; 2) виникають у зв'язку з діяльністю органів публічної адміністрації; 3) для них характерною є наявність обов'язкового суб'єкта – органу публічної адміністрації; 4) цей обов'язковий суб'єкт діє завжди владно, отже, відносини є публічно-владними; 5) відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої сторони, при цьому згода іншої сторони не є обов'язковою; 6) відносини між учасниками відносин розглядаються, як правило, у позасудовому порядку, хоча можливим є і судовий порядок; 7) у разі порушення однією зі сторін вимог адміністративно-правових норм, вона відповідає перед державою у особі її органів [67, с. 44].

Також існує думка, що до основних ознак адміністративно-правових відносин належить таке: 1) на відміну від цивільно-правових адміністративно-правові відносини мають односторонній публічно-владний характер у процесі здійснення управлінських відносин при реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій та завдань державного управління; 2) адміністративно-правові відносини реалізуються у масштабі усієї держави; 3) безпосереднім об'єктом впливу адміністративно-правових відносин є поведінка учасників, сторін (суб'єктів управлінських відносин), обумовлена свідомістю і волею кожної з них, однак з даного правила є винятки, коли об'єктом правовідносин може бути і предмет (наприклад, об'єкт авторського права), а також нематеріальний об'єкт – честь і гідність людини й громадянина; 4) адміністративно-правові відносини регулюють та охороняють в основному публічно-правові інтереси, які виникають у процесі здійснення діяльності органів виконавчої влади та інших органів публічної влади; 5) адміністративно-правові відносини виникають, як правило, за ініціативою уповноважених владних суб'єктів права у процесі здійснення ними державного управління та правового регулювання, при цьому можливі випадки, коли адміністративно-правові відносини виникають за ініціативою підвладних суб'єктів права, в результаті незадовільної реалізації владним суб'єктом права покладених на нього повноважень щодо здійснення функцій і завдань державного управління; 6) адміністративно-правові відносини завжди характеризуються рівноправністю учасників відносин; 7) адміністративно-правові відносини регламентують управлінські відносини та за своєю сутністю є організаційно-правовими [201, с. 89–91].

Варто враховувати останні напрацювання вчених у напрямку розвитку предмета українського адміністративного права, у першу чергу В.Б. Авер'янова. Учений підкреслював, що серед суспільних відносин, в яких перебувають суб'єкти адміністративного права, управлінський характер має далеко не основна частина цих відносин. Натомість функціонування державних органів та інших публічно-владних суб'єктів, які перебувають у сфері регулювання адміністративного права, складають дії, пов'язані: а) з реалізацією суб'єктивних прав громадян; б) з розглядом і вирішенням адміністративно-правових спорів. В. Б. Авер'янов цитує видатного

українського юриста початку минулого століття В. Л. Кобалевського, який у «Нарисах радянського адміністративного права» підкреслював значно більшу (порівняно з іншими галузями права) різноманітність адміністративного права: «З одного боку, це право регулює адміністративну діяльність як таку, тобто стосується способів розв'язання окремих завдань державного управління. З іншого боку, воно дає громадянам ті чи інші права щодо влади і покладає на них ті чи інші обов'язки. У першому випадку для правильного розуміння права необхідно виходити з аналізу тих цілей, які ставить законодавство державному управлінню, в іншому випадку юриста цікавить розмаїття конкретних юридичних відносин між владою і громадянами». Вчений вказував про те, що європейські традиції адміністративного праворозуміння передбачають проголошення і практичне втілення верховенства і захисту прав громадян у сфері функціонування публічної влади. Цю позицію цілком підтримує Р. С. Мельник, зазначаючи, що нині у сфері діяльності публічної адміністрації (публічного управління), а також у доктрині адміністративного права відбувається процес суттєвих трансформаційних перетворень, спрямований на формування їх «людиноцентричної» спрямованості – ідеології, згідно з якою держава має «служити» людині, забезпечувати пріоритет її прав, свобод й інтересів [95, с. 82].

Також слушні висновки презентовані у монографії Р. С. Мельника «Система адміністративного права України»: 1) адміністративно-правові відносини у переважній більшості випадків не є владними за своїм змістом, тобто вони виникають частіше не у зв'язку зі здійсненням публічного (державного) управління, а у процесі публічно-сервісної діяльності; 2) адміністративно-сервісні відносини можуть виникати не тільки між публічно-владними суб'єктами та приватними особами, але й між юридичними особами публічного права невладного типу та приватними особами; 3) публічно-владний суб'єкт не є обов'язковим учасником адміністративних правовідносин. Такі відносини можуть виникати між будь-якими суб'єктами, які володіють публічними правами та обов'язками; 4) публічно-правові відносини можуть виникати і між двома приватними особами [95, с. 88].

Виходячи з вищенаведеного, постає необхідним з'ясування сутності адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. З цією метою постає

необхідним розкрити зміст «містобудування». Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» містобудування або містобудівна діяльність – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [143].

Вважаємо звернути увагу на запропоноване визначення містобудування в проекті Містобудівного кодексу України від 29.09.2009 № 5181, під яким розуміється цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян щодо створення та підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних місць при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [155]. Запропоноване визначення узгоджується із Законом України «Про основи містобудування» і розкриває зміст адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Інший проект Містобудівного кодексу України від 18.05.2010 № 6400 [154] розкриває зміст містобудівної діяльності – як діяльність по створенню об'єктів містобудування, яка полягає у формуванні повноцінного середовища життєдіяльності людини шляхом прогнозування розвитку територій, планування, забудови та благоустрою населених пунктів, їх частин, реконструкції забудованих територій, створення інженерної та транспортної інфраструктури, а також у здійсненні науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері.

Відносно цього визначення існують певні застереження. Варто зазначити, що чинне законодавство України у сфері будівництва розглядає поняття «містобудування» дещо ширше, ніж «планування та забудова», оскільки останнє є складовим елементом «містобудування». Виходячи із вищезазначеної ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» поняття «містобудування» по суті включає до себе як одну з складових частин планування і забудову територій. Зазначимо також, що передбачений у проекті відповідний термін «містобудівна діяльність» не узгоджується із наведеним вище законодавчим визначенням ст. 1 Закону України «Про основи містобудування». Із нього вилучено, що містобудівна діяльність – це «цілеспрямована діяльність» відповідних органів «по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища»; до поняття «містобудівної діяльності» долучено види діяльності («здійснення науково-дослідної та викладацької роботи»), що не входять до зазначеної сфери. Слід зауважити, що здійснення науково-дослідної та викладацької роботи (відповідно до Закону України «Про архітектурну діяльність» (ст. 1), є складовою частиною архітектурної діяльності як творчого процесу і не можуть входити до сфери містобудівної діяльності в цілому.

Відповідно до п. 1 ст. 1 Містобудівного кодексу РФ [37] містобудівна діяльність – це діяльність з розвитку територій, в тому числі міст та інших поселень, здійснювана у вигляді територіального планування, містобудівного зонування, планування території, архітектурно-будівельного проектування, будівництва, капітального ремонту, реконструкції об'єктів капітального будівництва. В свою чергу, містобудівними відносинами в силу ч. 1 ст. 4 Містобудівного кодексу РФ є відносини з територіального планування, містобудівного зонування, планування території, архітектурно-будівельного проектування, відносини з будівництва об'єктів капітального будівництва, їх реконструкції, а також з капітального ремонту, при проведенні якого зачіпаються конструктивні і інші характеристики надійності та безпеки таких об'єктів. Порівняльний аналіз двох закріплених в Містобудівному кодексі РФ понять – «містобудівна діяльність» (п.1 ст. 1) і «містобудівні відносини» (ч.1 ст.4) дозволяє зробити висновок щодо їх формальної юридичної синонімічності у зв'язку з виведенням одного поняття з іншого. Дійсно, поняття діяльності можна

визначити через поняття відносин, які в теорії права поділяються на суспільні та правові. Суспільні відносини – це зв'язки між людьми, що встановлюються в процесі їх спільної діяльності. Суспільні відносини регулюються правом, в результаті чого вони здобувають правову форму, тобто стають правовими відносинами – виникаючими на основі норм права громадськими зв'язками, учасники яких мають суб'єктивні права і юридичні обов'язки, забезпечені державою. Таким чином, перераховані в ч. 1 ст. 4 Містобудівного кодексу РФ містобудівні відносини є правовими відносинами, що мають спільні ознаки і свою структуру.

У свою чергу, С. Митягін визначає містобудування як сукупність правових інститутів регулювання соціальних відносин у сфері прогнозування, планування та реалізації заходів з перетворення навколишнього середовища і створення умов для ефективної господарської діяльності та суспільного відтворення [98]. Автор встановлює тотожність специфіки, предмета, змісту та механізмів функціонування містобудування як галузі права і законодавства, що вступає в протиріччя з правовими теоріями [93, с. 326, 350].

В даному випадку, слід констатувати, що сформована в науці концепція свідчить про індивідуалізацію суспільних відносин, пов'язаних з містобудівним плануванням і технічної регламентацією, використанням земельних ділянок під цілі забудови, а також зміною властивостей нерухомого майна за допомогою проектування, будівництва або реконструкції.

З урахуванням аналізу розвитку містобудівного законодавства, С. О. Помещікова зробила висновок, про необхідність введення поняття містобудівної діяльності в широкому сенсі, як складного і цілеспрямованого процесу, що включає в себе різні етапи створення об'єктів капітального будівництва або їх реконструкції та діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, які видають правовстановлюючі документи і здійснюють різні види контролю. С. О. Помещікова запропонувала регулювати містобудівні правовідносини за допомогою розвитку соціального партнерства між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, населенням (об'єднаннями громадян) та учасниками містобудівної

діяльності на договірних умовах, а також удосконалювати законодавство в частині інформування населення про прийняті рішення у містобудівній сфері [118].

У дисертаційному дослідженні А. І. Оганов під містобудуванням пропонує розуміти специфічну сферу економіки, яка є результатом містобудівної діяльності. У свою чергу, функціонування містобудування здійснюється за допомогою планомірної організації специфічних містобудівних відносин направлених на розвиток територій міст і населених пунктів, задоволення містобудівних потреб і потреб населення [103].

Враховуючи викладене, вважаємо, що адміністративно-правові відносини у сфері містобудування становлять: а) прогнозування розвитку населених пунктів і територій; б) планування; в) забудова та інше використання територій; г) проектування; д) будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів; е) реконструкція історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища; є) реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини, ж) створення інженерної інфраструктури; з) створення транспортної інфраструктури.

В той же час, слід звернутись до теоретичних напрацювань щодо визначення категорій «контроль», «нагляд», «контрольна діяльність», «інспекційна діяльність» з метою визначення сутності вищенаведених явищ та з'ясування сутності контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування.

Як зазначає А. О. Собакарь, аналіз літератури юридичного спрямування свідчить про те, що наукова суперечка навколо поняття контролю точиться досить тривалий час. Його визначають як засіб, форму, функцію, стадію, явище, метод, систему та спосіб. Вчений зазначає, що розмаїття дефініцій контролю багато в чому викликане тим, що той або інший підхід відображає не стільки прагнення надати універсальну формулу поняття контролю, скільки є наслідком розгляду вказаного феномену через призму інтересів тієї або іншої науки – філософії, управління, політології, юриспруденції та ін. [178, с. 28–29].

Для прикладу наведемо декілько визначень. В. Г. Афанасьєв, зазначає, що контроль полягає в перевірці й виявленні результатів діяльності суб'єктів управлінських відносин, які отримують оцінку залежно від того, як виконується управлінське рішення, з метою визначення відхилення керованого об'єкта від заданих

параметрів [13, с. 240]. Слід зазначити, що зазначене визначення є дуже вузьким та таким, що не відповідає сучасним поглядам на розвиток адміністративного права та коло відносин, що є його об'єктом тощо. С. Г. Стеценко визначає контроль як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків [181, с. 195–196]. Зазначене визначення, акцентує увагу на можливість втручання в діяльність підконтрольного об'єкту. І це зрозуміло, оскільки вчений в такій спосіб відокремлює поняття «нагляд». В свою чергу, призначення нагляду полягає у виявленні та профілактиці правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [5, с. 223–224].

Як зазначає Т. О. Коломоєць, контроль – це активне втручання суб'єкта публічної адміністрації в діяльність підконтрольного об'єкта [67, с. 194]. У цілому сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. У свою чергу, мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Ми підтримуємо позицію В. Б. Авер'янова, що суть контролю полягає у спостереженні за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним видом роботи. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [40, . 133].

У свою чергу, Ю. О. Тихомиров визначає контроль як перевірку дотримання і виконання нормативно встановлених задач, планів та рішень [188]. Цим підкреслюється, по-перше, функціональне призначення контролю, по-друге, те, що контроль виникає на певній стадії управлінського процесу, по-третє, те, що контроль здійснюється усіма суб'єктами управління.

В той же час, на підставі аналізу норм діючого законодавства, можна говорити, що Держархбудінспекція України здійснює не тільки контроль, але і близький до нього метод публічної адміністрації – нагляд, що полягає у збиранні потрібних знань про діяльність об'єкта та їх оцінки, а це в свою чергу, юридичний аналіз стану справ додержання законності і дисципліни щодо об'єкта публічного адміністрування, який здійснюється із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без посереднього втручання в оперативну та іншу діяльність підконтрольного об'єкта [67, с. 195].

Як вказує І. С. Орехова, контроль, виступаючи обов'язковою стадією чи елементом процесу управління, водночас є і функцією діяльності суб'єкта, що його здійснює. Останній, у свою чергу, з метою проведення контролю може створювати структурні підрозділи відповідного функціонального призначення або покладати контрольні функції на лінійні (галузеві) структури [105, с. 15–16].

Як зазначають О. М. Бандурка та М.М. Тищенко, контроль як специфічний вид діяльності виявляється в різних аспектах. Щодо контрольних проваджень, які є органічною частиною адміністративно-процесуальною діяльності, вчені відзначають наступні важливі обставини. По-перше, контрольна діяльність в адміністративному процесі тією чи іншою мірою реалізується в кожному адміністративно-процесуальному провадженні. Елементи контролю органічно вплітаються в загальний хід реалізації адміністративно-процесуальної діяльності при розв'язанні індивідуальних адміністративних справ. По-друге, результати контрольної діяльності можуть бути підставою для порушення адміністративних проваджень юрисдикційного характеру, в ході яких винні особи притягаються до адміністративної чи іншого виду відповідальності. Крім того, розмаїтість контрольних проваджень значною мірою залежить від сфери діяльності, яка підлягає контролю [17, с. 190]

У відповідності до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [144].

Але поряд з цим, хотілось би зазначити, що в підрозділах 1.3 та 1.4 нами буде досліджено діяльність суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, то відповідно до зазначеного, слід зробити проміжний висновок. Так, відповідно Законів України «Про основи містобудування» [143], «Про регулювання містобудівної діяльності» [148], «Про архітектурну діяльність» [122], «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» саме Державна архітектурно-будівельна інспекція України в межах повноважень, передбачених діючим законодавством, уповноважена щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема у сфері містобудування тощо.

Слід зазначити, що мета контролю може бути досягнута і не втручаючись в опретьивну та господарську діяльність підконтрольного об'єкту, а це свідчить, що поняття «контролю» охоплює визначення «нагляд». Про це зазначає і В. С. Шестак. Вчений доводить, що контроль можна розглядати як родове поняття, котре охоплює «нагляд» як певний, особливий вид контролю, його форму в окремих галузях права. Цю особливість він пов'язує не з терміном «нагляд», а з характером нагляду: прокурорський, адміністративний, при цьому розглядувану особливість уособлюють відповідні індивідуалізовані повноваження суб'єктів нагляду [205, с. 8]. Ми цілком підтримуємо цю позицію, та враховуючи, що останнім часом йдуть жваві дискусії щодо призначення органів прокуратури та позбавлення її не властивих їй повноважень щодо здійснення «нагляду», виникає питання, а хто буде здійснювати цю діяльність,

та яку назву повинна мати відповідні органи (контрольні, наглядові, інспекційні тощо)?

Відповідаючи на це питання, слід навести висловлювання О. А. Банчука, який зазначає, що за законністю і дотриманням певних правил повинні наглядати окремі інспекційні органи, які в цьому компетентні (наприклад, екологічна інспекція, інспекція захисту прав споживачів). В кожній із сфер є своя інспекція, і додаткового нагляду від прокуратури не потрібно, бо це буде дублювання повноважень. В умовах сьогодні це приводить до подвійної корупції. Вчений зазначає, що у нас близько 70 органів, які мають ті чи інші інспекційні повноваження. Вони можуть здійснювати безперешкодний доступ на певний об'єкт, вилучати документи чи речі і зупиняти або забороняти певні види діяльності. Цього більш ніж достатньо, аби забезпечувати законність [20].

А. Й. Присяжнюк зазначає, що поняття «контролюючий орган» не має юридичного (правового) визначення. Воно логічно пов'язано з такими поняттями як «контроль» і «контрольна діяльність», і тому загальновідомо й широко вживається в спеціальній науковій літературі, нормативних правових актах і суспільному житті. Поняття «контролюючі органи» у стислій формі виражає й позначає сукупність таких органів влади, які наділені контрольними функціями [121]. Але всі органи публічної адміністрації в тій чи іншій мірі наділені контрольними повноваженнями, але це не дає підстав вважати їх «контролюючими».

Аналіз вищенаведеного свідчить, що на сьогодні, як в науковій літературі так і нормативно-правових актах використовується для позначення різних явищ (функція публічної адміністрації; органи, що її реалізують; стадія управлінської процедури тощо) – одне визначення, а саме «контроль». Вважаємо, це неприпустимим та таким, що породжує термінологічну невизначеність, що заважає практиці правозастосування, породжує корупцію та приводе до порушень прав і свобод людини і громадянина. З цією метою, пропонуємо «контроль» вважати стратегічною функцією публічної адміністрації, яка в процесі реалізації трансформується в «інспекційну діяльність», якщо вона спрямована на перевірку дотримання вимог законодавства фізичними та юридичними особами публічними та приватного права, а відповідно органи, які

створюються з цією метою повинні мати назву «інспекції». Якщо ж, діяльність спрямована на одержання інформації про стан законності в середині апарату публічної адміністрації, про зміст і спрямованість його діяльності, то зазначена діяльність повинна отримати назву «адміністративний контроль».

Щодо поняття «інспекція», то воно походить від латинського – огляд, догляд, дивитися, бачити [151, с. 18]. Дослідниця Н. В. Лебідь вважає, що під інспекціями необхідно розуміти спеціалізовані органи виконавчої влади, що контролюють виконання певних загальнообов'язкових правил у відповідних галузях: промисловості чи фінансів, сільського господарства чи охорони природи, будівництва, соціального забезпечення [88, с. 8]. В свою чергу, В. В. Костиленко зазначає, що інспекції мають комплекс повноважень, яких не має жоден орган виконавчої влади, оскільки останні мають право втручатися в оперативно-господарську діяльність відповідних підприємств, установ, організацій всіх форм власності та відомчої підпорядкованості, окремих громадян, проводити її у відповідність до норм чинного законодавства, самостійно притягати винних у порушенні осіб до адміністративної відповідальності [77, с. 7–8]. В деяких підзаконних нормативно-правових актах «інспекція» визначається як – одна із форм державного нагляду, яка включає перевірку діяльності Ліцензіата, стану систем важливих для безпеки, спостереження, випробування, вимірювання, бесіди з персоналом, які проводяться уповноваженими представниками Держатомрегулювання України для оцінки і визначення відповідності установок, об'єктів, систем, важливих для безпеки, робіт, документації і кваліфікації персоналу встановленим вимогам [129].

Таким чином, надамо узагальнене визначення «інспекції» – це самостійний, спеціалізований орган публічної адміністрації, який створюється з метою реалізації публічної функції у сфері державного контролю за додержанням законодавства у певній сфері діяльності держави, яка спрямована на перевірку дотримання вимог законодавства фізичними та юридичними особами публічного та приватного права з метою захисту публічного інтересу. Враховуючи вищенаведене, спробуємо надати визначення діяльності, що здійснюється інспекціями.

На думку В. П. Тимошука, інспекційна діяльність держави, займає надзвичайно

значний обсяг у контрольній функції держави загалом та є особливо чутливою для громадян і бізнесу, потребує системного та наукового обґрунтування. І тут одним із правових шляхів є ухвалення загального адміністративно-процедурного закону, який би захистив права особи у відносинах зокрема з контрольними (інспекційними) органами [184]. В чинному законодавстві інспекційна діяльність визначається як – комплекс дій і заходів по організації і проведенню інспекцій, а також контролю виконання наданих приписів і яка спрямована на забезпечення захисту персоналу населення та навколишнього природного середовища від негативного впливу іонізуючого випромінювання і радіоактивного забруднення, спричинених практичною діяльністю установок, об'єктів [129]. В міжнародному стандарті зазначено, що інспектування може охоплювати всі життєві цикли об'єктів, зокрема проектування. Зазвичай така робота вимагає професійного оцінювання для визначення прийнятності відповідного до загальних вимог, і саме з цих причин, орган з інспектування повинен мати необхідну компетентність для виконання свого завдання [107].

Отже, інспекційна діяльність – це сукупність юридично значимих процедур, здійснюваних самостійним, спеціалізованим органом публічної адміністрації, щодо перевірки відповідності фактичного стану вимогам законодавства з метою забезпечення інтересів людини, громадянина, держави та суспільства в цілому.

Враховуючи викладене слід констатувати, що сутність контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування полягає у визначенні порядку здійснення спостереження і перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень та припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами.

Особливість контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування полягає у тому, що, з одного боку, вона повинна бути ефективною, тобто передбачати такий порядок, за якого можна було б дізнатися про реальний стан справ на підконтрольному об'єкті, з іншого – передбачати охорону та захист прав осіб, яких перевіряють.

Крім того, адміністративно-правові відносини у сфері містобудування становлять: а) прогнозування розвитку населених пунктів і територій; б) планування;

в) забудова та інше використання територій; г) проектування; д) будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів; е) реконструкція історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища; є) реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини, ж) створення інженерної інфраструктури; з) створення транспортної інфраструктури.

Лекція 2. Правове регулювання відносин у сфері містобудування

Динамічний вимір правового регулювання передбачає аналіз змін самого правового регулювання, тих норм, які лежать в його основі чи визначають його характер, у результаті чого зміни суспільних відносин, їх трансформації спричиняють відповідні зміни в самій системі національного законодавства, а отже й в правовому регулюванні в цілому [14, с. 6].

Правове регулювання охоплює різні сторони суспільного життя, а юридичної форми набувають основні і найважливіші види суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а її змістовної правової наповненості. У цьому плані спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання та забезпечення, що досягаються правознавством, дозволяють свідомо і точніше розібратися у тих соціальних процесах, які піддаються юридичному впливу з боку держави і вимагають свого юридичного впорядкування з одночасним наповненням його правовим змістом [209, с. 32].

Виходячи із зазначеного розуміння правового регулювання, необхідно, перш за все, уточнити, які саме суспільні відносини виступають у даному випадку предметом правового регулювання.

Вважаємо, що ці суспільні відносини можна розділити на кілька груп. До першої з них доцільно віднести відносини, що складаються безпосередньо усередині діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України як головного суб'єкта контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, яка забезпечує реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; до другої – відносини, що складаються між Держархбудінспекцією України та суб'єктами містобудування з питань реалізації державної політики у відповідній сфері.

Отже, правове регулювання відносин у сфері містобудування слід розглядати з позиції врегулювання суспільних відносин, а саме: внутрішньої та зовнішньої діяльності.

Таким чином, право є і засобом, і основним інструментом управління соціальними об'єктами, і одночасно регулятором управлінської діяльності. Якщо говорити про діяльність Держархбудінспекції України, то її діяльність здійснюється на основі правових норм, які є загальнообов'язковими правилами поведінки, встановленими державою. Управлінські відносини регулюються сукупністю соціальних норм, що забезпечують нормальне функціонування і розвиток систем відповідно до умов їх існування. Усі норми мають однакову кінцеву мету, але їх зміст, порядок встановлення і впливу на процеси управлінської діяльності, сфера дії і механізм поширення в системі різні.

Отже, право є важливим засобом, знаряддям, інструментом інспекційних повноважень Держархбудінспекції України. Врахування цих методологічних положень дозволяє зробити висновок, що діяльність Держархбудінспекції України має правовий характер, оскільки нормативно-правовими актами визначено: а) інспекційні повноваження посадових осіб Держархбудінспекції України щодо реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; б) зв'язки між суб'єктами та об'єктами інспекційної діяльності; в) гарантії здійснення інспекційної діяльності; г) систему заходів адміністративного примусу в інтересах забезпечення ефективної реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; д) форми, види та напрямки інспекційної діяльності Держархбудінспекції України; е) порядок взаємодії та координації суб'єктів інспекційної діяльності; є) відповідальність посадових осіб Держархбудінспекції України за порушення вимог законності під час здійснення свої повноважень.

В науковій юридичній літературі термін «правове регулювання» не дістав однозначного трактування, тому під правовим регулюванням здебільшого розуміють: процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права) [180, с. 41–42]; юридичний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою норм права і усієї сукупності правових засобів [7, с. 53]; встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [65, с. 12–13]; вплив права на суспільні відносини

за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [47, с. 223]; інформаційний, ціннісно-мотиваційний і безпосередньо регулюючий вплив на суспільні відносини в межах певного простору, часу та кола осіб [152, с. 414] тощо.

Виходячи із зазначених дефініцій, можна зробити проміжний висновок, що правове регулювання – це правовий вплив держави на суспільні відносини. Як вірно наголошує Х. П. Ярмачі, визначаючи правове регулювання через категорію правового впливу, слід підкреслити, що останній – це досить широке поняття, яке характеризує право в дії, всі напрямки та форми впливу права на суспільне життя, в тому числі і на функціонування права як духовного фактору. Відтак, правовий вплив – це дія права на широке коло суспільних відносин, свідомість і поведінку людей за допомогою неправових (психологічних, ідеологічних та ін.) механізмів [209, с. 33–34].

Слушним також є визначення надане Р. С. Мельником, який під правовим регулюванням діяльності державних органів щодо застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю, розуміє комплекс юридичних засобів, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки відповідних органів в зазначеній сфері, а також порядок їх реалізації [96]. Тобто, основними елементами, які складають нормативну основу, сутність системи правового регулювання, є, в першу чергу, норми права, тобто формально-обов'язкові правила поведінки, які мають загальний характер, встановлюються або санкціонуються державою і забезпечуються її організаційною, виховною та примусовою діяльністю [120, с.60].

Норми права традиційно розглядаються як загальнообов'язкові, формально-визначені правила поведінки, які визнаються та забезпечуються державою і визначають права та обов'язки учасників суспільних відносин [102, с. 147]. Норми права містяться, головним чином, в нормативно-правових актах – офіційних документах органів державної законодавчої, виконавчої або судової влади правотворчого характеру. Норми права становлять продукт творчої діяльності, внаслідок чого не тільки відображається об'єктивна реальність, але й формуються ідеї про її доцільну зміну. Вони створюють умови для відслідковування процесу перебігу подій у відповідних сферах життя суспільства і являють собою об'єктивну, самостійну

категорію в системі соціальних норм. Їм властиві і характерні структурні ознаки, які, насамперед, залежать від сутності адміністративного права, частиною якого вони є. Властива нормам і певна юридична своєрідність, зумовлена цілями та сферою застосування [209, с. 34].

З приводу розуміння правого регулювання, слід вказати позицію Є. В. Петрова, який досліджуючи феноменологію адміністративно-господарського права України доводить, що відповідно до змін підходів до праворозуміння, система джерел адміністративно-господарського права складається наступним чином: першим елементом є міжнародні угоди (договори), ті міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, які відповідно до ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства. Наступним рівнем джерел адміністративно-господарського права є норми, які сконцентровані у межах права Європейського Союзу. Підставою для цього висновку послужив ретельний аналіз норм права Європейського Союзу та Розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України та Європейського Союзу». Наступним рівнем джерел адміністративно-господарського права визначено національне право, у змісті якого запропоновано виділяти писані та неписані норми права. Перші – це норми, зосереджені у Конституції України; законах; державних програмах, державних планах, підзаконних нормативних актах. До неписаних норм права відносяться належать ті, які зосереджено у звичаях (звичаєве право) та судових рішеннях (судове право) [111, с. 11]. Є. В. Петров наголошує, що звичай стає джерелом тільки у чітко визначених випадках та у межах дії принципу верховенства права. В той же час, при включенні судового права до джерел адміністративно-господарського права мова йде не про судовий прецедент, в основу якого покладено вирішення лише однієї справи, а про абстрактні правила, які склалися за час тривалої судової практики. Формувати судове право, яке є джерелом адміністративно-господарського права, можуть Конституційний Суд України, Вищий адміністративний суд України, місцеві адміністративні суди, Європейський Суд з прав людини [111, с. 11].

Як зазначає О.А. Моргунов, досліджуючи сучасне уявлення про джерела адміністративного права та їх систему, не можна не згадати також і про те, що до

останніх доволі часто не зараховуються рішення (роз'яснення) вищих органів судової влади України, представлених Конституційним Судом України, Верховним Судом України та вищими спеціалізованими судами України. Такий підхід, на погляд О.А. Моргунова, пов'язаний з тим, що тривалий час теза, що судовий прецедент не є джерелом права в Україні, вважалася практично беззаперечною [100, с. 54]. Водночас, згідно з Кодексом адміністративного судочинства, суд при вирішенні справи застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини (ч. 2 ст. 8) [60]. При цьому одним із пріоритетних завдань судів загальної юрисдикції ще на початку 2005 р. було проголошено узгодження судових рішень з нормами Конвенції, рішеннями Європейського Суду з прав людини та іншими міжнародними угодами, ратифікованими Україною [149, с. 14–17]. Тобто суди мають застосовувати у своїх рішеннях не лише норми Конвенції, а й рішення Європейського Суду з прав людини, в яких надано тлумачення Конвенції. Зрозуміло, що така еволюція уявлень про джерела права і впровадження в теорію та практику правозастосування України певних елементів доктрини прецеденту є неможливою без перегляду суто позитивістського підходу до поняття «джерело права», за яким, зокрема, категорія «система джерел права» заміщається категорією «система законодавства» [75, с. 20].

Отже, нині безумовно склалися усі передумови для того, щоб розглядати судову практику [92, с. 100] як джерело права взагалі та джерелом адміністративного права, зокрема. Проте тут варто застерегти, що далеко не усі судові рішення можуть бути віднесені до джерел права. Такими не можуть виступати рішення судів, прийняті за результатами розгляду окремих справ, адже вони цілком і повністю є, так би мовити, індивідуальними, оскільки стосуються конкретної особи і конкретних правовідносин. З огляду на це, В. І. Цоклан та В. Л. Федоренко вважають, що рішення Вищого адміністративного суду та Верховного Суду України, а також окремі рішення Пленумів Верховного Суду України можна відносити до джерел права за умови, що: вони містять норми-приписи, які безпосередньо впливають на регулювання суспільних відносин, котрі виступають предметом відповідної галузі права; дія цих рішень поширюється на значне коло суб'єктів відповідних галузевих правовідносин;

чітко відстежується причино-наслідкові (детермінічні) зв'язки між волевиявленням суду та змінами в поведінці або діяльності суб'єктів, для яких рішення суду має відповідне значення [200, с. 145].

У межах розмови про судовий прецедент не можна не згадати також і про звичаєве право, яке також часто визнається джерелом права [206, с. 33]. Принагідно відзначимо, що якщо раніше, особливо за радянських часів [204, с. 23–33; 66, с. 19–25], це розглядалося виключно з теоретичних позицій, то останнім часом доволі активно закріплюється на нормативному рівні. Цілком очевидно, що загальноприйняте в українській науці розуміння джерел адміністративного права потребує свого ґрунтовного переосмислення. Зазначений крок є вкрай необхідним, оскільки без цього неможливим є ані розширення переліку джерел адміністративного права, ані узгодження теорії адміністративного права з потребами правозастосування [100, с. 56].

З цього приводу О. А. Моргунов пропонує, під джерелами адміністративного права розуміти формалізовані (нормативні акти, міжнародні договори) та неформалізовані (судове рішення, звичаєве право тощо) способи закріплення та виявлення норм адміністративного права [100, с. 56].

У зв'язку із зазначеним, можна констатувати, що звичайно, більшість норм права має формально визначений характер, однак це не може бути підставою для виключення можливості регулювання суспільних відносин і за допомогою інших інструментів. Можливо навіть, що правовий звичай або норма моралі взагалі не будуть використаними, як то для регулювання деяких суспільних відносин, проте допустимість цього факту, на наш погляд, сприяє розширенню змісту, в даному випадку, адміністративного права та максимально наближає його до дійсних потреб суспільства, перешкоджає розвитку останнього в напрямку, бажаному лише для держави.

На підтвердження вищесказаному, слід зазначити, що діяльність учасників правовідносин включає безліч стадій, етапів, складових, які не можливо в кожному конкретному випадку в залежності від тих чи інших об'єктивних або суб'єктивних обставин передбачити, а також надати їм правову регламентацію. Як правило, правову

регламентацію мають дії пов'язанні з початком та отриманням результату, але як показує практика, саме під час безпосередньої реалізації виникають ситуації, які потребують свого регулювання. В таких випадках, на допомогу приходять норми моралі, традицій, звичаїв тощо. Найбільш дієві із цих регуляторів в подальшому можуть бути трансформовані в юридичні норми тощо.

Отже, підтримуючи вищезазначену позицію вчених, слід говорити, що відносини у сфері містобудування можуть бути урегульовані як формалізованими, так і неформалізованими правовими нормами. Якщо говорити про правове регулювання діяльності Держархбудінспекції України в процесі реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, умовно охоплює два напрямки: зовнішній та внутрішній.

Якщо говорити про зовнішній напрямок правового регулювання діяльності Держархбудінспекції України, то він у свою чергу поділяється на дві групи: 1) правове регулювання здійснення окремих інспекційних повноважень (правове регулювання здійснення контрольної та наглядової діяльності; правове регулювання застосування заходів адміністративного примусу; правове регулювання притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності); 2) правове регулювання в залежності від об'єкта інспекційних повноважень (ринковий нагляд; додержання державних стандартів і правил, будівельних норм; надання послуг тощо).

У свою чергу, внутрішній напрямок становить відомча нормативна база, яка розроблена в системі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та безпосередньо Держархбудінспекції України.

З огляду на викладене, можна зробити висновок, що під правовим регулюванням відносин у сфері містобудування, слід розуміти комплекс правових засобів і норм, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки органів публічної адміністрації у сфері містобудування, а також порядок їх реалізації.

Правове регулювання відносин у сфері містобудування забезпечується значною кількістю нормативних актів, які відрізняються один від одного за багатьма ознаками – назвою, юридичною силою, порядком прийняття, набранням чинності тощо. Система нормативно-правового регулювання відносин у сфері містобудування

становить сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які спрямовані на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини.

Отже, нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері містобудування, можна виокремити у певні взаємопов'язані групи, які мають різну юридичну силу закону.

Центральне місце серед усіх нормативно-правових актів України посідає Конституція [74], яка є основним документом держави. Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії (ст. 8 Конституції України). Основний Закон держави гарантує суверенітет України, її територіальну цілісність, права і свободи людини і громадянина, неприпустимість їх скасування або звуження змісту та обсягу, забезпечення правового порядку в Україні, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 2, 19, 21, 22). Відповідно ст. 3 Конституції України – людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

У свою чергу, ст. 47 Конституції України закріплено, що кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду. Крім того, ч. 2 та 3 ст. 42 Конституції України закріплено, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом.

Крім того, держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і

безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. На нашу думку, означені положення створюють сприятливі умови та закладають фундамент для розвитку спеціалізованого законодавства у сфері містобудування.

Правову основу врегулювання відносин у сфері містобудування становлять також міжнародні правові акти, ратифіковані у встановленому порядку. Конституція України (ст. 9) проголошує, що Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, поважає загальновизнані принципи міжнародного права. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України і є обов'язковими для виконання державними органами, юридичними і фізичними особами. Це правило знайшло відображення також в Законі України «Про міжнародні договори України» [138].

Так, з метою врегулювання відносин у сфері містобудування варто вказати міжнародний документ від 01.01.2012 «Тлумачення КТМФЗ 15. Угоди про будівництво об'єктів нерухомості» [190], яким регламентовано, що суб'єкти господарювання, які працюють в сфері нерухомості і займаються безпосередньо або через субпідрядників будівництвом об'єктів нерухомості, можуть укладати угоди з одним чи з декількома покупцями до завершення будівництва. Будівництво може здійснюватися на земельній ділянці, що перебуває у власності покупця, або ж була орендована ним до початку будівництва.

Рішенням Економічної ради Співдружності Незалежних Держав про діяльність Міжурядової ради по співробітництву в будівельній діяльності від 30.03.2007 врегульовані питання щодо співробітництва в будівельній діяльності, під якою розуміється виконання інженерних вишукувань у будівництві, проектних робіт, включаючи розробку містобудівної документації, архітектурна діяльність і виконання будівельно-монтажних робіт, а також виробництво будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, виготовлення будівельних і дорожніх машин і різної будівельної техніки в інтересах учасників співдружності [162]

Наступною групою в ієрархії нормативно-правових актів, які є основою правового регулювання відносин у сфері містобудування є закон, тобто нормативно-

правовий акт представницького вищого органу державної влади, який регулює найважливіші питання суспільного життя, встановлює права і обов'язки громадян, має вищу юридичну чинність і приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури [173, с. 343].

Наразі основними нормативно-правовими актами, що регулюють відносини у сфері містобудування та питання здійснення контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері є Закони України «Про основи містобудування» [143], «Про регулювання містобудівної діяльності» [148], «Про архітектурну діяльність» [122], «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

В той же час, виходячи з необхідності децентралізації системи державного управління та передачі максимальної кількості функцій і повноважень із загальнодержавного на місцевий рівень, існує потреба у реформуванні діючої на сьогодні системи державного архітектурно-будівельного контролю та відносин у сфері містобудування. У зв'язку з цим потребує вирішення питання щодо максимального наближення послуг з отримання дозвільних документів до суб'єктів господарювання, встановлення механізму контролю за сплатою замовниками будівництва коштів пайової участі у розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населених пунктів, скорочення дозвільних і погоджувальних процедур тощо.

З метою удосконалення містобудівної діяльності, спрощення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві та удосконалення системи державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду вважаємо необхідним внести зміни до деяких законодавчих актів, які передбачають:

по-перше, надання (отримання, реєстрацію) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: а) виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів; б) структурними підрозділами районних державних адміністрацій з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих за межами населених пунктів; в) центральним органом

виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю через Головних інспекторів будівельного нагляду – щодо об'єктів, розташованих на території кількох адміністративно-територіальних одиниць. При цьому реалізація зазначеного повинна забезпечувати певну свободу розсуду, можливість обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке орган влади вважає найкращим за даних обставин, створення органів державного архітектурно-будівельного контролю виходячи з можливостей та потреб відповідних регіонів;

по-друге, удосконалення системи державного нагляду за прийняттям рішень у сфері містобудування та здійсненням державного архітектурно-будівельного контролю, механізми оскарження замовником таких рішень;

по-третє, удосконалення процедури подання декларації про виконання підготовчих та будівельних робіт шляхом установаження вичерпного переліку підстав для її повернення;

по-четверте, виключення необхідності інформування замовниками місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про отриманні документи на початок будівництва та про прийняття в експлуатацію об'єктів та скасування відповідальності за неподання такої інформації тощо.

Враховуючи викладене постає необхідним внесення відповідних змін до норм діючого законодавства, а саме:

1) У Законі України «Про основи містобудування» [143]

1) абз. 11 ч. 1 ст. 10 викласти в такій редакції:

«надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»»;

2) у статті 13:

ч. 1 доповнити абзацом такого змісту:

«надання (отримання, реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного

контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»»;

абзац десятий частини другої виключити;

3) абз. 6 ч. 1 ст. 14 викласти в такій редакції:

«надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»».

2) У ч. 1 ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [139]:

1) у пункті «б» підпункт 1 викласти в такій редакції:

«1) надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»»;

2) доповнити пункт підпунктом 7 такого змісту:

«7) здійснення державного контролю за діяльністю забудовників, пов'язаною із залученням коштів фізичних та юридичних осіб.»

3) У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [140]

1) статтю 16 доповнити пунктом 17 такого змісту:

«17) додержанням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»»;

2) статтю 20 доповнити пунктами такого змісту:

«надає (отримує, реєструє) документи, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, та приймає в експлуатацію закінчені будівництвом

об'єкти у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

4) У Законі України «Про архітектурну діяльність» [122]:

а) ст. 9 доповнити частиною такого змісту:

«Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері архітектури, веде єдиний реєстр суб'єктів господарювання, що виконують будівельні роботи, який формується на підставі інформації, поданої такими суб'єктами.»;

б) ч. 2 ст. 10 замінити двома частинами такого змісту:

«Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюють органи державного архітектурно-будівельного контролю, визначені статтею 6 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності».

Державний архітектурно-будівельний нагляд здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі та уповноважених ними осіб.»;

в) частину третю статті 17 викласти в такій редакції:

«Органом ліцензування є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю.».

5) У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [148]:

доповнити ст. 6 ч. 2 та 3 такого змісту:

«2. До уповноважених органів містобудування та архітектури належать органи, визначені у статті 13 Закону України «Про архітектурну діяльність».

3. До органів державного архітектурно-будівельного контролю належать:

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю;

структурні підрозділи районних державних адміністрацій з питань державного архітектурно-будівельного контролю;

виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю.

Надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, державний архітектурно-будівельний контроль та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів здійснюються:

виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів;

структурними підрозділами районних державних адміністрацій з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих за межами населених пунктів;

центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі – щодо об'єктів, розташованих на території кількох адміністративно-територіальних одиниць».

Не можна не назвати також Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [144], оскільки ним врегульовано правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Отже, законами України регулюються найбільш значимі та принципові суспільні відносини, які виникають у сфері містобудування.

Серед актів Президента України, які стосуються регламентації відносин у сфері містобудування, слід відмітити Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [142], відповідно

до якого була створена Державна архітектурно-будівельна інспекція України, а відповідно до Указу Президента України від 08.04.2011 р. № 439/2011 [145] було затверджено положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, місія останньої полягала у реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та контролю у сфері житлово-комунального господарства.

В той же час, з метою підвищення ефективності функціонування політичної системи в Україні та вдосконалення механізму здійснення державної влади, розподілу повноважень між Президентом України та органами державної влади, забезпечення балансу між гілками влади, ефективної співпраці парламенту та Уряду, їх взаємної відповідальності за здійснення державної політики було прийнято Закон України від 21.02.2014 № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [123], яким було внесено доповнення пунктами 9-1 і 9-2 ст. 116 Конституції України.

У зв'язку із зазначеним вважаємо, є необхідним прийняти Указ Президента про скасування відповідного акту Президента України у відповідності до вимог ст. 106 Конституції України.

З метою вдосконалення технічного регулювання та реалізації споживчої політики відповідно до вимог Світової організації торгівлі та Європейського Союзу, сприяння сталому зростанню економіки, створення більш сприятливих умов для розвитку підприємництва, добросовісної конкуренції, поліпшення захисту життя, здоров'я людей, навколишнього середовища, прав споживачів, усунення технічних бар'єрів у торгівлі, було прийнято Указ Президента України від 13.07.2005 № 1105/2005 [135], яким виокремлено заходи щодо вдосконалення діяльності у сфері технічного регулювання та споживчої політики в державі.

Наступну групу нормативно-правових актів, які регламентують відносини у сфері містобудування утворюють постанови Уряду та його розпорядження, у разі якщо останні містять норми права. Серед них слід назвати постанову Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» [125]; від 06.04.95 № 244 «Порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [130]; від

05.12.2007 № 1396 «Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» [137]; від 13.04.2011 № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» [41]; від 23.05.2011 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» [42]; від 25.05.2011 № 548 «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації» [132]; від 25.05.2011 № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [131]; від 13.04.2011 № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» [113] тощо.

Оскільки діяльність Держархбудінспекції України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, то особливого правового регулювання діяльності інспекції мають накази Мінрегіону України, серед яких: «Про затвердження Порядку особистого прийому громадян у Державній архітектурно-будівельній інспекції України» від 16.12.2013 № 587; «Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт, і проведення технічного обстеження їх будівельних конструкцій та інженерних мереж» від 19.03.2013 № 95; «Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 15.05.2012 № 240; «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» від 27.01.2009 № 47; «Про затвердження Порядку розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту» від 02.06.2011 № 64; «Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про початок

виконання підготовчих і будівельних робіт, виданих дозволів на виконання будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та виданих сертифікатів, відмов у реєстрації таких декларацій та у видачі таких дозволів і сертифікатів» від 24.06.2011 № 92; «Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради» від 07.07.2011 № 108; «Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст» від 07.07.2011 № 109 тощо..

Важливим джерелом правового регулювання відносин у сфері містобудування, на наш погляд, є і правовий звичай, санкціонований державою, який набуває внаслідок цього загальнообов'язкового значення [173, с.63]. Серед останніх можна виділити такі звичаї, як змагальність, рівність.

Слід також звернути увагу і на судовий прецедент – джерело права, що виражене в об'єктивному рішенні органу держави, містить юридичне положення або дає тлумачення спірного питання, чи вирішує в певному розумінні не передбачене в законі питання, якому надається формальна обов'язковість при вирішенні всіх наступних аналогічних справ [108, с.157]. Це джерело права є характерним для англосаксонської правової системи, але воно деколи застосовується й в країнах романо-германської правової сім'ї, серед яких є Україна. Переважно мова йде про Європейський Суд з прав людини, рішення якого є обов'язковими для країн, які ратифікували Європейську Конвенцію з прав людини й основних свобод. Однак не лише рішення Європейського Суду з прав людини мають загальнообов'язкову силу на території нашої держави. Визнання Європейської Конвенції зумовлює появу правового прецеденту в правовій системі України, тобто має обов'язкову силу для українських судів [108, с.159].

Наразі в Україні діє велика кількість нормативних актів, які містять норми права, що регулюють суспільні відносини, які виникають між публічною адміністрацією та іншими суб'єктами у сфері містобудування, це положення Конституції України, міжнародні договори, закони України, а також підзаконні нормативні акти. Певна кількість норм адміністративного права зосереджена також і у неформалізованих джерелах права.

В межах даного підрозділу вважаємо за необхідне розглянути перспективне законодавство, яке спрямоване на врегулювання відносин у сфері містобудування.

Як зазначає І. М. Миронець одним з недоліків законодавства у сфері містобудування є те, що воно складається з підзаконних нормативно-правових актів, у той час, як законами регулюються порівняно незначна частина відносин, що виникають під час містобудівної діяльності. І. М. Миронець наголошує на тому, що прийняття Містобудівельного кодексу України буде позитивним кроком на шляху до становлення правової держави, що дозволить уникнути колізій законодавства та покликаний полегшити правозастосування у сфері містобудування [97, с. 44–45, 48].

І. О. Ізарова наголошує, що у світі зберігається тенденція створення або консолідації існуючих нормативно-правових актів в єдиний кодифікований акт, який регулює відносини у сфері містобудування. Це в свою чергу, зумовлює необхідність прийняття Містобудівельного кодексу України. Прийняття кодифікованого акту – основного законодавчого акту у сфері містобудування дасть змогу систематизувати та уніфікувати існуючі норми, що регулюють відносини у сфері містобудування [54, с. 359–360].

В наш час законодавець робив спроби прийняти Містобудівельний кодекс України, який би установлював загальні правові та організаційні засади провадження містобудівної діяльності в Україні, і був би спрямований на створення та підтримку повноцінного середовища життєдіяльності людини, на узгодження державних, громадських і приватних інтересів під час планування та забудови територій [155;154].

Ми погоджуємося із позицією вчених щодо необхідності прийняття єдиного кодифікованого акту в сфері містобудування, це дає можливість, по-перше, створити основний законодавчий акт вищої юридичної сили в сфері містобудування, що стане базою нормативно-правового регулювання відносин у цій сфері; по-друге, систематизувати та уніфікувати норми, що регулюють відносини у сфері містобудування [54, с. 358].

Аналіз практики організації міського планування в таких країнах, зокрема США та Великобританії, то слід відзначити постійні тенденції вдосконалення та пошуку найбільш ефективних методів та способів урегулювання сфери містобудування. Але

основну увагу законодавці приділяють зонуванню земель; територіальному плануванню – довгостроковому та короткостроковому; особливостям здійснення будівництва у заповідних, рекреаційних зонах тощо, а також збереженню навколишнього середовища.

Нормативно-правовим актом, який регулює питання містобудування в Російській Федерації є Містобудівний кодекс РФ 2004 р. Він містить загальні положення, повноваження органів державної влади РФ, повноваження органів державної влади суб'єктів РФ, органів місцевого самоврядування; територіальне планування; містобудівне зонування; планування територій; архітектурно-будівельне проектування, будівництво, реконструкцію об'єктів капітального будівництва; інформаційне забезпечення містобудівної діяльності; відповідальність за порушення законодавства в цій сфері; а також особливості здійснення містобудівної діяльності в суб'єктах РФ – містах федерального значення Москві та Санкт-Петербурзі [37]. Така структура відображає цілісний та системний підхід до нормативно-правового забезпечення сфери містобудування в РФ.

Вважаємо, що структура Містобудівного кодексу України повинна відповідати сучасним вимогам та створювати надійну базу нормативно-правових актів, зокрема, включати норми про збереження і підтримання довкілля, збереження місцевої культури та традицій, ефективне використання природних ресурсів, розвиток інфраструктури міст та населених пунктів, активну участь місцевої спільноти як невід'ємні частини організації ефективного містобудування [54, с. 360].

Підсумовуючи, вищенаведене можна зробити висновок, що об'єктом правового регулювання відносин сфері містобудування є відносини з приводу: 1) надання дозвільних послуг у сфері містобудування 2) управління у сфері містобудування; 3) контрольно-наглядова діяльність у сфері містобудування; 4) притягнення до відповідальності за порушення у сфері містобудування.

Враховуючи, що під адміністративно-правове регулювання підпадає велике коло правовідносин, можна із впевненістю говорити про доцільність їх об'єднання в рамках окремої підгалузі особливої частини адміністративного права. На користь цього висновку доцільно навести позицію Р. С. Мельника, який зазначає про

необхідність виділення у межах системи адміністративного права загального адміністративного права та особливого адміністративного права. До загального адміністративного права він пропонує віднести норми (у тому числі правові принципи), що діють у всіх сферах організації і функціонування публічної адміністрації. Воно об'єднує найбільш типове, загальне в правовому регулюванні зазначеної сфери. Особливе адміністративне право має будуватися, зважаючи на перелік обов'язків (функцій) публічної адміністрації. Порядок реалізації кожної з таких функцій, а відповідно регулювання відносин, що будуть виникати в цій сфері між публічною адміністрацією та приватними особами всередині публічної адміністрації, а також між останньою та іншими суб'єктами публічного права має здійснюватися за рахунок окремої підгалузі особливого адміністративного права [71, с. 327–328]. Отже, не вдаючись до наукової дискусії, вважаємо за доцільно наголосити про доцільність формування в рамках особливої частини адміністративного права окремої підгалузі – будівельного права, інститутом якого є містобудівельне право. Про доцільність існування такої галузі право наголошують російські вчені. Зокрема, І. М. Смоляр у праці «Градостроительное право. Теоретические основы» вперше в російській науці виділяє предмет, метод і структуру сучасного містобудівного права, його зв'язок із теорією містобудування і містобудівним плануванням [177]. Містобудівне право як окрему галузь права виділяють також О. П. Анісімов, Н. Г. Юшкова [12], С. О. Кузнецова [83] та багато інших науковців. Але слід наголосити на тому, що вчені розуміють останню як самостійну, комплексну галузь права. Не вдаючись до наукової дискусії з цієї проблематики, зазначимо, що ми не погоджуємось із цією позицією, оскільки вважаємо про можливість поділу права тільки на публічне та приватне.

Враховуючи мету та завдання дослідження, а також коло відносин, які є об'єктом адміністративно-правового регулювання, зазначимо, що відносини у сфері містобудування можна визнати окремим інститутом будівельного права, а інститутом якого є містобудівельне право

Крім того, системний погляд на роль права в регулюванні відносин у сфері містобудування дозволяє зробити висновок про те, що за допомогою правових норм

здобувають юридичне закріплення: 1) системи повноважень органів публічної адміністрації щодо реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; 2) форми, методи та напрямки діяльності органів публічної адміністрації у зазначеній сфері; 3) предмет правового регулювання; 4) розподіл функцій між органами публічної адміністрації щодо реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Лекція 3. Система суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

Поступовий розвиток України як правової, демократичної та європейської держави вимагає перегляду системи державного управління, його органів та відповідних функцій, які закріплені за ними. Існуюча система органів влади в більшості випадків була сформована ще за часів функціонування Радянського Союзу. Слід зазначити, що ми не будемо долучатися до плеяди науковців, які із шаленою завзятістю критикують зазначену систему, ми лише із еволюційної точки зору спробуємо визначити систему суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування в системі органів публічної влади.

Потреба в такому дослідженні пов'язана з викликами часу. Динамічний розвиток суспільних відносин у сфері містобудування, шалені темпи виробництва нових товарів, а також надання різного роду господарських послуг потребує відповідного правового регулювання і контролю з боку держави.

Слід зауважити, що проблеми, пов'язані із визначенням оптимальної системи органів публічної влади, формування та розвитку публічної адміністрації на теренах Української держави постійно перебувають у центрі уваги таких вчених, як: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, І. Б. Коліушка, Т. М. Кравцової, Р. С. Мельника, В. П. Тимощука та інших. Питання діяльності державних інспекцій та органів, що виконують контрольні функції органів публічної влади стали предметом наукового аналізу таких вчених як: О. Ф. Андрійко, О. А. Банчука, В. М. Гарашука, О. В. Джафарової, Д. С. Денисюка, А. Т. Комзюка, Н. В. Лебідь, О. М. Музичука, О. Ю. Піддубного, А. Й. Присяжнюка, О. П. Рябченко, В. С. Шестака, М. М. Тищенко та ін. Деякі аспекти захисту прав споживачів стали об'єктом дослідження таких науковців, як: Ю. Т. Добромислова, Н. М. Дочинець, А. Г. Кравченка, Л. Р. Левчук, Л. А. Микитенко, Ю. Ю. Рябченка, С. В. Семенка, Ю. В. Тищенко тощо.

Праці зазначених вчених покладені в основу формування підходу щодо визначення суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування в системі органів публічної влади.

Як зазначає І. О. Сквірський, надзвичайно актуальним завданням є вивільнення теорії адміністративного права від застарілих термінів та наповнення її категоріями, які мають відповідати не лише реаліям українського життя та практиці державотворення, але й законодавству Європейського Союзу як необхідній передумові європейської інтеграції нашої держави [175, с. 17].

Останнім часом усе більшої популярності, в тому числі серед академічних фахівців, набуває теорія публічної адміністрації. На нашу думку, це пов'язано з тим, що на сьогодні йде переосмислення ролі держави в реалізації та забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, що відповідно потребує створення нових органів публічної влади, а в деяких випадках оптимізація вже існуючих або перерозподіл функцій між деякими органами влади з метою усунення дублювання останніх.

На сьогодні на сторінках наукової літератури ведуться жваві дискусії щодо використання таких категорій як: «державне управління»; «публічне управління»; «публічне адміністрування». Розмірковуючи та висловлюючи власне ставлення до цієї дискусії треба виходити з тих позицій, що сліпе не апробоване запозичення та введення в правовий всеобуч та законотворчу техніку категорій із законодавства Європейського Союзу вносить плутанину в правозастосовну діяльність. Слід зазначити, що перш ніж вводити в законотворчу техніку, певні категорії треба з наукової позиції обґрунтувати їх доцільність та відповідність розвитку правової системи нашої держави.

Так, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів.

Цікавою є також позиція О. А. Моргунова, який аналізуючи концепції «домінування влади» та «теорію креативності» робить висновок, що публічна влада

«вміщує» у собі щонайменше три елементи: народовладдя, державну владу та самоврядну (муніципальну) владу, які взаємодіють між собою з метою задоволення публічних інтересів. При цьому зазначаючи, що функціонування публічної влади не може здійснюватися у свавільному порядку, оскільки це неодмінно призведе до порушення (обмеження) прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. З огляду на це, у Конституції України зафіксовано низку положень, які зобов'язують суб'єктів публічної влади діяти у межах правового поля [100, с. 22–23]. З огляду на це, публічна влада знаходить прояв у функціонуванні розгалуженої системи органів публічної влади, які діють на основі норм права.

Як зазначають вчені, розуміння змісту та сутності поняття «публічна адміністрація» набуває особливого значення у зв'язку з необхідністю вдосконалення діяльності органів публічної влади, приведення їх діяльності у відповідність до Копенгагенських критеріїв, налагодження якісно нового рівня співробітництва з країнами-членами ЄС у пріоритетних напрямках суспільного життя та, врешті-решт, набуття Україною повноправного членства в ЄС. При цьому йдеться не про заміну термінів, а про принципово відмінне ідеологічне та змістове наповнення теорій державного управління та публічної адміністрації [191, с. 11–12; 32, с. 74–77]. Однак, як зазначає Т. О. Мацелик поняття «публічна адміністрація» не є новиною для українського права взагалі. Воно присутнє в роботах українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи. Так, Ю. Л. Панейко в роботі «Теоретичні основи самоврядування» (1963 рік) писав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [94, с. 135.]

Введення в правовій всеобуч зазначеної категорії пов'язане із зміною ідеологічного та змістовного наповнення категорії «державне управління», яка на сьогодні не охоплює весь спектр відносин, які виникають в процесі реалізації публічних функцій учасниками певних правовідносин. Як слушно зазначає, Є. В. Петров, що поняття «публічні функції», є продовженням ланцюга логічно пов'язаних між собою термінів: публічне право – публічний інтерес – публічне управління – публічна адміністрація – публічні функції [109, с. 204]. Отже, постає

питання, які саме суб'єкти є органами публічної адміністрації? Так, Марек Беньо під терміном «публічна адміністрація» розуміє сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та у межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [22, с. 8–12]. П. О. Угровецький із урахуванням європейського досвіду та визначення, наданого В. Б. Авер'яновим, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощуком розглядає категорію «орган публічної адміністрації», використовуючи її у так званому функціональному значенні, що охоплює орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, прокуратуру, а також підприємство, установу, організацію та іншого суб'єкта, який наділений владними повноваженнями [191, с. 25]. В. К. Колпаков, акцентує увагу на тому, що публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. На його слушний погляд, таке її розуміння є актуальним і для української правової системи [70]. Т. М. Кравцова та А. В. Солонар пропонує до органів публічної адміністрації відносити підприємства, установи та організації, а також інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями [80, с. 523]. Є. В. Петров із посиланням на європейську науку адміністративного права пропонує ввести до органів публічної адміністрації такі категорії як, публічно-правові установи та публічно-правові фонди. Зазначаючи при цьому, що в Україні такі існують. До публічно-правових установ вчений пропонує віднести державні та комунальні лікувальні установи, навчальні заклади, державні підприємства «Укрпошта», «Укрзалізниця», комунальні підприємства, які забезпечують водопостачання, водовідведення тощо. Що ж до публічних фондів, то тут можна назвати Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд соціального захисту інвалідів, Державний фонд сприяння молодіжному будівництву тощо [109, с. 204–205].

На думку О. А. Моргунова, термін «публічна адміністрація», у порівнянні з категоріями «суб'єкт державного управління» та «суб'єкт публічного управління», є більш вдалим з точки зору сучасних поглядів на призначення держави, яке полягає у гарантуванні та забезпеченні публічних інтересів, тобто інтересів, які відображають

узагальнені потреби усіх громадян. Водночас категорія «публічна адміністрація» не несе у собі, так би мовити, владного відтінку, який завжди супроводжує як управлінську діяльність, так і суб'єктів її реалізації. До того ж у межах поняття публічної адміністрації можуть бути «вміщені» також і ті суб'єкти, які не маючи прямого відношення до публічної влади, тим не менш беруть участь у забезпеченні реалізації публічного інтересу. У даному випадку мова йде про суб'єктів делегованих повноважень [100, с. 111–112].

Ми погоджуємось, що до органів публічної адміністрації доцільно відносити суб'єктів, які були створені державою, органами місцевого самоврядування, або яким було делеговано повноваження щодо реалізації публічних функцій у всіх сферах функціонування суспільства тощо. Тобто, систему органів публічної адміністрації складають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, публічно-правові установи та публічно-правові фонди, суб'єкти делегованих повноважень.

Як зазначає Ю. Самагальська, компетенція органів публічної адміністрації спрямована на те, щоб втілити в життя демократичну сутність держави: держава не керує громадянами, а створена для громадян, надає їм послуги, забезпечує умови для всебічної реалізації їхніх прав та свобод, захищає їхні інтереси. Проте держава зберігає за собою функцію контролю, яка в демократично розвинутих країнах виконує завдання попереджувати та коригувати неправильну поведінку громадян, а в Україні ще й всезагальне наглядати та карати [169, с. 209]. Слід зазначити, що компетенція органів публічної адміністрації складається із повноважень (тобто прав та обов'язків), а також спрямованості цих повноважень на виконання конкретної функції для реалізації якої і був створений той чи інший орган публічної влади. Отже, постає питання, а з метою виконання яких функцій публічної влади створюються органи публічної адміністрації.

Найбільш вдалою, на нашу думку, є позиція О. А. Моргунова, який проводить розмежування функцій органів публічної адміністрації на стратегічні та тактичні (повсякденні). Адже, на підставі стратегічних функцій відбувається формування (створення) того або іншого суб'єкта публічної адміністрації, тоді як тактичні (повсякденні) функції визначають напрямки його подальшого функціонування.

Стратегічні функції суб'єктів публічної адміністрації співпадають з функціями виконавчої влади, які, у свою чергу, походять від функцій держави [100, с. 142–143].

При визначенні стратегічних функцій органів публічної адміністрації доцільно врахувати позицію В. Б. Авер'янова, який до основних рис функцій державних органів відносить: 1) типовість та якісна однорідність видів діяльності, що об'єднуються у функцію; 2) визначеність сфери впливу або напрямку (вектора) діяльності державного органу; 3) складова частина змісту управлінської діяльності державного органу; 4) об'єктивна обумовленість цілями та завданнями державного управління; 5) обумовленість потребами об'єктів управління – «споживачів» функцій; 6) обумовленість завданнями та цілями існування та діяльності «носія» і «споживача» функції [39, с. 106].

Р. О. Куйбіда, виділяє наступні групи владних управлінських функцій: вироблення (формування) політики, правове регулювання; надання адміністративних послуг; нагляд і контроль [61, с. 52]. В свою чергу Ю. Самагальська до основних функцій органів публічної адміністрації відносить надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової діяльності [169, с. 209]. А. І. Рибак, визначаючи функції або площину функціонування публічної адміністрації виокремлює наступні функції: 1) регламентаційна (регулювання життя громадян, встановленням правил у формі законодавства; 2) забезпечення соціальних потреб громадян; 3) регулювання господарчого життя; 4) організаційно-ініціативна функція; 5) виконання норм права; 6) контрольно-наглядова; 7) прогностично-планувальна [161, с. 596].

Враховуючи різноманітність думок, щодо видів функцій органів публічної адміністрації, вважаємо найбільш обґрунтованою позицію щодо поділу останніх на: стратегічні та тактичні.

Аналіз вищенаведених точок зору дає підставу виокремити авторську класифікацію стратегічних функцій органів публічної адміністрації: 1) формування державної політики у певній сфері розвитку держави та суспільства в цілому; 2) надання публічних послуг (ми наголошуємо, саме на категорії «публічні послуги», оскільки суб'єктами їх надання є органи публічної адміністрації. Прив'язка до прикметника «адміністративна» послуга можлива в контексті, того що порядок

надання останньої визначається нормами адміністративного права); 3) управління об'єктами державної власності та ефективне використання публічних ресурсів; 4) контрольна функція; 5) забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави, а також життя та здоров'я громадян та суспільства в цілому. Питанню розгляду тактичних функцій органів публічної адміністрації, а саме Держархбудінспекції України буде приділено увагу у наступних підрозділах дослідження.

Слід зазначити, що перелік функцій органів публічної адміністрації є умовним та має тенденції до якісних та кількісних змін, в залежності від вектору розвитку держави. В залежності від стратегічних функцій органів публічної адміністрації формується їх відповідна система.

На виконання стратегічних функцій органів виконавчої влади був прийнятий Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [142], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року [150] та Указ Президента України «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 6 квітня 2011 року № 370/2011 [112], з метою вироблення єдиного підходу до системи органів виконавчої влади в залежності від переліку їх публічних функцій. Вищенаведені нормативно-правові акти затверджують схему організації та взаємодії органів виконавчої влади із розподілом останніх на: а) міністерства; б) центральні органи виконавчої влади (агентства, служби, інспекції); в) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; г) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Уряду.

В основу створення такої системи організації органів виконавчої влади були покладені функції, які повинні виконувати останні виходячи із завдань, які стоять перед правовою та демократичною державою. Ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року визначає, що Міністерство – є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами

України. Слід зазначити, що офіційне пояснення поняття державної політики можна знайти в рішенні Конституційного Суду України, де в мотивувальній частині визначено, що «під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу» [163]. Однак, не вдаючись у наукову дискусію, слід зазначити, що по-суті державну політику формує суспільство (громадяни), шляхом підтримання тієї чи іншої партії та її програмних цілей на виборах. Наступним етапом є формування Уряду із числа партії, яка перемогла на виборах, тобто безпосередньо Уряд повинен формувати державну політику в ті й чи іншій сфері розвитку суспільства, на підставі програмних цілей партії, які отримали найбільшу підтримку у суспільства тощо. Це повинно стосуватися і питання державної політики щодо якості та безпечності продукції та господарської діяльності, яка може завдати шкоду здоров'ю та життю громадян, навколишньому природному середовищу та суспільству в цілому.

В свою чергу, безпосередня реалізація державної політики в певній сфері згідно чинного законодавства покладена на інші центральні органи виконавчої влади, які знаходяться в структурі міністерства та створюються в залежності від виконання публічних функцій.

Так, у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як – агентство. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як – служба. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [150]. Зазначена оптимізація була спричинена відсутністю чіткого розмежування повноважень органів публічної

адміністрації між собою, їх дублювання, невизначеність сфер їхньої відповідальності та хибним підходом до принципів питань діяльності органів публічної влади.

Даючи правову оцінку проведенню оптимізації діяльності органів виконавчої влади, Центр політико-правових реформ, зазначає, що є позитивним спроба інституційно виокремити й термінологічно розрізнити органи, що здійснюють контрольні-наглядові функції (інспекції), а також управління об'єктами державної власності (агентства). А от щодо «служб» виглядає так, що вони поєднують і функції з надання адміністративних послуг, і вже згадані контрольні-наглядові функції. Тобто тут зберігається інституційний конфлікт інтересів, що становить собою найбільший корупційний чинник [164, с. 210–211]. Ми не погоджуємося, щодо виникнення інституційного конфлікту, і вважаємо доцільним навести з цього приводу точку зору О. М. Банчука. Вчений зазначає, що адміністративний орган при наданні адміністративних послуг здійснює певні «контрольні повноваження» у вигляді перевірки комплексності поданих документів, правильності їх оформлення, відповідності закону і фактичним обставинам. Але ці повноваження спрямовані виключно на прийняття законного і об'єктивного адміністративного рішення [19, с. 17].

Таким чином, вважаємо, що у широкому сенсі до «публічної адміністрації» крім органів публічної влади, органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, відносяться незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів.

Отже, звернення до Законів України «Про основи містобудування» [163], «Про регулювання містобудівної діяльності» [148], «Про архітектурну діяльність» [122], «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» та постанови Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [127], від 09.07.2014 № 294 «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» [125] надає можливість виокремити логічно обґрунтовану та таку, що відповідає потребам демократичної та правової держави систему суб'єктів контрольних-наглядових

діяльності у сфері містобудування, яких доцільно поділяти на дві групи: загальні та спеціальні.

Отже, до загальних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування слід віднести: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, судові органи та органи прокуратури. До спеціальних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування віднесено: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Враховуючи зазначену класифікацію суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, вважаємо за необхідне більш детально її розглянути.

Так, у ст. 75 Конституції України зазначено, що єдиним органом законодавчої влади є парламент – Верховна Рада України, на яку покладається реалізація установчих та законодавчих функцій та здійснення парламентського контролю. Парламентський контроль є найвищим видом державного контролю в Україні, що зумовлено статусом верховної Ради України, яка є представницьким органом усього народу України, єдиним органом законодавчої влади в системі органів Української держави [199, с. 114]

На думку В. М. Шаповала, парламентський контроль – це діяльність парламенту, його органів та посадових осіб, а також інших державних органів і посадових осіб, з відповідною метою функціонально поєднаних з парламентом у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом [203, с. 323]. При цьому сам контроль розглядається як перевірка виконання законів, рішень тощо. В. С. Журавський, характеризуючи контрольну функцію вищого представницького органу України, розширив перелік дій, які входять до складу поняття «контроль» та коло підконтрольних суб'єктів: це передбачена Конституцією і законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, вивчення,

оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування [46, с. 24]. Інше визначення дається в рамках дослідження парламентського контролю як засобу забезпечення законності у сфері державного управління і тому стосується, перш за все, тих сторін у діяльності підконтрольного суб'єкту, які і є безпосередніми об'єктами контролю: парламентський контроль – «це така правова форма діяльності Верховної Ради України, юридична природа якої визначається тим, що парламент в цілому, його органи та народні депутати знаходяться в умовах, коли вони мають безпосередньо використовувати норми права для реалізації конкретних юридичних завдань з аналізу діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб на предмет відповідності її законодавству України» [51, с. 171]. С. Ківалов та М. Орзіх характеризують парламентський контроль як функцію і напрям діяльності суб'єктів парламентського контролю по його здійсненню, виділяючи окремо саме поняття «контроль». Під ним вони розуміють систему нагляду і перевірки процесу створення, функціонування, встановлення відповідальності за діяльність (бездіяльність), припинення повноважень об'єкту контролю [57, с. 68].

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що парламентський контроль має комплексний характер, і це пов'язано з тим, що суб'єкти парламентського контролю, маючи всі ознаки державних контролюючих інституцій, здійснюють вплив на порушників закону також за допомогою таких інструментів громадського контролю, як громадська думка та широке висвітлення фактів порушення прав та свобод людини і громадянина в засобах масової інформації.

Так, відповідно до викладеного, а також до чинного законодавства Верховна Рада України, реалізуючи установчі й законодавчі функції та здійснюючи парламентський контроль у сфері містобудування, відповідно до Конституції України: 1) приймає закони та підзаконні правові акти у сфері містобудування; 2) визначає засади внутрішньої економічної політики, зокрема і у сфері містобудування; 3) приймає державні програми з питань містобудівної діяльності; 4) затверджує загальну структуру, чисельність, визначає функції центральних органів виконавчої

влади, зокрема і Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства; 5) здійснює планування територій на загальнодержавному рівні; 6) при затвердженні Державного бюджету України визначає розмір витрат на будівельну галузь.

В той же час, до компетенції Кабінету Міністрів України у сфері містобудування належить: 1) визначення порядку здійснення державного контролю в містобудуванні; 2) координація діяльності органів виконавчої влади у сфері містобудування; 3) забезпечення: а) реалізації містобудівної політики України; б) розробки державних, міждержавних містобудівних програм і проектів; в) розроблення Генеральної схеми території України, схем планування окремих частин території України; г) виконання фундаментальних і пріоритетних науково-дослідних робіт з питань містобудування, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів та науково-реставраційних робіт; 4) визначення порядку: а) розробки і затвердження державних стандартів, норм і правил у сфері містобудування; б) ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві; в) встановлення порядку проведення експертизи містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів; г) встановлення порядку надання вихідних даних для проектування об'єктів містобудування тощо [143].

Говорячи про компетенцію місцевих державних адміністрацій в сфері належить прийняття рішень щодо: реалізації державної політики у сфері містобудування на відповідній території; планування територій на відповідному рівні; підготовки пропозицій до програм соціально-економічного розвитку відповідної території; інформування населення про плани розміщення найважливіших містобудівних, промислових, енергетичних і транспортних комплексів; забезпечення охорони культурної спадщини; моніторингу забудови та іншого використання територій.

До компетенції обласної державної адміністрації належить прийняття рішень щодо: сприяння узгодженню інтересів територіальних громад у разі виникнення розбіжностей при вирішенні питань планування територій на відповідному рівні; організації розроблення і подання на затвердження відповідних рад обласних містобудівних програм, схем планування території області; розгляду пропозицій по

встановленню та зміні меж сіл, селищ і підготовка висновків щодо їх затвердження; участі у проведенні грошової оцінки земель державної власності в населених пунктах на території області (крім міст обласного значення; організації підготовки комплексних висновків щодо інвестиційних містобудівних програм; організації експертизи містобудівної документації для територій і населених пунктів області (крім міст Києва, Севастополя та обласних центрів) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

У свою чергу, до компетенції обласних і районних рад у сфері містобудування на їх території належить: визначення територій, вилучення (викуп) і надання земель для містобудівних потреб відповідно до законодавства; забезпечення розроблення та затвердження схем планування територій, містобудівних програм відповідно області чи району; затвердження регіональних містобудівних програм; встановлення та зміна меж населених пунктів [143].

Говорячи про судовий контроль, то він є характерною рисою функціонування судової влади. Цей вид контролю у юридичній літературі визначається як один із елементів судової влади, котрий має тісний зв'язок з її основною функцією – правосуддям, у свою чергу, правосуддя розглядається як одна із форм державного управління, засіб виконання державою внутрішньої функції охорони правопорядку, власності, прав і свобод громадян, тобто судовий контроль спрямований на безпосередню охорону та захист конкретних суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів суб'єктів права.

Особливістю судового контролю у сфері містобудування є: 1) його здійснюють спеціальні суб'єкти, які наділені судовою владою – суди (судді); 2) він носить юрисдикційний характер; 3) здійснюється періодично, зокрема під час розгляду адміністративних, цивільних, кримінальних та інших справ, а також розгляду скарг та позовів осіб, які звернулися до суд; 4) його предметом є перевірка доцільності, законності та обґрунтованості рішень або дій органів міліції та їх посадових осіб; 5) реалізується під час прийняття окремої ухвали, що має загальнообов'язкову силу.

У свою чергу, нами виокремлено спеціальні суб'єкти контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, до яких віднесено: центральний орган виконавчої

влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

На сьогоднішній день, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 [127] Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Мінрегіон України відповідно до покладених на нього завдань у досліджуємії сфері здійснює наступні повноваження: 1) визначає пріоритетні напрями розвитку відповідної сфери; 2) затверджує: а) державні будівельні норми, зокрема з питань реставрації, консервації, ремонту і пристосування пам'яток архітектури і містобудування, планування їх території та визначення меж, режимів використання їх зон охорони, порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва, кошторисну нормативну базу у будівництві, порядок її застосування під час здійснення будівництва із залученням державних коштів; положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію та її склад; положення про експериментальне будівництво; типові положення про архітектурно-містобудівні ради, форму будівельного паспорта; склад, зміст і порядок розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту, занесеного до Списку історичних населених місць; б) нормативно-правові акти з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства; 3) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом реєстрацію саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності та внесення відомостей про них до державного реєстру саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності, контроль за діяльністю саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності, прийняття рішень про делегування саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності

повноважень щодо проведення професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, визначення офіційного видання, в якому публікуються такі рішення; 4) здійснює: а) повноваження центрального органу виконавчої влади з нормування у будівництві; б) управління у сфері містобудування шляхом планування територій на державному рівні, визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації та проведення моніторингу за дотриманням законодавства у сфері містобудування; проведення містобудівного моніторингу на державному рівні; в) організаційне забезпечення з питань державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла, формування житлового фонду соціального призначення, розгортання молодіжного житлового будівництва, кредитування індивідуальних сільських забудовників, реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду та реалізації інфраструктурних проектів; підтвердження придатності будівельних виробів до застосування (видає технічні свідоцтва) та оцінки відповідності у визначеній сфері діяльності; 5) проводить в межах повноважень, передбачених законом: галузеву експертизу науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузі будівництва, житлово-комунального господарства та промисловості будівельних матеріалів; архітектурно-містобудівні конкурси; професійну атестацію виконавців робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури; б) утворює та забезпечує функціонування центрального фонду будівельних норм, галузевого фонду нормативних документів у сфері будівництва та промисловості будівельних матеріалів, здійснює наповнення фондів; утворює та припиняє діяльність технічних комітетів стандартизації, визначає їх повноваження в галузі будівництва і промисловості будівельних матеріалів [127]

Особливе місце в системі спеціальних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування відводиться Державній архітектурно-будівельній інспекції України як центральному органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 [125] основними завданнями Держархбудінспекції є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме: 1) внесення на розгляд Віце-прем'єр-міністра України - Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери діяльності Держархбудінспекції; 2) здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; 3) виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках.

Враховуючи напрацювання в попередніх підрозділах, вважаємо розглядати Держархбудінспекцію України – як самостійний орган публічної адміністрації, який створено з метою реалізації публічної функції у сфері державного контролю та нагляду за додержанням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, діяльність якої спрямована на перевірку дотримання вимог законодавства фізичними та юридичними особами публічного та приватного права з метою захисту безпеки людини і громадянина, а також національної безпеки держави.

Більш детальному розгляду діяльності Держархбудінспекції України буде приділено в наступних підрозділах роботи, в той же час, вважаємо за необхідне приділити увагу принципам діяльності Держархбудінспекції України, оскільки останні консолідують правотворчість і правоохоронну діяльність, надають внутрішньої цілісності чинній правовій системі, сприяють зміцненню законності та правопорядку, державної та громадської дисципліни, забезпечують єдність процесу створення права, його реалізації й охорони, гарантують реалізацію інтересів і прав громадян.

Принципи діяльності Держархбудінспекції України варто розглядати з позиції принципів діяльності органів публічної адміністрації, принципів інспекційної діяльності та принципів споживчої безпеки у сфері містобудівельної діяльності.

Враховуючи діяльність Держархбудінспекції України як органу публічної діяльності, її принципи можна об'єднати у наступні групи, як загальносистемні принципи діяльності та спеціальні принципи діяльності Держархбудінспекції України.

Важлива роль загальносистемних принципів обумовлена тим, що вони є основними правилами (положеннями), загальними для усіх видів, сфер, галузей діяльності всіх державних органів, і, в свою чергу, обов'язкові в діяльності Держархбудінспекції України. Беручи до уваги, що в нашій державі відбувається реформування органів публічної адміністрації, і в вищезазначеному було доведено віднесення Держархбудінспекції України до останніх, вважаємо в основу організації та діяльності, як органу публічної адміністрації, повинні покладатись наступні принципи: верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів; підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового; відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Горючи про спеціальні принципи діяльності Держархбудінспекції України у сфері містобудування, то їх варто закріпити у перспективному законодавстві. Отже, до них варто віднести: 1) збереження та збагачення природної і культурної самобутності об'єктів містобудування; 2) історичної спадкоємності – врахування та збереження позитивного надбання попереднього розвитку об'єктів містобудування; 3) проблемності – наявність просторово-окресленої локальної проблеми як вияву специфічної взаємодії на окремих територіях природного середовища, виробництва та людей; 4) цілеспрямованості – наявність обґрунтованої мети розвитку (функціонування) об'єкта містобудування та заходів щодо її досягнення;

5) комплексності – взаємоузгодженість всіх складових розвитку (функціонування) об'єктів містобудування та врахування наслідків сьогоденних дій; 6) адекватності – відповідність містобудівної діяльності фундаментальним ціннісним орієнтирам та оптимістичним очікуванням суб'єктів зазначеної діяльності; 7) динамізму, адаптації та сталості – врахування можливих змін основних показників функціонування (розвитку) об'єктів містобудування, задіяння механізмів їх адаптації до цих змін з метою збереження сталості основних структурних елементів зазначених об'єктів та їх (елементів) ефективної взаємодії при гармонізації інтересів всіх соціальних груп; 8) керованості – створення відповідних інституційних структур, які забезпечать ефективне функціонування (розвиток) об'єктів містобудування; 9) відкритості та демократичності – прозорість процесів проектування, створення, будівництва та розвитку об'єктів містобудування з урахуванням інтересів громадськості, взаємоузгодженість всіх заінтересованих суб'єктів містобудівної діяльності; 10) партнерства – залучення всіх суб'єктів містобудівної діяльності та налагодження ефективної співпраці між ними у плануванні, забудові та іншому використанні територій; 11) етапності – визначення черговості та оптимальних строків реалізації рішень розвитку відповідних об'єктів містобудування; 12) забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки під час планування та забудови територій.

Виходячи із їхнього розуміння, зазначені принципи в деякій мірі становлять певні напрямки діяльності відповідних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування.

Другу групу принципів, нами було виокремлено принципи інспекційної діяльності Держархбудінспекції України у сфері містобудування.

Розгляд принципів інспекційних діяльності Держархбудінспекції України будемо розглядати із врахуванням принципів контролю. Так, ряд авторів серед принципів контролю як частини діяльності держави називають дієвість, об'єктивність, гласність, систематичність та регулярність [11, с. 129], цілеспрямованість, всебічний аналіз інформації про фактичну ситуацію, перевірку відповідності управлінських дій прийнятим управлінським рішенням, вияв результатів впливу на хід управлінської діяльності [1, с. 427]. Говорячи про принципи організації державного контролю у

рамках всієї держави називають також принцип поширення контролю на всі сфери діяльності (універсальність) [10, с. 13]. Крім того, виділяють ще такий принцип як безсторонність, який полягає у неупередженості, об'єктивності контролю, і досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, не зацікавлених у його результатах, тобто на органів та посадових осіб.

Погоджуючись з Г. М. Остапович, що у загальній сукупності принципів державного контролю слід розрізняти принципи, на яких базується організаційна побудова державного контролю – організаційні принципи державного контролю, та принципи, що визначають порядок реалізації контрольної функції та визначають його характер – функціональні принципи державного контролю [106, с. 42].

Межах нашого дослідження слушною є праця І. О. Сквірського, який обґрунтовує про похідний характер принципів громадського контролю від принципів права, про їх зв'язок з принципами публічного управління та принципами державного контролю [174, с. 14]. Враховуючи дану позицію можна говорити і про принципи діяльності Держархбудінспекції України із врахуванням принципів публічного управління та принципів державного контролю. Продовжуючи свої міркування І. О. Сквірський доводить, що громадський контроль, будучи видом суспільної діяльності, заснованим на нормах права, ґрунтується насамперед на загальноправових принципах, які мають на меті закласти, так би мовити, його конструктивні засади. Спеціальними принципами громадського контролю, тобто тими, що безпосереднім чином визначають порядок його здійснення, є: принцип прозорості громадського контролю; принцип відповідальності; принцип орієнтації на консенсус; принцип справедливості; принцип ефективності; принцип результативності; принцип стратегічного бачення. У свою чергу, принципи громадського контролю до певної міри повторюють (дублюють) принципи публічного (державного) контролю. Це обумовлено тим, що названі види контролю є підвидами соціального контролю, який, власне, і наділяє їх певними спільними рисами [174, с. 23].

На підставі аналізу норм діючого законодавства та вищезазначеної позиції вчених, варто виокремити принципи інспекційної діяльності: неупередженість та незалежність; конфіденційність; об'єктивність; системність; систематичність і

регулярність; оперативність; дієвість; масовість та вибірковість; гласність; плановість; економічність; науковість; ефективність.

В деякій мірі дані принципи інспекційної діяльності можуть бути вдосконалені шляхом доповнення наступними принципами: а) прозорість (означає, що рішення приймають та їхнє введення в дію відбувається відповідно до процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація є у наявності та є вільно доступною для тих, кого може стосуватись це рішення, чи його введення в дію. Це також означає, що інформація надається у достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби масової інформації); б) належне реагування (здійснення інспекційних повноважень повинно відповідати певним процедурним моментам на підставі норм діючого законодавства); в) орієнтація на консенсус (запровадження медіації різних інтересів в суспільстві з метою досягнення загального консенсусу щодо найкращого інтересу всієї спільноти, та засобів його досягнення. Це також вимагає загальної (широкої) та довготривалої перспективи щодо потреб тривалого (стабільного) людського розвитку та засобів, як можна досягти цих потреб. Це може реалізуватись виключно на основі розуміння історичних, культурних та соціальних контекстів певного суспільства чи спільноти); г) рівність та врахування інтересів (добробут суспільства залежить від забезпечення відчуття врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому. Також має бути забезпечено відчуття не відірваності від основної маси суспільства. Це вимагає аби всі групи, в тому числі найбільш незахищені, мали можливість вдосконалювати та підтримувати свій добробут); д) ефективність та результативність (всі процедури та інституції створюють результат, що задовольняє потреби суспільства, раціонально використовуючи надані ресурси); е) відповідальність (підзвітність) (відповідальність (підзвітність) є ключовою умовою реалізації інспекційних повноважень. Не лише урядові інституції, а й приватний сектор і організації громадянського суспільства мають бути відповідальними (підзвітними) громадськості та їх інституалізованим представництвам. Відповідальність (підзвітність) не може бути впроваджено без прозорості та принципу верховенства права).

Останню групу принципів діяльності Держархбудінспекції України становлять принципи споживчої безпеки у сфері містобудівельної діяльності. Так, А. Г. Кравченко досліджуючи принципи забезпечення прав споживачів, доводить, що останні повинні складати підґрунтя для визначення та формування нової концептуальної моделі взаємовідносин споживачів та відповідних суб'єктів в сфері споживання [81, с. 36].

У свою чергу, А. Г. Кравченко до такого роду принципів відносить, по-перше, принцип безпеки товарів та послуг для життя та здоров'я споживачів, по-друге, принцип пріоритетності забезпечення прав споживачів при визначенні політики держави в сфері споживання, по-третє, принцип збалансованості інтересів держави, виробників продукції та суб'єктів надання послуг з інтересами споживачів, по-четверте, принцип належної інформаційної забезпеченості споживачів щодо якості товарів чи послуг та наявності чинників, що можуть негативно впливати на здоров'я людини, по-п'яте, принцип оперативності реагування на факти порушення прав споживачів, як з боку суб'єктів, що здійснюють торгову діяльність або діяльність з надання послуг, а також суб'єктів, уповноважених здійснювати контроль у сфері забезпечення прав споживачів, по-шосте, принцип надання споживачам максимальних можливостей щодо реалізації своїх прав та законних інтересів, по-сьоме, принцип невідворотності юридичної відповідальності за порушення прав споживачів, по-восьме, принцип неухильної реалізації відповідних правових презумпцій, що можуть реалізовуватися в сфері забезпечення прав споживачів [81, с. 41].

Ми підтримаємо позицію А. Г. Кравченко, що реалізація принципу безпеки товарів та послуг для життя та здоров'я споживачів є найбільш важливим. і це обумовлено тією обставиною, що саме поняття безпеки товарів та послуг є первинним для забезпечення прав та інтересів споживачів, саме безпека товарів та послуг повинна лежати в основі інтересів споживача [81, с. 42]. Отже, це поняття не тільки є головним для людей в сфері споживання і обумовлює їх належну життєдіяльність, а й виступає пріоритетним для держави, оскільки саме її існування прямо залежить від здоров'я нації.

Таким чином, враховуючи викладене, основними принципами споживчої безпеки у сфері містобудівельної діяльності повинно, на нашу думку, бути:

- 1) пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими публічними та приватними інтресами;
- 2) дотримання високих стандартів споживання українськими громадянами;
- 3) постійне підвищення показників якості життя споживачів;
- 4) збереження здоров'я населення;
- 5) дотримання в умовах ринкової економіки (в межах можливого) принципів соціальної справедливості;
- 6) високі етичні норми взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами споживчої політики;
- 7) відповідальність у ставленні до споживача, що, передусім, означає дотримання основних прав споживачів, які визначені відповідними міжнародними документами, Конституцією України, законодавчими та підзаконними актами, що є чинними;
- 8) чесність у стосунках між виробниками (продавцями) та споживачами;
- 9) висока якість товарів та послуг;
- 10) достатній рівень поінформованості всіх учасників процесу споживання тощо.

Враховуючи, що основні принципи діяльності Держархбудінспекції не закріплені у відповідному нормативно-правовому акті, що регламентує її діяльність, постає необхідним внесення відповідних змін до постанови Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» [125], де повинні бути закріплені хоча б загальні, базові принципи її діяльності.

Отже, під принципами діяльності Держархбудінспекції України слід розуміти базові ідеї, положення, обумовлені метою і завданнями Держархбудінспекції України які стосуються всіх напрямків її діяльності, визначають організаційні основи побудови системи та умови її функціонування, правові і моральні норми поведінки посадових осіб у ході реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Варто зазначити, що система суб'єктів контрольної-наглядової діяльності у сфері містобудування має певні особливості, а саме: 1) система є складною і розгалуженою; 2) здійснюється широким колом суб'єктів, система яких не отримала чіткого

законодавчого визначення; 3) повноваження суб'єктів у досліджуємії сфері можна об'єднати у дві групи: 1) загальні та 2) спеціальні; 4) суб'єкти контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування не входять до організаційно-штатної структури органів, які перевіряються.

Норми, які визначають повноваження суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, є матеріально-правовою основою цієї діяльності. Норми, які визначають безпосередньо процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності відповідними суб'єктами, а також участі останніх у процесі розгляду справ щодо порушень законодавства у сфері містобудування, утворюють процесуально-правову основу зазначеної діяльності.

Лекція 4. Адміністративно-правовий статус Державної архітектурно-будівельної інспекції України

В умовах динамічних змін, що відбуваються в економічних відносинах, розвитком нових форм господарювання та власності, нагальною є потреба в дослідженні статусу інспекції, яка здійснює заходи спрямовані на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил та ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності.

За таких умов виникає потреба в дослідженні сутності, особливостей та структури адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України, характеристики кожної з його складових, їх взаємозв'язку і розробці на цій основі пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання відносин у сфері містобудування.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних фахівців з адміністративного права та процесу, теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. П. Альохіна, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, Т. О. Гуржія, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Ю. М. Козлова, О. В. Кузьменко, Ю. А. Тихомирова, М. М. Тищенко та ін.

Останнім часом було захищено ряд дисертаційних досліджень присвячених з'ясуванню адміністративно-правового статусу різного рівня органів виконавчої влади, і враховуючи достатню кількість наукових праць із зазначеної проблематики, вважаємо за доцільне проаналізувати зміст деяких робіт з метою виокремлення структурних елементів адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції

України та надати його поняття, тому як діяльність останньої в сучасних наукових дослідженнях з адміністративного права вивчена фрагментарно.

Так, О. П. Коренєв адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади визначає його конкретним призначенням, місцем і роллю в системі управління. При цьому загальними рисами правового становища органу виконавчої влади є: 1) підзаконний характер діяльності органу виконавчої влади; 2) наділення його правом видавати підзаконні юридичні акти; 3) підзвітність і підконтрольність нижчестоящих органів вищестоящим в тій або іншій системі управління, обов'язковість розпоряджень вищестоящих органів для нижчестоящих; 4) оперативна самостійність органу в межах його компетенції [76, с. 83]. На думку Ю. П. Битяка, кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. При цьому правовий статус виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [4, с. 59].

Т. О. Коломоєць зазначає, що органи виконавчої влади – це організації, які є частиною державного апарату, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюються в порядку, встановленому законом або іншими нормативно-правовими актами, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати за дорученням держави й покликані в порядку виконавчої діяльності здійснювати адміністративно-правове регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності держави [67, с. 80–81].

На думку Л. А. Князька зміст адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади у сфері соціального захисту складає комплекс їх прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, а також гарантії захисту цих прав і обов'язків [58, с. 9].

В той же час, О. М. Стець обґрунтовує, що структуру адміністративно-правового статусу Голодержслужби становлять такі елементи, як: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності. Але, визначальними елементами правового статусу Голодержслужби є завдання,

принципи і функції, центральними – компетенція і взаємодія, допоміжними – структура і організація діяльності [182, с. 15].

Н. В. Лебідь робить висновок, що правовий статус державних інспекцій є складною правовою конструкцією, який включає в себе: цілі, завдання, функції; компетенцію; організаційний блок елементів; відповідальність. Цілі, завдання, функції суб'єкта державних інспекцій – це різнопорядкові категорії. Функції державних інспекцій, на думку Н. В. Лебідь доцільно формулювати у відповідних нормативних актах через закріплення встановленого переліку завдань. Компетенція державних інспекцій вміщує в собі предмети відання (підвідомчість) та повноваження (обов'язки). У межах компетенції Н. В. Лебідь виділяє функціональні, процесуальні, предметні, територіальні повноваження. У свою чергу, специфіка обов'язків державних інспекцій полягає в тому, що повноваження органів одночасно є їх обов'язками перед державою в особі вищого органу державної влади [88, с. 44].

Ю. Я. Петров досліджуючи державні інспекції виокремлює ряд рис, які виділяють державні інспекції із усієї сукупності органів управління: по-перше, вони, як правило, не утворюють самостійної системи органів виконавчої влади, а входять до складу інших органів як структурні підрозділи; по-друге, їх діяльність має вузькоспеціалізований характер; по-третє, повноваження державних інспекцій поширюються на організації і посадових осіб незалежно від їх відомчої підпорядкованості, а також на громадян; по-четверте, діяльність державних інспекцій в необхідних випадках включає застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень [110, с.47–52].

Варто вказати працю О. А. Банчука, який обґрунтовує проблеми, характерні для публічної адміністрації у сфері інспекційної діяльності через різноманітність розуміння адміністративно-правового статусу: 1) неоднорідність статусу адміністративних органів. 2) різноманітність назв інспекційних органів. Крім цілком природного найменування «інспекція», зустрічаються служби, комітети, департаменту, фонди, комісії, адміністрації та управління; 3) змішання повноважень в діяльності одного адміністративного органу, зовнішніми проявами якого є названі проблеми неоднорідності їх статусу і найменування. Найбільша небезпека виникає від

поєднання в органі влади повноважень щодо вироблення політики, в тому числі прийняття нормативних актів, та здійснення перевірок; 4) порушення принципу законності, що проявляється у відсутності конституційних чи законних підстав для здійснення певних інспекційних повноважень; 5) наявність у більшості адміністративних органів повноважень, які не відповідають європейським стандартам захисту прав особи; 6) відсутність належної процедури реалізації інспекційних повноважень. Нормативні акти здебільшого передбачають право відповідних адміністративних органів вчиняти певні дії та обов'язок осіб дотримуватися вимог цих органів. Не існує цілісного регулювання порядку здійснення перевірок або виконання владних повноважень; 7) необґрунтоване широке втручання публічної адміністрації в діяльність осіб має наслідком намагання центральних органів виконавчої влади мати в сфері свого управління велику кількість підпорядкованих інспекційних органів; 8) дублювання в діяльності інспекційних органів. Це стає на заваді економічній активності громадян, оскільки є хорошим ґрунтом для корупції [151, с. 73–75].

Отже, можна тільки сподіватись, що наукове коло вчених, шляхом розробкою пропозицій та рекомендацій зможуть запровадити Європейський шлях розвитку органів публічної адміністрації на відповідний рівень, що в подальшому надасть нормальний розвиток суб'єктів господарювання без зайвого втручання в їх діяльність інспекційних органів шляхом проведення постійних перевірок.

Враховуючи викладене, під адміністративно-правовим статусом Держархбудінспекції України будемо розуміти як правову категорію, що характеризує її місце в системі органів публічної адміністрації, визначає межі діяльності її посадових осіб щодо інших суб'єктів правовідносин у сфері містобудування.

Структуру адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України слід розглядати у вигляді взаємозалежних та взаємодіючих елементів, об'єднаних у наступні блоки: 1) цільовий (цілі, завдання, функції); 2) структурно-організаційний (структура, порядок взаємодії, зовнішні і внутрішні зв'язки); 3) компетенційний; 4) відповідальність.

Розглядаючи цільовий блок адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України хотілось пояснити наступне. Ціль діяльності

Держархбудінспекції України на нашу думку визначається вже в самій назві, тобто спрямована на дотримання вимог у сфері містобудівної діяльності, або в іншому випадку – це здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду у сфері містобудування. В даному випадку ціль діяльності даної інспекції має здійснюватися через призму відповіді на питання про результати, які мають бути досягнуті за наслідками реалізації відповідних інспекційних заходів.

В зв'язку з цим наголосимо, що цілю діяльності Держархбудінспекції України має бути: участь в реалізації публічної влади; підвищення ефективності функціонування суб'єктів публічної влади; сприяння реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Процес досягнення будь-якої цілі передбачає послідовне виконання низки завдань. Як уявляється, завдання більшою мірою характеризують соціальне покликання, призначення того або іншого суб'єкта, вони ближче стоять до мети його утворення, одночасно є визначальними для функцій, тобто функції, які, безумовно, також свідчать про призначення суб'єкта, деталізують і конкретизують завдання, передбачають напрямки діяльності суб'єкта, в яких ці завдання виконуються [175, с. 169–170]. У зв'язку з цим варто погодитися з думкою Л. В. Ковалю про те, що природним посередником між завданнями та очікуваним результатом (метою) управління виступає управлінська функція як практична діяльність на шляху реалізації цих завдань [59, с. 22].

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» [125] основними завданнями Держархбудінспекції України є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме: а) внесення на розгляд Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери діяльності Держархбудінспекції; б) здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних

стандартів і правил; в) виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках.

Загальноприйнятою є точка зору, що для розроблення, прийняття та ефективної реалізації будь-якого політичного рішення, програми або концепції в межах державної політики важливого значення набуває адекватна оцінка зовнішніх умов в яких буде реалізовуватись відповідне рішення, програма, концепція. З огляду на це, очевидно, що державна політика повинна реалізовуватись в конкретних умовах і в конкретний проміжок часу.

Категорія «політика» характеризується численними підходами, що визначається, у великій мірі, конкретною сферою її наукового застосування. Підходи до вказаної категорії суттєво різняться навіть в межах конкретної галузі науки.

Із загальних проблем, що пов'язані з розумінням державної політики в цілому, перенесемо акцент аналізу на специфічні питання до нашої теми дослідження, як державна політика у сфері архітектурно-будівельного контролю. В даному випадку йде наголос, що суттю державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю є забезпечення високого правового рівня захисту саме з боку держави, реалізації їхніх прав на безпеку, поінформованість, вибір, відшкодування збитків, здійснення контролю за якістю та безпекою продукції (робіт, послуг), сприяння діяльності громадських організацій у сфері містобудування.

Тому, для реалізації державної політики у досліджуємії сфері необхідно постійно оновлювати та удосконалювати нормативну базу. Розроблення в Україні адаптованої до міжнародних вимог нормативної бази з питань будівництва, розв'язання проблеми підвищення технічного рівня, якості та надійності вітчизняної продукції, забезпечення її конкурентоспроможності можливе за умови визначення основних напрямів розвитку нормативного забезпечення будівництва в Україні на наступні роки.

Отже, під державною політикою з питань державного архітектурно-будівельного контролю слід розуміти цілеспрямовану та системну діяльність органів публічної адміністрації, яка має на меті ефективне регулювання суспільно важливих питань у сфері містобудування в інтересах кожного зі суб'єкта містобудування та

водночас в інтересах усього суспільства, забезпечуючи при цьому дотримання прав суб'єктів містобудування за допомогою правових, адміністративних та економічних інструментів державного впливу з широким залученням громадськості та індивідуальної ініціативи громадян.

Держархбудінспекція України виконує певні тактичні функції. Ознайомлення з науковою літературою показує, що нині існує доволі велика кількість думок та підходів до тлумачення категорії «функції органу державної влади». Так, представники науки теорії права та держави наголошують на тому, що функції органів держави знаходять своє вираження в компетенції, в предметі відання, в правах і обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними [171, с. 51]; що функції органу держави – це соціальне призначення кожного конкретного органу, і вони знаходять свій вираз і конкретизацію в компетенції, закріплених за кожним органом правах і обов'язках [48, с. 71].

Ми підтримуємо позицію І. О. Сквірського, що з подібним тлумаченням названої категорії можна погодитися лише частково, оскільки функції і компетенція стосуються різних аспектів правового статусу державного органу: якщо функція передбачає певний напрямок діяльності, орієнтований на відповідний результат, то компетенція означає юридичні можливості реалізації цієї діяльності [175, с. 169–170].

Отже, відповідно до покладених на Держархбудінспекцію України завдань [125] слід виокремити тактичні функції, за допомогою яких остання упорядковує інспекційні відносини відповідно до визначеного чинним законодавством призначенням її діяльності. Конкретно до тактичних функцій Держархбудінспекції України віднесені: нормотворча, організаційна, правоохоронна, представницька, консультативна, інформаційна.

Виконуючи одне з основних завдань Держархбудінспекції України щодо внесення пропозицій з формування політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та з метою вчинення подальших кроків щодо спрощення дозвільно-погоджувальних процедур у сфері містобудування Держархбудінспекцією України підготовлено низку нормативно-правових актів, спрямованих у тому числі на вдосконалення процедури здійснення державного архітектурно-будівельного

контролю, зокрема Кабінетом Міністрів України прийнято розроблені Держархбудінспекцією України постанови, які набрали чинність: від 22.05.2013 № 417 «Про внесення змін до пункту 6 додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2008 р. № 483»; від 22.05.2013 № 356 «Про внесення змін у додаток до Порядку забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції, її територіальних органів та їх працівників необхідними засобами»; від 02.10.2013 № 735 «Про внесення змін до Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»; від 30.10.2013 р. № 918 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461 і від 13 квітня 2011 р. № 466».

Крім того, врегулювання відносин у сфері державного архітектурно-будівельного контролю відбулося і шляхом прийняття нормативно-правових актів Мінрегіону, підготовлених Держархбудінспекцією України, зокрема наказів: від 19.03.2013 № 95 «Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт, і проведення технічного обстеження їх будівельних конструкцій та інженерних мереж»; від 16.12.2013 № 588 «Про затвердження Порядку проведення «гарячої» телефонної лінії в Державній архітектурно-будівельній інспекції України», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 30.12.2013 за № 2236/24768; від 16.12.2013 № 587 «Про затвердження Порядку особистого прийому громадян у Державній архітектурно-будівельній інспекції України», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 30.12.2013 за № 2235/24767.

Слід зазначити, що в рамках ініціатив Президента України щодо впровадження економічних реформ прийняття зазначених нормативно-правових актів забезпечило у сфері містобудування: 1) удосконалення законодавства у сфері проходження дозвільно-реєстраційних процедур та спрощення таких процедур; 2) регламентування порядку скасування повідомлення або декларації та внесення змін до них та дій замовників та посадових осіб інспекцій у разі настання фактів, які потребують

скасування декларацій або внесення змін до них; 3) відміну необхідності приймати в експлуатацію будинки, побудовані до 1992 року; 4) спрощення процедури узаконення самовільно побудованих будинків; 5) вдосконалення порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності; 6) деталізацію процедурних питань накладення штрафів та встановлення чітких нормативних приписів для посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю, що унеможливило здійснення ними нерегламентованих дій під час накладення штрафів; 7) удосконалення адміністративної діяльності центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю [55].

В цілому можна констатувати, що реалізація нормотворчої функції Держархбудінспекцією України спрямована на вдосконалення нормативно-правової бази діяльності зазначеного органу, що становить доступність, спрощення, узгодженість контрольних, а також дозвільно-погоджувальних процедур у будівництві.

У наукових працях з проблем управління виділяють організаційні функції, призначення яких полягає у запровадженні оптимальних способів об'єднання фахівців, співробітників, що дозволяє реалізувати цільові функції [15, с. 18]. Зміст організаційної функції Держархбудінспекції України, порівняно із наведеним теоретичним положенням, зазнаватиме змін, враховуючи підхід до поділу функцій на дві великі групи – внутрішні та зовнішні. Організаційна функція полягає у створенні умов щодо реалізації Держархбудінспекцією України її основного завдання – участь у реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Вона проявляється у здійсненні прогнозування, планування, організації та взаємодії у ході здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Що стосується правоохоронної, інформаційної функцій, доцільність їх розмежування ґрунтується на наявності конкретних специфічних для кожної функції завдань, які виконуються у процесі здійснення відповідного виду діяльності.

Правоохоронна функція Держархбудінспекції України полягає у забезпеченні правопорядку, законності у конкурентних відносинах. Її зміст складає запобігання, виявлення і припинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Так, Держархбудінспекція України розглядає відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виробництва, виготовлення та застосування будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, а також будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд, невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю (ст.ст. 96, 96-1, 188-42 КУпАП) та застосовує адміністративне стягнення у вигляді штрафу [64].

Інформаційна функція є невід'ємною складовою діяльності будь-якого органу виконавчої влади. Її зміст полягає у організації і забезпеченні системи одержання, використання, поширення і збереження інформації не лише про стан розвитку містобудівної діяльності, але й про діяльність Держархбудінспекції України, її взаємодію із іншими державними органами з питань виконання покладених чинним законодавством повноважень.

Консультативна функція Держархбудінспекції України полягає в тому, що одним із головних елементів державної державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є робота щодо перебудови свідомості суб'єкта містобудування, надання йому певного обсягу необхідних знань, вироблення відповідних навичок поведіння в конфліктних ситуаціях. Тільки обізнаний у питаннях захисту своїх інтересів та прав суб'єкт містобудування може бути дієвим елементом ринкової економіки.

Так, протягом 2013 року Держархбудінспекція України проводила активну інформаційну роботу з питань роз'яснення нових тенденцій у містобудівній політиці України. Так, з метою обговорення актуальних питань містобудівної політики було організовано та проведено 6 консультацій з громадськістю за участю представників будівельних та громадських організацій.

Активна робота проводилася із засобами масової інформації. Так, за участю представників Держархбудінспекції України підготовлено близько 50 радіо- та телесюжетів, які мали значний соціальний резонанс, у ході яких висвітлювалися питання дерегуляції у дозвільній системі, проводилась роз'яснювальна робота щодо продовження «будівельної амністії» для забудовників, питань відповідальності за порушення у сфері містобудування тощо.

Спільно з національними теле- та радіоканалами підготовлено та проведено запис 20 тематичних програм щодо реалізації Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», висвітлення дерегуляційних процесів у будівництві. Спільно з інформаційними агентствами «Укрінформ» та УНН організовано і проведено прес-конференції щодо актуальних питань у сфері містобудування. За участю ділового порталу «Дело.іа» організовано інформаційну конференцію для представників будівельної галузі.

Більше 30-ти інформаційних повідомлень, що мають важливе соціальне значення і висвітлюють питання діяльності Держархбудінспекції України та її територіальних органів, підготовлено та розміщено на Урядовому порталі.

Держархбудінспекцією України організовано та проведено ряд тематичних семінарів, на яких обговорено питання спрощення дозвільної системи у будівництві, створення безперешкодного доступу для маломобільних груп населення, зміни до ліцензійних умов будівництва об'єктів IV-V категорій складності тощо.

Крім того, у 2013 році Держархбудінспекцією України організовано та проведено щорічний Конкурс на кращі будівлі і споруди, збудовані і прийняті в експлуатацію на території України у 2012 році, на який було представлено 65 об'єктів у 9 номінаціях [55].

Для забезпечення конституційних прав на письмові звернення та особистий прийом у Держархбудінспекції України та її територіальних органах працюють громадські приймальні, де здійснюється особистий прийом громадян та надаються консультації з питань законодавства у сфері містобудування.

На виконання вимог Указу Президента України від 14.04.2004 № 434 «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами

державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.12.2013 № 587, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30.12.2013 за № 2235/24767 затверджено Порядок особистого прийому громадян у Державній архітектурно-будівельній інспекції України.

Протягом 2013 року на особистому прийомі у керівництва Держархбудінспекції України побувало 178 громадян. Із цієї кількості 89 питань вирішено у телефонному режимі із керівниками територіальних органів Держархбудінспекції України. Щодо 89 осіб, тобто кожного другого звернення, отриманого на особистому прийомі, дано доручення територіальним органам Держархбудінспекції України для вирішення порушених питань [55].

Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.12.2013 № 588, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30.12.2013 за № 2236/24768, затверджено Порядок проведення «гарячої» телефонної лінії в Державній архітектурно-будівельній інспекції України. Слід зазначити, що жоден дзвінок від громадян не залишився поза увагою керівництва та керівників структурних підрозділів Інспекції [55].

На виконання Указу Президента України від 05.05.2011 № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» та відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» Держархбудінспекцією України зареєстровано і в повному обсязі опрацьовано 334 запити на публічну інформацію, що практично у півтора рази більше ніж у 2012 році.

На виконання п. 5 витягу з протоколу № 70 засідання Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2012 року наказом Держархбудінспекції України від 17.10.2012 № 171 зі змінами, внесеними наказами Інспекції від 28.12.2012 № 220 та від 08.11.2013 № 197, утворена Комісія з розгляду звернень громадян, у яких міститься інформація щодо зловживань службовим становищем, та з розгляду звернень громадян, у яких порушуються проблемні питання у сфері державного архітектурно-будівельного контролю. Метою комісії є проведення роботи з профілактики недопущення

хабарництва серед посадових осіб територіальних органів Держархбудінспекції. У 2013 році відбулося 31 засідання зазначеної Комісії, на яких розглянуто більше 70 звернень з ознаками зловживань службовим становищем посадових осіб територіальних органів Держархбудінспекції України та проблемні питання у сфері державного архітектурно-будівельного контролю. За результатами розгляду окремих звернень вжито заходів дисциплінарного впливу щодо осіб, які допустили порушення під час здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю [55].

Представницьку функцію Держархбудінспекції України ми розглядаємо через коло представницьких правовідносин, в яких остання наділена повноваженнями, пов'язаних із виконанням завдань щодо захистом інтересів держави з питань здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, та здійснює такі повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи. Варто вказати, що така робота здійснюється шляхом участі інспекцій державного архітектурного контролю у судових провадженнях як позивачів, відповідачів чи третіх осіб.

У випадку порушення інтересів держави з питань здійснення державного архітектурно-будівельного контролю інспекціями невідкладно вживаються всі можливі заходи щодо захисту у судовому порядку.

Отже, протягом 2013 року кількість судових проваджень, у яких стороною по справі є Держархбудінспекція України або її територіальний орган, становить понад 8790 справ, що майже удвічі більше порівняно з минулим роком, коли кількість судових проваджень складала 4500. Із загальної кількості відкритих у 2013 році судових проваджень понад 13% прийнято на користь інспекцій, 9% – не на користь інспекцій, 8% – рішення, прийняті щодо інспекцій як третіх осіб, інші 30% справ перебувають у провадженні [55].

Загалом у більшості випадків предметом судового розгляду є справи щодо:

- 1) оформлення права власності на самочинно збудований об'єкт, у таких випадках інспекції залучаються в якості третіх осіб;
- 2) знесення самочинно збудованих об'єктів;
- 3) скасування реєстрації декларації про початок підготовчих, будівельних робіт, а також декларацій про готовність об'єкта до експлуатації (зокрема з підстав допущення

технічних помилок або декларування неправдивих даних), скасування дозволів, ліцензій; 4) скасування постанов по справах про адміністративні правопорушення.

Що стосується примусового виконання постанов про накладення штрафів відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», то загальна їх кількість складає понад 4800 постанов, направлених до органів державної виконавчої служби, що у порівнянні з минулим періодом (понад 1970 постанов) свідчить про збільшення кількості виконання постанов у примусовому порядку удвічі. З них виконано 21%, перебуває на виконанні 79 % [55].

Отже, зважаючи на викладене, а також враховуючи особливості діяльності Держархбудінспекції України, можна зробити висновок, що тактичні функції являють собою практичну реалізацію завдань інспекційної діяльності, якій властива безперервність і постійність. Функції діяльності Держархбудінспекції України є ніби логічним продовженням завдань, і в цьому виявляється їх «збіг» чи «єдність» із завданнями в цілому. Проте, на наш погляд, доцільно розмежувати завдання і функції інспекційної діяльності шляхом чіткого їх закріплення у відповідних нормативно-правових актах. Адже функція сама по собі не існує, вона спостерігається в процесі конкретної цілеспрямованої діяльності, яка являє собою перелік видів робіт або загальних напрямків діяльності.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України нами було виокремлено структурно-організаційний. Оскільки структурний елемент правового статусу полягає в тому, що будь-який орган (установа) повинен відповідати всім ознакам системного утворення. Спираючись на існуючі погляди, що системне утворення завжди складається з якихось елементів, слід зробити висновок, що Держархбудінспекція України по-перше, складається з певних структурних підрозділів і співробітників; по-друге, ці елементи пов'язані між собою певним чином, що обумовлено посадовою або організаційною структурою; по-третє, кожний орган при наявності багатьох загальних з іншими ознак – чітко індивідуальний.

Організаційна структура Держархбудінспекції України до реформування її у Державну інспекцію архітектури і містобудування України (далі – ДІАМ) побудована таким чином, що охоплює основні напрямки інспекційної діяльності, виходячи із

основних завдань, які покладаються на інспекцію. Так, центральний апарат Держархбудінспекції України складається з наступних складових: Управління державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду; Управління дозвільних процедур; Управління ліцензування, обстеження та паспортизації; Адміністративне управління; Управління фінансування, бухгалтерського обліку та звітності; Сектор зв'язків з громадськістю – прес-служба; Сектор внутрішнього аудиту.

В цілому, якщо вести мову про органи виконавчої влади, які реалізують політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю складається з двох рівнів: центральний орган та територіальні органи. Про правову регламентацію діяльності центрального органу виконавчої влади у зазначеній сфері нами вже наголошувалось, а стосовно територіальних органів, хотілось пояснити наступне. Відповідно постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 150 [114] було утворено територіальні органи як структурні підрозділи апарату Державної архітектурно-будівельної інспекції в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі.

У свою чергу, керівник територіального органу Держархбудінспекції призначається на посаду Головою Держархбудінспекції України за погодженням з Віце-прем'єр-міністром України - Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та головами відповідних місцевих держадміністрацій. Керівник територіального органу може мати заступників, які призначають на посаду Головою Держархбудінспекції України за погодженням з Віце-прем'єр-міністром України – Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [125].

Наступним елементом адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України є компетенційний блок. Компетенція органів публічної адміністрації спрямована на те, щоб втілити в життя демократичну сутність держави: держава не керує громадянами, а створена для громадян, надає їм послуги, забезпечує умови для всебічної реалізації їхніх прав та свобод, захищає їхні інтереси. Проте держава зберігає за собою функцію контролю, яка в демократично розвинутих країнах виконує

завдання попереджати та коригувати неправильну поведінку громадян, а в Україні ще й все загально наглядати та карати [179, с. 209].

Кожному органу властиві певний обсяг компетенції та відповідні форми і напрями її реалізації в ході практичного виконання покладених на них завдань і функцій. В. Б. Авер'янов вважає, що кожен орган наділений певним колом повноважень – прав і обов'язків, що становить їх компетенцію [39, с. 248]. Б. М. Лазарєв визначає повноваження як комплекс конкретних прав та обов'язків, які надаються для реалізації покладених на них функцій [85]. В той же час Д. І. Голосніченко вважає, що повноваження – поняття, змістом якого є система прав і обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства загалом [33, с. 54]. Ю. О. Тихомиров повноваження владного суб'єкта пропонує розглядати як його правообов'язок, що найкраще відображає зв'язок прав і обов'язків, оскільки права надаються активному суб'єктові публічно-владних відносин для обов'язкової реалізації [189, с. 8]. Отже, можна стверджувати, що таке визначення найбільше відповідає змісту діяльності органів публічної адміністрації.

Варто говорити про інспекційні повноваження Держархбудінспекції України, оскільки вихідними концептуальними засадами реформування центральних органів виконавчої влади є визнання необхідності врахування об'єктивної тенденції мінімізації втручання держави в особі органів виконавчої влади у життєдіяльність суспільства, особливо в діяльність господарюючих суб'єктів.

На думку, Ю. Самагальської під інспекційним повноваженнями варто розуміти передбачений законодавством правообов'язок спеціальних органів публічної адміністрації, їхніх посадових осіб, що реалізують перевірку дотримання вимог законодавства з метою забезпечення інтересів людини, громадянина, держави та суспільства [179, с. 209]. Продовжуючи свою позицію Ю. Самагальська обґрунтовує, що змістом діяльності державних інспекцій мають бути: організація та проведення контрольних заходів; виявлення, збір та фіксація отриманих в ході перевірки

фактичних даних, прийняття на підставі останніх відповідного правового рішення, яке є обов'язковим для виконання підконтрольним об'єктом; застосування заходів, що забезпечують виконання об'єктами контролю, прийнятого за результатами перевірки рішення; надання консультативної і методичної допомоги в налагодженні виробничого, навчального та інших процесів на об'єктах контролю відповідно до нормативно-правових вимог; інформування про прийняте рішення вищих відносно підконтрольного об'єкта органів і організація зв'язку із засобами інформації та громадськістю [179, с. 211].

Вищеперераховані повноваження державних інспекцій мають своє відповідне закріплення в положенні про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, яке прийняте постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 [125].

У свою чергу, під інспекційними повноваженнями, слід розуміти застосування Державною архітектурно-будівельною інспекцією України в односторонньому порядку, у випадках передбачених нормами адміністративного права системи певних заходів впливу, з метою з здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду шляхом попередження та припинення порушень у сфері містобудування, притягнення винних до відповідальності.

На сьогоднішній день можна зробити висновок, який полягає у тому, що вітчизняний законодавець конструює нормативні акти з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду слабкою розвиненістю елементів правового статусу органів які їх забезпечують. Тобто, в положенні про Держархбудінспекцію України поряд з правами, мають також бути закріплені й обов'язки, які, на наш погляд, являють собою певні вимоги, які висуваються від імені держави до Держархбудінспекції України, та мають на меті спонукати останніх до найбільш доцільної (бажаної) з точки зору дотримання публічних інтересів поведінки (бездіяльності). Інакше кажучи, обов'язки є свого роду обмеженнями, які запроваджуються державою у сфері містобудування.

Більше детальному розгляду основних прав та обов'язків Держархбудінспекції України буде приділено під час дослідження в другому розділі основних напрямків, форм та методів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування.

Досліджуючи юридичну відповідальність посадових осіб Держархбудінспекції України як елемент адміністративно-правового статусу необхідно вказати, що в Концепції розвитку законодавства про державну службу від 20 лютого 2006 р. № 140, зазначено, на необхідність законодавчого врегулювання відповідальності державних службовців за додержання законодавства, кваліфіковане та своєчасне виконання посадових обов'язків, ефективне використання фінансових та інших ресурсів держави, удосконалення механізму запобігання виникненню обставин, що сприяють проявам корупції і зловживанням на державній службі, конфліктам матеріальних та інших особистих інтересів, впорядкування видів стягнень [136].

Звернення до нормативно-правових актів, які регламентують відносини у сфері містобудування, надає можливість стверджувати, що посадові особи Держархбудінспекції України, які здійснюють інспекційні повноваження у відповідних напрямках діяльності несуть дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та цивільно-правову відповідальність, встановлену Законами України.

В межах нашого дослідження, процедури притягнення посадових осіб Держархбудінспекції України до юридичної відповідальності розглядати детально ми не будемо, оскільки це виходить за межі нашого дослідження та становить самостійний предмет дослідження.

Враховуючи проведене дослідження адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України надає можливість виокремити основні риси контрольно-наглядової діяльності останньої, як основного суб'єкта її здійснення: 1) створена для виконання державою публічної функції щодо забезпечення реалізації передбаченого у ч. 3 ст. 42 Конституції України обов'язку держави захищати права громадян як споживачів в тому числі і у сфері містобудування щодо створення безпечних умов для життя та здоров'я людини; 2) метою створення є захист публічно-правового інтересу (прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не лише для однієї окремої особи, а для значної кількості людей – громади, суспільства); 3) порядок організації інспекції та здійснення контрольно-наглядових повноважень урегульовано нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права; 4) для реалізації завдань та функцій у сфері

містобудування щодо створення безпечних умов для життя та здоров'я людини наділена публічно-владними повноваженнями; 5) зв'язаність Держархбудінспекції України, підставами та способом реалізації контрольно-наглядових повноважень, що визначені законами України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; б) контрольно-наглядові повноваження мають вузькоспеціалізований характер;

Отже, під контрольно-наглядовою діяльністю у сфері містобудування, будемо розуміти сукупність юридично визначених процедур, здійснюваних системою суб'єктів щодо перевірки відповідності фактичного стану впорядкованості суспільних відносин, за участю не підпорядкованих суб'єктів господарювання, правовим розпорядженням та вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції, встановлення фактів правопорушень та вжиття одержаному результату заходів корегування з метою запобігання або уникнення ризиків публічним та приватним інтересам у зазначеній сфері.

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Органами державного архітектурно-будівельного контролю та/або нагляду згідно з положеннями Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» виступає: 1) Державна інспекція архітектури та містобудування України в ролі центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, на підставі Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340 «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду», тобто здійснює як державний архітектурно-будівельний контроль, так і державний

архітектурно-будівельний нагляд; 2) структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль; 3) виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад, що здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль.

Адміністративно-правові відносини у сфері містобудування становлять: а) прогнозування розвитку населених пунктів і територій; б) планування; в) забудова та інше використання територій; г) проектування; д) будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів; е) реконструкція історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища; є) реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини, ж) створення інженерної інфраструктури; з) створення транспортної інфраструктури.

Особливість контрольної-наглядової діяльності у сфері містобудування полягає у тому, що, з одного боку, вона повинна бути ефективною, тобто передбачати такий порядок, за якого можна було б дізнатися про реальний стан справ на підконтрольному об'єкті, з іншого – передбачати охорону та захист прав осіб, яких перевіряють.

Встановлено, що недоліком законодавства у сфері містобудування є те, що воно складається, переважно, з підзаконних нормативно-правових актів, у той час, як законами регулюється порівняльно незначна частина відносин, що виникають під час здійснення містобудівної діяльності.

Наголошується на необхідності прийняття Містобудівного кодексу України, як основного законодавчого акту в сфері містобудування, що дасть змогу систематизувати та уніфікувати існуючі норми, що регулюють відносини у сфері містобудування.

Обґрунтовано доцільності формування в рамках особливої частини адміністративного права окремої підгалузі – будівельного права, інститутом якого є містобудівельне право.

Сформульовано систему суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, яких поділено на дві групи: загальні та спеціальні.

Доведено, що норми, які визначають повноваження суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, є матеріально-правовою основою цієї діяльності. Норми, які визначають безпосередньо процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності відповідними суб'єктами, а також участі останніх у процесі розгляду справ щодо порушень законодавства у сфері містобудування, утворюють процесуально-правову основу зазначеної діяльності.

Визначено розуміння ДІАМ України, як самостійний орган публічної адміністрації, який створено з метою реалізації публічної функції у сфері державного контролю та нагляду за додержанням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, діяльність якої спрямована на перевірку дотримання вимог законодавства фізичними та юридичними особами публічного та приватного права з метою захисту безпеки людини і громадянина, а також національної безпеки держави.

ТЕМА 2. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ, ФОРМИ ТА МЕТОДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Лекція 5. Основні напрямки контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

Детальний аналіз контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування можливий та ефективний лише за умови визначення його елементарних складових, якими, у тому числі, постають напрями, у яких така діяльність здійснюється.

Аналіз наукових розробок з питань державного контролю господарської діяльності дозволяє констатувати, що комплексні монографічні дослідження щодо виділення напрямів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування відсутні. Науковому аналізу піддавались лише питання державного контролю окремих аспектів господарської діяльності. Зокрема, питанням фінансового контролю присвячено роботи Л. К. Воронової, Л. А. Савченко, П. С. Пацурківського, В. М. Дереконя; валютного контролю – С. І. Лучковської; податкового контролю – Н. А. Маринівої; контролю на ринку цінних паперів – Г. М. Остапович; митного контролю – І. М. Коросташової, В. М. Дьоміна; контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення – Т. С. Кичилук; контролю за нотаріальною діяльністю – Н. В. Карнарук, контролю у сфері будівництва – В. О. Ромасько, А. В. Матвійчука тощо. Науковці, керуючись набором різноманітних критеріїв класифікації, виділяють вельми широкий перелік різновидів державного контролю. Втім всі перелічені види контролю охоплюють лише окрему сферу контрольного впливу і не дають змоги охарактеризувати контрольно-наглядову діяльність у сфері містобудування як комплексне явище соціально-правової дійсності, визначити його структуру, мету і процедури, об'єкт і предмет, контролюючих і підконтрольних суб'єктів тощо.

Поряд із цим слід враховувати і те, що контрольно-наглядова діяльність у сфері містобудування досліджується у якості особливої правової форми діяльності. У зв'язку з цим слід відзначити, що його юридична природа визначається тим, що

контролюючий суб'єкт знаходиться в умовах, за яких він повинен безпосередньо використовувати норми права для розв'язання конкретних юридичних завдань. Причому предметом реалізації в даному випадку виступають одночасно і норми матеріального, і норми процесуального права. Так, контролюючий суб'єкт, реалізуючи свою владну компетенцію, повинен оперувати нормами, що визначають характер юридичної справи, яка розглядається, і одночасно знайти оптимальний порядок досягнення юридичного результату [36, с. 36–38]. Цьому служать три групи норм: а) норми, що закріплюють систему контролюючих суб'єктів, їх компетенцію, принципи, порядок організації і діяльності, форми і методи проведення контролю та інші загальні положення, які є основою здійснення контрольної діяльності; б) процесуальні норми, що забезпечують потреби самої контрольної діяльності. Ці норми визначають оптимальні процедури здійснення контрольної діяльності і спрямовані на забезпечення її ефективності; в) норми, що є предметом контрольної діяльності, тобто ті норми, що містять у собі правові приписи, адресовані підконтрольному об'єкту. Під час здійснення контрольної діяльності, суб'єкт, що контролює, порівнює поведінку підконтрольного об'єкта з приписами зазначених правових норм [90, с. 23].

У зв'язку з тим, що контрольна-наглядова діяльність у сфері містобудування досліджується у якості особливої правової форми діяльності, правові засади його здійснення різними органами знаходять свій вираз у нормах правових актів, що визначають процедури здійснення контрольна-наглядової діяльності у сфері містобудування такими державними органами у межах предмету їх компетенції.

Напрями контрольна-наглядова діяльність у сфері містобудування являють собою окремі види однорідних відносин у сфері містобудування, спостереження за дотриманням правил у яких суб'єктами містобудування здійснюють уповноважені суб'єкти контрольна-наглядової діяльності у зазначеній сфері.

Отже, враховуючи зміст попередніх підрозділів вважаємо за необхідне виокремити основну мету контрольна-наглядової діяльності у сфері містобудування, яка повинна стати основою дослідження напрямків контрольна-наглядової діяльності у сфері містобудування. Отже, мета контрольна-наглядової діяльності у сфері містобудування полягає: а) отримання об'єктивної та достовірної інформації;

б) застосування заходів щодо попередження правопорушень у сфері містобудування;
в) надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни;
г) встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм;
д) вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб у сфері містобудування.

На підставі аналізу нормативно-правових актів у сфері містобудування вважаємо виокремити наступні напрямки контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування в залежності від: 1) об'єкта будівництва; 2) суб'єкта здійснення; 3) виду перевірки; 4) виду дозвільної діяльності; 5) стадій містобудівної діяльності

В той же час, в залежності від виду дозвільної діяльності у сфері містобудування маємо можливість виокремити наступні напрямки контрольно-наглядової діяльності: 1) контроль за дотриманням вимог будівельних норм, державних стандартів і правил; 2) контроль за дотриманням документів дозвільного характеру; 3) контроль за дотриманням реєстраційних функцій у будівництві; 4) контроль за дотриманням ліцензійних умов на провадження господарської діяльності у сфері містобудування.

В залежності від стадій містобудівної діяльності контрольно-наглядова діяльність здійснюється: 1) на стадії підготовки проектної документації; 2) на стадії підготовчих робіт; 3) на стадії будівельних робіт; 4) на стадії прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

Враховуючи запропоновану класифікацію напрямків контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, перейдемо до послідовного розгляду.

Під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування в залежності від виду дозвільної діяльності, орган публічної адміністрації приймає відповідний документ дозвільного характеру. При цьому відповідні дозвільні дії суб'єкт здійснює з метою реалізації державно-владних повноважень у сфері містобудування.

Як зазначає М. М. Романяка, дозвільні документи як правові форми державно-управлінської дозвільної діяльності є юридично оформленою дією суб'єкта виконавчої влади, що здійснюється у межах його компетенції, виражає державно-владне волевиявлення суб'єкта і має юридичні наслідки у виді можливості здійснювати певні

види господарської діяльності, які не будуть становити високий ризик заподіяння шкоди національним інтересам після набуття дозвільного документа [165, с 9].

Дозвільні документи у сфері містобудування слід віднести до адміністративно-правових актів на підставі їх відповідності таким ознакам: вони являють собою рішення, прийняте у правовій формі, яке має юридичні наслідки; рішення приймається органом публічної влади у межах компетенції, встановленої законодавством; дозвільний документ – це засіб зовнішнього вираження юридично владного волевиявлення уповноваженого органу публічної влади (його посадової особи); дозвільний документ приймається органом публічної влади (посадовою особою) в односторонньому порядку; він закріплює право здійснення певного виду господарської діяльності; дозвільний документ є підзаконним актом; має державновладний характер; приймається із дотриманням встановлених законодавством правил (процедур); може бути оскаржений встановленому законодавством порядку [2, с 340–346].

Отже, слід виокремити наступні правові форми дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері містобудування (види дозвільних документів): дозволи як офіційні акти, що визначені чинним законодавством дозволами; документи дозвільного характеру як офіційні акти, що визначені чинним законодавством як ліцензії, сертифікати, декларації тощо.

Відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» під документом дозвільного характеру слід розуміти дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності [124].

Вважаємо, що під дозволом слід розуміти певний вид дозвільних документів або офіційний акт у відповідній формі, виданий уповноваженим органом публічної адміністрації за формально визначеною процедурою та є підставою для реалізації права на здійснення певного виду (видів) господарської діяльності.

Так, відповідно до ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [148] право на виконання підготовчих робіт (якщо вони не були виконані раніше згідно з повідомленням або зареєстрованою декларацією про початок виконання підготовчих робіт) і будівельних робіт на об'єктах будівництва, що належать до IV і V категорій складності, підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд надається замовнику та генеральному підряднику чи підряднику (у разі якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) після отримання дозволу на виконання будівельних робіт. Дозвіл на виконання будівельних робіт видається органами державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви [125].

Поряд із зазначеним необхідно вказати підстави для відмови та анулювання дозволу на виконання будівельних робіт. Підставою для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт є: 1) неподання документів, необхідних для прийняття рішення про видачу такого дозволу; 2) невідповідність поданих документів вимогам законодавства; 3) виявлення недостовірних відомостей у поданих документах [148]. Саме відмова у видачі дозволу на виконання будівельних робіт може бути оскаржено до суду.

В той же час, дозвіл на виконання будівельних робіт може бути анульовано:

1) органом державного архітектурно-будівельного контролю у разі: а) подання замовником заяви про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт; б) наявності відомостей про припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичною особою - підприємцем (замовником), смерті фізичної особи – замовника або визнання її безвісно відсутньою;

2) адміністративним судом за позовом органу державного архітектурно-будівельного контролю щодо застосування такого заходу реагування у разі перешкоджання проведенню перевірки посадовими особами органу державного архітектурно-будівельного контролю, якщо таке перешкоджання було здійснено протягом одного року після накладення штрафу за зазначене порушення [148].

Другу групу правових форм дозвільної діяльності у сфері містобудування, нами названо документи дозвільного характеру як офіційні акти, що визначені чинним законодавством.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 [125] Держархбудінспекція України відповідно до покладених на неї завдань приймає в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти, видає відповідні сертифікати; реєструє повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, декларації про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації та у визначених законодавством випадках відмовляє в реєстрації таких декларацій; видає суб'єктам господарювання ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури, анулює зазначені ліцензії тощо.

Враховуючи аналіз повноважень Держархбудінспекції України вважаємо, що до документів дозвільного характеру у сфері містобудування варто віднести: сертифікати, декларації (реєстрація декларацій) та ліцензії.

Звернення до Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» надає можливість зробити висновок, про у випадку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що належать до IV і V категорій складності, здійснюється на підставі акта готовності об'єкта до експлуатації шляхом видачі органами державного архітектурно-будівельного контролю сертифіката у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [148].

На підставі аналізу Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [148] та постанови Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» [113] дає можливість виокремити процедури здійснення сертифікації у сфері містобудування, що складають наступні стадії: 1) стадія подання суб'єктом господарювання заяви до органу публічної влади (Держархбудінспекції України та її територіальних органів), який має відповідні дозвільні повноваження (прийом і реєстрація документів, необхідних для видачі сертифікату); 2) стадія перевірки, вивчення, розгляду матеріалів справи з метою підготовки та прийняття рішення (розгляд документів у встановлений термін;

проведення перевірок; відбір зразків продукції; призначення експертиз; одержування проектної і виконавчої документації, визначені державними будівельними нормами, стандартами і правилами, інші документи; ухвалення рішення про видачу сертифікату); 3) видання сертифікату (дозвільного документа); 4) контрольна стадія.

В тому випадку, коли здійснюється процедура прийняття в експлуатацію об'єктів, що належать до I-III категорії складності, та об'єктів, будівництво яких здійснено на підставі будівельного паспорта, проводиться шляхом реєстрації Держархбудінспекцією України та її територіальними органами поданої замовником декларації про готовність об'єкта до експлуатації.

Відомості щодо зареєстрованих декларацій та виданих сертифікатів вносяться до єдиного реєстру отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, виданих дозволів на виконання будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та виданих сертифікатів, відмов у реєстрації таких декларацій та у видачі таких дозволів і сертифікатів.

Варто вказати, що декларація приймається в дозвільному центрі за місцезнаходженням об'єкта. У свою чергу, реєстрацію декларації здійснює Держархбудінспекція України за місцезнаходженням об'єкта на безоплатній основі. З цією метою замовник (його уповноважена особа) подає особисто або надсилає рекомендованим листом з описом вкладення до Держархбудінспекції України два примірники декларації. Один примірник декларації після проведення реєстрації повертається замовнику, а другий – залишається в Держархбудінспекції України або в територіальному органі, яка її зареєструвала.

Держархбудінспекція України перевіряє протягом десяти робочих днів з дати подання (надходження) до неї декларації повноту даних, зазначених у ній, та реєструє декларацію. У разі коли декларація подана чи оформлена з порушенням установлених вимог, остання повертає її на доопрацювання з обґрунтуванням підстав повернення у строк, передбачений для її реєстрації.

Тому, після усунення недоліків, що стали підставою для повернення декларації на доопрацювання, замовник може повторно звернутися до Держархбудінспекції України для реєстрації декларації.

У разі виявлення Держархбудінспекцією України наведених у декларації недостовірних даних (встановлення факту, що на дату реєстрації декларації інформація, яка зазначалася в ній, не відповідала дійсності та/або виявлення розбіжностей між даними, зазначеними у декларації), які не є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом відповідно до статті 39-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Держархбудінспекція України письмово повідомляє замовника протягом одного робочого дня з дня такого виявлення.

Замовник зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дня самостійного виявлення технічної помилки (описки, друкарської, граматичної, арифметичної помилки) в зареєстрованій декларації або отримання відомостей про виявлення недостовірних даних подати достовірні дані щодо інформації, яка потребує змін, для внесення їх Держархбудінспекцією України до єдиного реєстру шляхом подання особисто або надсилання останній рекомендованим листом з описом вкладення заяви, в якій виявлено технічну помилку або недостовірні дані та декларації, в якій враховано зміни.

У разі виявлення Держархбудінспекцією України недостовірних даних (встановлення факту, що на дату реєстрації декларації інформація, яка зазначалася в ній, не відповідала дійсності, та/або виявлення розбіжностей між даними, зазначеними у декларації), наведених у зареєстрованій декларації, які є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом, зокрема, якщо він збудований або будується на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без документа, який дає право виконувати будівельні роботи, чи належно затвердженого проекту або будівельного паспорта, реєстрація такої декларації підлягає скасуванню Держархбудінспекцією України.

Держархбудінспекція України скасовує реєстрацію декларації шляхом видачі відповідного наказу та виключає запис про її реєстрацію з єдиного реєстру протягом

п'яти робочих днів з дня виявлення факту подання недостовірних даних, наведених у декларації, які є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом.

Крім того, Держархбудінспекція України скасовує реєстрацію декларації за рішенням суду про скасування реєстрації декларації, що набрало законної сили.

Враховуючи викладене, слід наголосити на тому, що у випадку порушення суб'єктом господарювання у сфері містобудування процедури отримання документів дозвільного характеру, тобто отримання сертифікату або реєстрації декларації, Держархбудінспекція України свої дії оформлює шляхом прийняття рішення (наказу) про відмову у видачі сертифікату або реєстрації декларації.

В той же час, аналіз нормативно-правових актів у сфері містобудування не дає відповіді, яким адміністративним актом Держархбудінспекції України оформлюється порядок отримання названих документів дозвільного характеру. Оскільки сам сертифікат чи декларація не є підставою звернення до адміністративного суду про оскарження дій Держархбудінспекції України.

Тому вважаємо, необхідно внести відповідні зміни до Закону України від 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» та постанови Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів», в яких чітко закріпити положення, що дії органу державного архітектурно-будівельного контролю щодо видачі сертифікату або реєстрації декларації оформлюються відповідним наказом, що в подальшому є підставою для оскарження до адміністративного суду, оскільки зазначені правовідносини є публічно-правовими, а справи зі спорів, що виникають між суб'єктами цих відносин, є адміністративними.

Продовжуючи дослідження другої групи дозвільних документів, варто вказати про процедури ліцензування у сфері містобудування. Загальні вимоги до ліцензування у сфері містобудування встановлюють Закони України «Про архітектурну діяльність», «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності» та постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури», а також наказ Мінрегіону від 27.01.2009 № 47 «Про затвердження Ліцензійних умов

провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури».

Слід констатувати, що при Держархбудінспекції України утворюється ліцензійна комісія, яка розглядає надані органом ліцензування (Держархбудінспекцією України) документи та за результатами розгляду готує висновок про невідповідність поданих суб'єктом будівельної діяльності документів ліцензійним умовам або про неспроможність виконувати роботи згідно з поданим переліком; готує висновки з питань видачі ліцензії, зупинення дії ліцензії, анулювання ліцензії; розглядає та вносить пропозиції органу ліцензування щодо поліпшення та вдосконалення процедури ліцензування будівельної діяльності [126].

Держархбудінспекція України на підставі висновку ліцензійної комісії приймає протягом семи робочих днів з дати його надходження рішення про видачу ліцензії із визначенням у додатку до ліцензії переліку робіт, про що письмово повідомляє заявника. У разі подання ліцензійною комісією висновку про невідповідність поданих суб'єктом будівельної діяльності документів ліцензійним умовам та неспроможність виконувати роботи згідно з поданим переліком орган ліцензування приймає протягом трьох робочих днів з дня отримання висновку рішення про відмову у видачі ліцензії, про що письмово повідомляє заявника.

В даному випадку, теж прослідковується абстрактне закріплення повноваження Держархбудінспекція України щодо видачі та відмови у видачі ліцензії. Тому вважаємо є необхідним чітко закріпити на рівні відповідних нормативних актів, які регламентують повноваження органу ліцензування у сфері містобудування, що рішення Держархбудінспекція України щодо видачі чи відмови у видачі ліцензії оформлюється відповідним наказом.

Отже, в залежності від виду дозвільної діяльності у сфері містобудування нами виокремлено та досліджено основні види дозвільних документів, які приймаються під час здійснення контрольно-наглядової діяльності: дозволи як офіційні акти, що визначені чинним законодавством дозволами; документи дозвільного характеру як офіційні акти, що визначені чинним законодавством.

Особливе місце серед нормативно-правових актів, які регламентують процедури контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, слід назвати Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [148] та постанову Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [128], якими регламентується процедура здійснення заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил та ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності.

Слід підтримати позицію М. А. Латиніна та Є. О. Юрченка, що ефективність здійснення державного контролю у сфері будівництва залежить від нормативно-правових актів, якими регулюється містобудівна галузь та належної взаємодії між всіма елементами системи державного архітектурно-будівельного контролю. Крім того, М. А. Латинін та Є. О. Юрченко розглядають державний нагляд (контроль) у сфері будівництва як складову систему державного архітектурно-будівельного контролю [87, с.123–124].

Враховуючи викладене та аналіз нормативно-правових актів у сфері містобудування дає можливість виокремити процедури контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері, що складається з окремих етапів: 1) стадія порушення провадження; 2) безпосереднє здійснення контрольно-наглядових дій та винесення рішень; 3) виконання рішень.

В межах стадії порушення провадження слід пояснити наступне. Держархбудінспекція України здійснює державний архітектурно-будівельний контроль за дотриманням: 1) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції; 2) порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та спеціальних журналів обліку виконання робіт, виконавчої

документації, складення актів на виконані будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи; 3) інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами та проектною документацією, щодо створення об'єкта будівництва.

У свою чергу, Держархбудінспекція України та її територіальні органи здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль за територіальним принципом шляхом проведення планових та позапланових перевірок. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553 плановою перевіркою вважається перевірка, що передбачена планом роботи інспекції, який затверджується керівником відповідної інспекції. Інспекції проводять планові перевірки об'єктів містобудування не частіше ніж один раз на півроку. Строк проведення планової перевірки не може перевищувати десяти робочих днів, а у разі потреби може бути одноразово продовжений за письмовим рішенням керівника відповідної інспекції чи його заступника не більше ніж на п'ять робочих днів.

В той же час, позаплановою перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена планом роботи інспекції. Підставами для проведення позапланової перевірки є: подання суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням чи письмової заяви про проведення перевірки щодо дотримання суб'єктом господарювання Ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності; необхідність проведення перевірки достовірності даних, наведених у повідомленні та декларації про початок виконання підготовчих робіт, повідомленні та декларації про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, протягом трьох місяців з дня подання зазначених документів; виявлення факту самочинного будівництва об'єкта; перевірка виконання суб'єктом містобудівної діяльності вимог приписів інспекцій; перевірка виконання суб'єктом господарювання вимог інспекції щодо усунення порушень ліцензіатом ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за

складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності; звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог містобудівного законодавства; вимога правоохоронних органів про проведення перевірки. У свою чергу, строк проведення позапланової перевірки не може перевищувати п'яти робочих днів, а у разі потреби може бути одноразово продовжений за письмовим рішенням керівника відповідної інспекції чи його заступника не більше ніж на два робочих дні [128]. Під час проведення позапланової перевірки посадова особа інспекції зобов'язана пред'явити службове посвідчення та направлення для проведення позапланової перевірки.

Таким чином, правовою підставою для проведення перевірки суб'єктів містобудування є видання наказу для проведення перевірки відповідного органу Держархбудінспекція України, який повинен містити найменування суб'єкта містобудування, щодо яких здійснюватиметься захід, та предмет перевірки.

Особливо важливим документом, який надає право на проведення перевірки суб'єкта містобудування, який видається на підставі наказу, є направлення на проведення перевірки, яке підписується керівником або заступником керівника відповідного органу Держархбудінспекції України (із зазначенням його прізвища, ім'я та по батькові) і засвідчується гербовою печаткою [134].

Враховуючи викладене, на стадії порушення провадження, яка у свою чергу спрямована на підготовку до проведення перевірки, дає підстави говорити про наявність структурних елементів, тобто відповідних етапів – сукупності дій, які спрямовані на досягнення внутрішньостадійної проміжної мети, якими є: визначення необхідності і часу проведення перевірки; підготовка відповідних адміністративних актів на перевірку – наказ та направлення.

Наступною стадією процедури контролю органів Держархбудінспекції України за додержанням законодавства у сфері містобудування названо безпосереднє здійснення контрольно-наглядових дій та винесення рішень. Під час здійснення перевірки посадові особи Держархбудінспекції України мають право: 1) безперешкодного доступу на місце будівництва об'єкта, або місцезнаходження суб'єкта господарювання, який провадить господарську діяльність, пов'язану з

будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності; 2) складати протоколи про вчинення правопорушень та акти перевірок, і накладати штрафи у межах повноважень, передбачених законом; 3) видавати обов'язкові для виконання приписи; 4) проводити перевірку відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації; 5) проводити перевірку стану дотримання суб'єктами містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, в тому числі під час застосування будівельної продукції; 6) здійснювати контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності; 7) вимагати у випадках, передбачених законодавством, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомки і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій; 8) забороняти за вмотивованим письмовим рішенням керівника відповідної інспекції чи його заступника експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію; 9) здійснювати фіксування процесу проведення перевірки з використанням аудіо- та відеотехніки [128].

За результатами перевірки суб'єкта господарювання, який провадить господарську діяльність, пов'язану з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності, складається відповідний акт у двох примірниках. Зазначений акт є підставою для прийняття органом ліцензування рішення щодо спроможності суб'єкта господарювання провадити господарську

діяльність, пов'язану з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорії складності [128].

У разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, крім акта перевірки, складається припис про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил та/або припис про зупинення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, зокрема будівельних норм, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт.

Отже, приписи слід розуміти, як обов'язкові для виконання у визначені строки письмові вимоги посадової особи інспекції до суб'єкта містобудування щодо усунення порушень законодавства, а також щодо зупинення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, зокрема будівельних норм, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт. На одному об'єкті будівництва, який є предметом контрольно-наглядової діяльності, приписи можуть видаватись кільком суб'єктам містобудування. Терміни виконання приписів визначаються в кожному конкретному випадку, виходячи з умов діяльності суб'єкта містобудування та кількості і характеру порушень.

Важливим є також момент складання акту перевірки. Акт перевірки складається в останній день перевірки у двох примірниках: один – надається або надсилається поштою рекомендованим листом із повідомленням суб'єкту містобудування (керівнику або уповноваженому представнику суб'єкта містобудування), щодо якого здійснюється контрольно-наглядова діяльність, а другий залишається в інспекції. Акт перевірки підписується посадовою особою інспекції, яка провела перевірку, та суб'єктом містобудування, щодо якого здійснюється контрольно-наглядова діяльність.

На останок слід вказати, що за результатами перевірки відповідно до виявлених порушень посадовими особами, які проводили перевірку, складається протокол [128]. Протокол про вчинення адміністративного правопорушення складається в порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення, а протокол про правопорушення в сфері містобудівної діяльності складається в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Отже, контрольно-наглядове провадження за додержанням вимог законодавства у сфері містобудування можна визначити, як урегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність Держархбудінспекції України у межах повноважень, визначених чинним законодавством, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права у процесі вирішення конкретних справ, що пов'язані із дотримання вимог законодавства у сфері містобудування.

У свою чергу, стадіями процедури контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування діяльності названо: 1) стадія порушення провадження; 2) безпосереднє здійснення контрольно-наглядових дій та винесення рішень; 3) виконання рішень.

В цілому виокремленні напрямки контрольно-наглядової діяльності в сфері містобудування здійснюються комплексно, що у свою чергу надає позитивного результату щодо недопущення порушень у сфері містобудування.

Лекція 6. Форми контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

Держархбудінспекція України виконує свої функції та діє у межах визначеної компетенції, використовуючи певні форми діяльності. Форма виражає спосіб існування та розвиток будь-якої системи.

Діяльність Держархбудінспекції України реалізується в конкретних діях, які виконуються її посадовими особами. Ці дії досить різноманітні і можуть бути об'єднані в більш-менш однорідні групи. Зовнішнє практичне виявлення діяльності щодо реалізації функцій держави одержало назву «форми здійснення державної влади» [47, с. 72]. Термін «форма» має кілька значень: зовнішній вид, зовнішній обрис; устрій, структура будь-чого, система організації [101, с. 536].

Перш ніж визначити форми інспекційної діяльності Держархбудінспекції України, зупинимося на аналізі саме форм діяльності органів публічної адміністрації.

Так, форми діяльності публічної адміністрації – це спосіб зовнішнього вираження діяльності суб'єктів публічної адміністрацій (В. П. Тимощук), А. М. Школик (2007 р.), С. М. Мосьондз (2006 р.) пропонує дещо деталізоване визначення, а саме: форми публічної адміністрації – це зовнішньо виражена дія органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, здійснення у межах їхньої компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань [67, с. 172]. Саме визначення, яке було надано С. М. Мосьондз є базовим у академічному підручнику «Адміністративне право України» за загальною редакцією Т. О. Коломоєць.

Більшість вчених, надаючи визначення форм діяльності органів публічної адміністрації беруть за основу форми державного управління із врахуванням сучасних змін. Це пов'язано, на нашу думку, з тим, що предмет адміністративно-правової науки останнім часом отримав своє розширення та включення до кола регулювання крім суто управлінських відносин ще і відносини пов'язані із публічно-сервісною діяльністю органів публічної адміністрації.

Так, Р. С. Павловський визначав форми управління як «зовнішнє вираження межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами

державного управління, службовцями їх апарату» [179, с. 164]. Ю. П. Битяк та В. В. Зуй визначили форми управління як «зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління» [24, с. 91]. Л. В. Коваль під формами управління розуміє «будь-яке зовнішнє вираження однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, які здійснюються з метою реалізації функцій управління» [59, с. 66]. На думку В. Б. Авер'янова, формами управлінської діяльності слід вважати: а) процесуальні (процедурні) форми; б) форми зовнішнього прояву – видання актів управління, здійснення інших юридично значущих дій, а також суто організаційні дії; в) морально-етичні прояви. Причому всі ці форми управління можуть виражатися через форми правового опосередкування, яке набуває тим самим значення своєрідної «форми форм» [39, с. 146].

О. П. Рябченко вважає, що форми державного управління можуть бути: структурними, процесуальними, правовими та неправовими, у вигляді видання актів управління, суспільно-організаційних дій, матеріально-технічних дій та регулятивними. На її думку, пріоритетною формою державного управління є структурна форма, адже управління є цілеспрямованою діяльністю певних структур – суб'єктів управління на об'єкти управління. Сукупність суб'єктів управління являє собою керуючу підсистему, а сукупність об'єктів – керованих підсистем. Кожному суб'єкту управління відповідає певне місце в організаційній структурі державного управління. Сама організаційна структура повинна бути побудована відповідно до змісту державного управління і діяти за певними принципами та функціями із використанням відповідних методів [167, с. 20].

Фахівці відзначають, що структура є різновидом форми будь-якої цілісної системи, є внутрішньою організацією її змісту [86, с. 4]. Структура не тільки виділяє певну сукупність компонентів як ціле, як те, що має тільки їй притаманні властивості, але й організує зв'язок цілого із зовнішнім середовищем.

Враховуючи вищенаведене, та напрацювання попередніх підрозділів доцільно зробити проміжний висновок, що форми діяльності Держархбудінспекції України

можна поділити на внутрішньоорганізаційні форми діяльності зазначеної інспекції (або управлінські форми), які полягають в упорядкуванні відносин в середині апарату та форми інспекційної діяльності, в яких розкривається зміст стратегічної функції органів публічної адміністрації, виконання якої стало передумовою створення інспекції.

Як зазначає Т. О. Коломієць, за загальним правилом, форми діяльності публічної адміністрації, залежно від їх наслідків, поділяються на правові та неправові. Правові – форми діяльності публічної адміністрації, які безпосередньо викликають правові наслідки, пов'язані із встановленням або застосуванням норм права. До таких традиційно відносять: адміністративну нормотворчість; прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; укладення адміністративних договорів; здійснення (вчинення) реєстраційних та інших юридично значимих дій. Окрім того, до правових також належить такі специфічні прояви реалізації функції адміністрування, як участь суб'єктів виконавчої влади в судах як позивачів або відповідачів, діяльність із забезпечення громадського порядку й громадської безпеки, застосування різних санкцій, заходів адміністративного примусу до правопорушників [67, с. 172–173]. В свою чергу, Т. О. Коломоєць до неправових форм діяльності публічної адміністрації відносить форми діяльності, які безпосередньо не пов'язані із правовими наслідками, в результаті яких не виникають адміністративно-правові відносини, а саме: 1) організаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій тощо); 2) матеріально-технічні операції (діловодство, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо) [67, с. 173]. З даною позицією ми не погоджуємось, оскільки форми діяльності органів публічної адміністрації не можуть мати назву «неправові», оскільки положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи (у нашому випадку суб'єкти реалізації бюджетної політики) зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Інакше кажучи, кожна дія, кожне

рішення суб'єкта публічної адміністрації має отримати, по-перше, правове підґрунтя та, по-друге, здійснюватися у визначених цим підґрунтям межах.

Ми вважаємо, за доцільне форми діяльності суб'єкті публічної адміністрації поділяти на: 1) прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) прийняття нормативних актів. Тому як, основне призначення органів публічної адміністрації є виконання публічних функцій з метою реалізації та захисту публічного інтересу. Для того щоб зрозуміти, чи була виконана зазначена функція вона повинна мати «певну, наявну, об'єктивно-існуючу форму», яку так би мовити можна було б оцінити, оскаржити тощо. Тобто, виконання публічних функцій органів публічної адміністрації передбачає певну діяльність, яка урегульована нормами права, а кінцевим результатом, якої є прийняття певного рішення. Аналізуючи позицію, яка викладена в підручнику «Адміністративне право України» за загальною редакцією Т. О. Коломієць, що проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм є не правовою формою діяльності суб'єктів публічної адміністрації, слід зазначити, що вищенаведені діє є необхідними умовами (стадіями) прийняття в подальшому об'єктивного та обґрунтованого управлінського рішення з метою виконання публічної функції щодо реалізації та захисту публічного інтересу.

Отже, основними формами діяльності Держархбудінспекції України є: 1) прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) прийняття нормативних актів.

Подальший хід дослідження спрямуємо на визначення сутності вищенаведених форм діяльності Держархбудінспекції України. Спираючись на позицію Р. С. Мельника, який в своїй монографії «Система адміністративного права України» наголошує на необхідність введення у правовий обіг єдиного терміна «адміністративний акт», який має уособлювати у собі усі можливі форми прояву та юридичного закріплення відносин, які регулюються нормами адміністративного права у діяльності органів публічної адміністрації. Для цього опрацюємо існуючі теоретичні напрацювання щодо визначення категорії «адміністративний акт».

Слід відзначити, що в Російській імперії початку ХХ ст. адміністративні акти вважались основною формою юридичної діяльності адміністративних установ. Так, А. І. Єлістратов вказував на такі ознаки адміністративного акта: 1) це акт, спрямований на виникнення, зміну чи припинення конкретних юридичних відносин; 2) це акт публічного права (приймається з метою громадського служіння, відноситься до здійснення публічних служб); 3) відноситься до категорії державних актів; 4) правомірний, тобто: а) він виходить від компетентної до його вчинення адміністративної установи; б) відповідає за своїм змістом праву (законам у формальному сенсі та указам); в) дотримується законної форми; г) переслідує законну ціль; 5) стійкий (має законну силу), тобто недопустима самочинна (довільна) зміна адміністрацією своїх актів [45, с. 279–283].

До новацій доктрини адміністративного права можна віднести монографію В. П. Тимощука, присвячену адміністративним актам. Вчений визначає поняття адміністративного акту як волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб. Адміністративним актом, підкреслює В. П. Тимошук, завершується розгляд і вирішення справи по суті. До визначальних ознак адміністративного акту віднесено його прийняття адміністративною владою (адміністративним органом), індивідуальність (конкретність) та зовнішня дія [185, с. 33].

За проектом Адміністративно-процедурного кодексу України адміністративний акт – це рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [153]. Таким чином, проект Адміністративно-процедурного кодексу України вказує на лише індивідуальний характер адміністративного акта. У підтримку лише індивідуального характеру адміністративного акта В. П. Тимошук зазначає, що, зважаючи на принцип розподілу влади, нормотворчість є функцією законодавця, а не виконавчих органів – один суб'єкт (законодавець) творить правила, а інший (уряд в широкому сенсі) впроваджує їх в життя (виконує). За таким підходом

видання нормативних актів адміністративними органами не відповідає принципу розподілу влади [186, с. 29]. Але слід зазначити, та підтримати точку зору, яка існує в науковій літературі з приводу того, що на рівні законодавчого акту на сьогодні не можливо урегулювати всі процедурні моменти, які виникають з приводу реалізації норми матеріального права. Тому на законодавчому рівні закріплена можливість адміністративної нормотворчості, що надає можливість надати правову регламентацію реалізації норм матеріального права.

Р. Ф. Васильєв зауважував із цього приводу, що питома вага регулятивного впливу закону ще не забезпечує його визначальний вплив у системі загального нормативного регулювання. Зрозуміло, необхідний, закономірний процес посилення ролі законів у регулюванні суспільних відносин поступово розвивається. Цей розвиток має різноманітні прояви й покликаний забезпечити визначальний вплив законів у системі загального нормативного регулювання. Але завдяки характеру завдань та функцій виконавчої влади, умов та можливостей роботи органів законодавчої влади роль нормативних актів управління завжди буде залишатися досить важливою [26, с. 45]. Отже, вважаємо, що адміністративний акт не варто обмежувати лише індивідуальним характером дії.

На користь цього слід навести позицію Р. С. Мельника, яка викладена в монографічному дослідженні «Система адміністративного права України». До переліку адміністративних актів вчений відносить: а) нормативні адміністративні акти, тобто акти, які містять норми адміністративного права, у зв'язку з чим є не персоніфікованими, розрахованими на багаторазове застосування та які приймаються суб'єктами публічної адміністрації. Нормативні адміністративні акти поділяються на акти-плани та адміністративні розпорядження; б) індивідуальні адміністративні акти, тобто акти, спрямовані на регулювання конкретного адміністративно-правового відношення, яке виникає між публічною адміністрацією та приватною особою або конкретизованим колом таких осіб. Такі акти доцільно поділити на три групи: сприяючі адміністративні акти; обтяжуючі адміністративні акти; адміністративні акти, дія яких розповсюджується на третіх осіб, тобто акти, які діють одночасно і на їх безпосереднього адресата, і опосередковано на інших осіб; в) адміністративні

договори. Зазначений вид адміністративного акта займає особливе місце у системі останніх; г) адміністративні акти-дії, на відміну від нормативних та індивідуальних адміністративних актів спрямовується не на виникнення правової норми чи регулювання правового відношення, а на конкретний фактичний результат; д) адміністративні акти у приватноправовій формі [95, с. 251–256]. Як слушно зазначає Р. С. Мельник, що усі перераховані вище види адміністративних актів є інструментарієм діяльності публічної адміністрації, з використанням якого остання виконує покладені на неї публічні завдання, а раз так, то усі названі вище групи адміністративних актів мають отримати не тільки статистичне закріплення у нормах адміністративного права, але й набути відповідних процедур застосування [95, с. 256–257].

Подальший хід дослідження спрямує на визначення ознак, які притаманні адміністративним актам органів публічної адміністрації. Так, П. О. Угровецький виокремлює наступні: 1) приймаються під час здійснення публічної влади, 2) видані виключно на підставі закону, 3) мають офіційний характер акта органу публічної адміністрації, 4) реалізують владні повноваження за наявності одностороннього владного волевиявлення, 5) мають правовий характер, якщо приймаються у встановленому порядку та оформлюються належним чином, тягнуть за собою юридичні наслідки (встановлюють, змінюють, скасовують норми права, приводять до виникнення, зміни, припинення правовідносин, слугуючи юридичними фактами) [191, с. 37].

Визначаючи особливості індивідуальних актів державних інспекцій В. В. Костилов, виділяє наступні: 1) тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин (виступають як юридичні факти); 2) видаються посадовими особами державних інспекцій одноособово, без узгодження з представниками підконтрольного об'єкта, але відповідно до функціонального призначення центральних органів виконавчої влади, якими державні інспекції підзвітні чи належать як структурні підрозділи; 3) спрямовані на вирішення конкретного питання, що виникає в результаті інспекційної діяльності [77, с. 11].

З викладених вище позицій щодо розуміння поняття «адміністративний акт» слід вивести ключові ознаки адміністративних актів, які приймаються в ході контрольно-наглядової діяльності Держархбудінспекції України: 1) приймаються під час здійснення інспекційної діяльності; 2) видаються виключно на підставі закону в наслідок чого мають підзаконний характер; 3) мають офіційний характер акта Держархбудінспекції України; 4) є результатом застосування контрольно-наглядових (інспекційних повноважень), які мають не тільки владний характер; 5) має форму письмового документу; 6) може бути оскаржений; 7) має правовий характер, якщо приймаються у встановленому порядку та оформлюються належним чином; 8) метою прийняття є попередження або припинення дій, спрямованих на порушення прав споживачів у сфері містобудування.

Отже, адміністративні акти, які приймаються в ході виконання інспекційних повноважень є основною формою реалізації завдань та функцій Держархбудінспекції України. Шляхом видання адміністративного акта Держархбудінспекція України вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає в процесі інспекційної діяльності, в інтересах захисту прав і свобод людини і громадянина на безпечну продукцію та послуги.

Таким чином, адміністративні акти Державної архітектурно-будівельної інспекції України – це підзаконний нормативний, індивідуальний чи договірний акт реалізації контрольно-наглядових повноважень, який містить адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, має публічний характер та прийнятий з дотриманням встановленої процедури, за допомогою якого розв'язується те чи інше питання, вирішення якого спрямоване на реалізацію публічного інтересу в сфері захисту прав громадян як споживачів у сфері містобудування.

Лекція 7. Методи контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

Становлення та розвиток суспільних відносин в умовах незалежної, правової, демократичної держави супроводжується безперервним розвитком й подальшим удосконаленням управлінських процесів в різних сферах життєдіяльності громадянського суспільства. На тлі нових економічних відносин різко зросла і неухильно прогресує кількість порушень у сфері містобудування. У цьому ключі особливої ваги набувають питання, пов'язані з методами діяльності Держархбудінспекції України щодо профілактики правопорушень у сфері містобудування.

Як зазначає А. Т. Комзюк, методи адміністративної діяльності органів публічної адміністрації, так само як і її форми, досить різноманітні [72, с. 18]. Проблему методів будь-якої діяльності можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети та засобів її досягнення. У підручнику «Адміністративне право України» за редакцією В. К. Колпакова зазначено, що у загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [69, с. 180]. У свою чергу, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй наголошують, що в державному управлінні під методами розуміють засоби практичної реалізації завдань та функцій діяльності суб'єктів управління. Інакше кажучи, метод управління – це спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб'єкта управління на об'єкт (колектив, групу осіб чи окрему особу) [24, с. 72]. Т. О. Коломонець у своїй роботі розглядає методи публічної адміністрації як сукупність засобів здійснення управлінських та публічно-сервісних функцій держави, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти [67, с. 193]. Процедури визначають стадії, їх цілі, черговість і час виконання, конкретні дії на кожній стадії, підстави і приводи їх здійснення, взаємозв'язок між ними, способи їх документального оформлення і фіксації.

Таким чином, під методами діяльності Держархбудінспекції України розуміється комплекс різноманітних засобів, прийомів, способів, за допомогою яких

вона здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації покладених на неї завдань. Методи діяльності Держархбудінспекції України характеризуються тим, що методи виражають зв'язок суб'єкта містобудування з об'єктом цієї діяльності; методи – це засоби здійснення управлінського впливу суб'єкта на об'єкт управління, вони є засобами упорядкування, організації процесів, що відбуваються у сфері діяльності Держархбудінспекції України, прийомами, за допомогою яких досягаються певні цілі діяльності; методи становлять найбільш активний елемент у діяльності інспекції; вони мають альтернативний характер.

Погоджуючись із А. Т. Комзюком, що найвагомішими методами діяльності Держархбудінспекції України є переконання та примус [72, с. 19], які визнаються також універсальними і всеохоплюючими методами державного управління в цілому [24, с. 107]. Вони найширше застосовуються в усіх сферах управлінської діяльності, в тому числі щодо порушень у сфері містобудування і становлять систему засобів впливу держави (в особі її відповідальних органів та посадових осіб) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного або громадського об'єднання, всього процесу управління. Застосовуючи ці засоби, держава забезпечує функціонування всієї системи, організованість, дисциплінованість, охороняє працю та побут людей, нормальну соціальну обстановку в країні.

Визначальним методом діяльності Держархбудінспекції України щодо своєчасного припинення правопорушень у сфері містобудування та запобігання їм є метод переконання. Ю. П. Битяк, В. В. Зуй та А. Т. Комзюк зазначають, що його суть полягає у впливі на свідомість та поведінку людей з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм, а зміст становить комплекс різноманітних конкретних заходів і засобів такого впливу [25, с. 4].

У практичній діяльності Держархбудінспекції України метод переконання реалізують в наступних формах: а) правове виховання (постійно проводять серед населення роботу щодо роз'яснення законодавства з питань відповідальності за вчинення правопорушень у сфері містобудування); б) постійне інформування

населення про стан містобудування (висвітлює у засобах масової інформації стан розвитку містобудівної діяльності); в) агітаційно-роз'яснювальна робота серед населення (готує інформаційно-аналітичні документи з питань діяльності Держархбудінспекції України та її територіальних органів); г) критика антигромадських проявів; д) застосування заходів заохочення; е) робота з правопорушниками; є) поширення та популяризація передового досвіду діяльності Держархбудінспекції України тощо (співпраця із засобами масової інформації з питань інформування громадськості про діяльність Держархбудінспекції України шляхом проведення прес-конференцій, брифінгів, інтернет-конференцій, прямих телефонних ліній, розміщення статей, інтерв'ю, коментарів, підготовки теле- і радіопередач, виготовлення та розповсюдження інформаційно-презентаційної продукції; здійснення моніторингу повідомлень у засобах масової інформації щодо діяльності підрозділів Держархбудінспекції України та реагування на критичні зауваження). Держархбудінспекції України реалізує метод переконання, в основному у формах поширення передового досвіду та профілактики правопорушень у сфері містобудування.

Ефективність профілактики правопорушень у сфері містобудування залежить від багатьох факторів, одним із яких є те, наскільки правильно і продумано організована робота Держархбудінспекції України. Як свідчать результати дослідження, до змісту організації профілактики правопорушень у сфері містобудування відносяться: організаційний аспект, а саме постійні дії посадових осіб для створення умов, які забезпечують вирішення завдань профілактики правопорушень у сфері містобудування; тактичний аспект – безпосереднє здійснення заходів для виявлення і усунення умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері містобудування, пошуку суб'єктів містобудування, які можуть їх вчинити, і дії, направлені на профілактичний вплив щодо них. З точки зору організаційних питань профілактики правопорушень у сфері містобудування повинні бути враховані: права та обов'язки тих, хто здійснює профілактику; права та обов'язки тих, відносно кого здійснюється профілактика; права та обов'язки тих, проти кого вчиняються правопорушення.

При проведенні заходів з профілактики правопорушень у сфері містобудування Держархбудінспекція України повинна користуватись загальним інструментарієм, а саме: визначення об'єкта; цілеспрямованість на об'єкт профілактичного впливу; вибір форм і методів впливу. До об'єктів профілактичної діяльності Держархбудінспекції України відноситься: 1) порушення, зловживання в сфері економіки (у сфері земельних відносин, приватизації, інфраструктури та в зовнішньоекономічній діяльності; на споживчому ринку тощо); 2) недоліки в галузі виробничо-господарської діяльності об'єктів; 3) недоліки, порушення, зловживання в діяльності «неекономічних» державних та інших органів, які негативно впливають на стан містобудівної діяльності; 4) поведінка окремих суб'єктів містобудування, яка свідчить про можливу підготовку чи вчинення ними правопорушень у досліджуємі сфері тощо.

Ефективність діяльності Держархбудінспекції України з профілактики правопорушень у сфері містобудування забезпечується готовністю посадових осіб до виконання поставлених завдань та дій в умовах ускладненої обстановки, комплексним використанням наявних сил, заходів, засобів та методів, належним рівнем організації роботи, застосуванням сучасної тактики профілактики та викриття правопорушень, високим професіоналізмом посадових осіб Держархбудінспекції України. До складових такої діяльності відносяться: 1) інформаційно-аналітична робота; 2) прогнозування оперативно-тактичних ситуацій; 3) планування діяльності Держархбудінспекції України для проведення профілактичних заходів; 4) моделювання результатів запланованої роботи; 5) матеріально-технічне забезпечення запланованих заходів; 6) реалізація (виконання) запланованих заходів; 7) аналіз і оцінка результатів виконаної роботи.

Якщо індивідуальна профілактика має своїм об'єктом конкретну особу, то загальна профілактика чи, як ще її називають, соціальна, – все суспільство.

В. І. Васильчук, Л. П. Скалозуб у своїй праці зазначають, що відмінність між загальною профілактикою і соціальною в тому, що соціальна профілактика не спрямована тільки на боротьбу із правопорушеннями у досліджуємі сфері, а має більш загальні завдання [27, с. 60]. Разом з тим, В. І. Васильчук та Л. П. Скалозуб до

загально-профілактичних заходів профілактики правопорушень у галузі економіки відносять: 1) усунення недоліків соціально-економічного, управлінського, нормативно-правового характеру; 2) профілактичну роботу правоохоронних органів; 3) своєчасне викриття вчинених правопорушень у галузі економіки [27, с. 60–61].

Варто зазначити, що причини правопорушень у сфері містобудування носять чисто об'єктивний характер і, як свідчить аналіз дослідження, найчастіше їх усунення не під силу не тільки правоохоронним органам, у тому числі Держархбудінспекції України, а й державі в цілому. А умовами, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері містобудування, є ті факти реальної дійсності, які правопорушення не викликають, однак їх наявність може сприяти виникненню у людини наміру вчинити правопорушення.

Отже, мова повинна йти тільки про виявлення і аналіз тих причин, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері містобудування, а не про їх усунення, оскільки їх виникнення і функціонування пов'язане з негативними явищами, які відбуваються у державі, і від них страждають не стільки окремі особи, скільки суспільство в цілому.

У зв'язку з цим, необхідно вказати на умови, що сприяють вчиненню правопорушень у сфері містобудування, а саме: 1) недосконалість нормативної бази, яка регламентує господарські процеси; 2) недостатній відомчий контроль; 3) недостатня ефективність роботи державних контролюючих органів; 4) недоліки в підборі, розстановці і вихованні кадрів; 5) недоліки в обліку, зберіганні і охороні товарно-матеріальних цінностей; 6) недостатньо ефективна робота внутрішніх охоронних структур підприємств; 7) недоліки технологічних процесів; 8) недостатньо ефективна робота інспекційних органів у профілактики правопорушень у сфері містобудування тощо [27, с. 62]. Наведений перелік носить загальний характер і вміщує тільки ті умови, на які Держархбудінспекція України здатна здійснити нейтралізуючий вплив, на відміну від умов, що підтверджені історичним етапом соціально-економічного розвитку суспільства.

Широке застосування в аспекті виявлення умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері містобудування, має і економічний аналіз, що дозволяє на основі статистичних даних і оперативних матеріалів стосовно різних сторін

виробничо-фінансової діяльності зазначити недоліки, які виступають як негативні умови. Вихідні дані для загальної профілактичної роботи можуть бути отримані і в процесі спостереження за певними категоріями суб'єктів містобудування, які здатні вчинити правопорушення (в цьому аспекті з'ясовуються умови, які вони мають намір при цьому використати).

Інформацію, яку отримують посадові особи Держархбудінспекції України, необхідно перевірити, ретельно проаналізувати і на цій основі встановити: 1) суть причин, що породжують правопорушення, і умови, які сприяють їх вчиненню; 2) конкретну ділянку об'єкта, що обслуговується, на якому вони існують; 3) зміст заходів з організації їх усунення.

Таким чином, Держархбудінспекція України в даній ситуації повинна: 1) вносити пропозиції, що забезпечують прийняття ефективних заходів компетентними суб'єктами; 2) надавати необхідну методичну допомогу в реалізації внесених пропозицій; 3) здійснювати контроль (оперативне спостереження) за усуненням виявлених умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері містобудування.

Пропозиції, що вносяться, повинні базуватися на об'єктивній і ретельно перевіреній інформації, глибокому аналізу фактичних даних, бути конкретними, обґрунтованими і такими, що реально можуть бути виконані [37, с. 66–67].

Можна констатувати, що основним критерієм ефективності має бути нормалізація стану обстановки як на об'єктах містобудування, а також висока оцінка законослухняних громадян і суб'єктів містобудування відносно діяльності Держархбудінспекції України.

Слід погодитись з думкою А. Т. Комзюка, що нові критерії державотворення, пріоритет прав людини в суспільному житті, розвиток демократичних засад вимагають подальшого підвищення правосвідомості громадян, виховання у кожного почуття громадського обов'язку, дисципліни і організованості. Додержання правил співжиття в правовій державі здійснюється свідомо і добровільно, оскільки право втілює в собі волю народу, його норми є загальнообов'язковими, спираються на підтримку держави і громадської думки. Проте додержання встановлених правил, на

жаль, ще не стало звичайним правилом поведінки для всіх членів суспільства. Деякі з них порушують встановлений правопорядок, чинне законодавство в галузях та сферах економіки, проти власності, у сфері інтелектуальної власності, у сфері земельних відносин і використання державного майна, запобігання незаконному використанню надр та інших природних ресурсів, легалізації незаконно отриманих майна і коштів. За цих умов держава змушена поряд із засобами переконання застосовувати і засоби примусу до осіб, що вчиняють правопорушення. Найчастіше для виконання покладених на завдань та функцій на органи публічної адміністрації, остання використовує примус, врегульований нормами адміністративного права, тобто адміністративний примус [72, с. 20].

Питання, пов'язані з визначенням переліку заходів адміністративного примусу, їх класифікацією та застосуванням заходів адміністративного примусу в діяльності органів виконавчої влади, висвітлено у дисертаційних дослідженнях О. М. Бандурки [18] та О. Є. Безсмертного [21]. Фундаментальним, повним дослідженням проблем та особливостей застосування заходів адміністративного примусу в діяльності органу публічної адміністрації є дисертаційне дослідження А. Т. Комзюка [71]. При цьому, систематизуючи заходи адміністративного примусу, А. Т. Комзюк вказує на одну із ознак заходів адміністративного примусу, яка проявляється у тому, що останні застосовуються з метою охорони правопорядку, тобто «попередження чи припинення правопорушень або притягнення винних до відповідальності (як правило, адміністративної)» [71, с.47].

Мета застосування заходів адміністративного примусу у діяльності Держархбудінспекції України не заперечує можливості їх реалізації з метою попередження чи припинення правопорушень у сфері містобудування та притягнення винних осіб за їх вчинення до юридичної відповідальності.

Аналіз ряду нормативно-правових актів, а саме: Законів України «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України», «Про затвердження

Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю», що закріплюють повноваження Державної архітектурно-будівельної інспекції України, дає змогу визначити наступні примусові засоби, що направлені на протидію правопорушенням у сфері містобудування та застосовуються в адміністративному порядку: мати безперешкодний доступ на будівництво об'єктів і підприємства будівельної індустрії незалежно від форм власності; одержувати від замовників, проектних і будівельних організацій та підприємств будівельної індустрії необхідну для виконання покладених на них функцій нормативно-технічну, проектну та іншу документацію; зупиняти будівельні роботи, які не відповідають вимогам державних стандартів, норм і правил, затвердженим проектним рішенням або місцевим правилам забудови населених пунктів, здійснюються без дозволу на їх виконання, а так само виробництво і застосування у будівництві будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, виготовлених з порушенням державних стандартів; здійснювати в установленому законодавством порядку державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд для забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, місцевих правил забудови населених пунктів, вимог вихідних даних, а також з метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції тощо; здійснювати вибіркові перевірки щодо: відповідності розміщення об'єктів, виконання будівельних робіт, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій законодавству, державним стандартам, нормам і правилам, архітектурним вимогам, технічним умовам, затвердженим проектним рішенням, а також місцевим правилам забудови населених пунктів; своєчасності та якості виконання учасниками будівництва передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення необхідної виконавчої документації; наявності сертифікатів на будівельну продукцію; безплатно одержувати від замовників, будівельних організацій, підприємств, що виробляють будівельні матеріали, вироби і конструкції, звітні дані про введення в дію основних фондів, реалізацію готової продукції; проводити перевірку додержання встановленого порядку прийняття в експлуатацію закінчених

будівництвом об'єктів; здійснювати у передбачених законодавством випадках контроль за дотриманням сторонами зобов'язань за договором підряду на виконання будівельних робіт; вносити замовникам пропозиції щодо припинення фінансування об'єктів будівництва на період до усунення виявлених у результаті здійснення архітектурно-будівельного контролю недоліків; вимагати у випадках, визначених законодавством, від замовників, підрядників, підприємств, що виготовляють будівельні матеріали, вироби і конструкції, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомок і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій; одержувати від замовників, проектних та будівельних організацій і підприємств, що виготовляють будівельні матеріали, вироби і конструкції, письмові пояснення щодо причини допущення порушень тощо.

Стосовно визначення критеріїв класифікації вказаних засобів підтримаємо позицію, що лише використання одночасно кількох критеріїв дозволяє глибше з'ясувати сутність кожного заходу адміністративного примусу, визначити його місце в системі заходів адміністративного примусу взагалі. У систематизованому вигляді критерії, які можуть бути використані для класифікації заходів адміністративного примусу на групи, виділені І. О. Галаган та А.Т. Комзюком, а саме: спосіб забезпечення правопорядку; мета застосування; фактичні підстави застосування; правові наслідки застосування; процесуальні особливості здійснення [30, с. 92; 71, с. 42].

Для класифікації виділених нами адміністративно-примусових засобів, як уявляється, перелік критеріїв можна доповнити нормативною регламентацією застосування та суб'єктом застосування. Як зазначає А.Т. Комзюк, і його варто підтримати, за своїм значенням вищезазначені критерії нерівнозначні, але в сукупності дають підстави для чіткого відмежування різних заходів адміністративного примусу один від одного [71, с. 42].

Відповідно до критеріїв адміністративно-примусові засоби протидії правопорушенням у сфері містобудування можна розподілити на адміністративно-попереджувальні заходи протидії правопорушенням у сфері містобудування; заходи

адміністративного припинення, що застосовуються з метою протидії правопорушенням у сфері містобудування, та заходи адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудування.

Запропонована класифікація є досить логічною, оскільки спочатку на практиці вживаються заходи запобігання, потім заходи припинення правопорушень і лише тоді, коли вони не досягли своєї мети і особа вчинила адміністративне правопорушення, до неї можуть бути застосовані заходи адміністративної відповідальності.

Крім того, можна зробити висновок, що застосовуючи адміністративно-запобіжні заходи, посадові особи Держархбудінспекції України створюють тим самим необхідні умови для неухильного додержання законів, виявлення і припинення різних порушень вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил у сфері містобудування та попереджають можливі посягання на суспільні відносини, які охороняються законом.

Щодо застосування Держархбудінспекцією України заходів адміністративного припинення то, вони полягають в тому, щоб вчасно відреагувати на порушення суб'єктів містобудування, не допустити небезпечної продукції до ринку і тим самим не допустити настання шкідливих наслідків, а також створити умови для подальшого притягнення винних до відповідальності, запобігти вчиненню нових правопорушень і відновити попередній, правомірний стан.

Отже, під заходами адміністративного припинення в діяльності Держархбудінспекції України слід розуміти сукупність способів офіційно-владного впливу щодо виявлення та примусового припинення протиправних діянь, що мають ознаки порушень законодавства у сфері містобудування, спрямованих на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винних осіб юридичної відповідальності.

Разом з тим під час використання зазначених заходів на практиці виникає багато запитань, які потребують законодавчого вирішення. Певного поліпшення потребує також і сама практика застосування Держархбудінспекції України заходів адміністративного припинення.

З метою врегулювання зазначених питань, вважаємо за необхідне прийняти наказ Мінрегіону України, яким затвердження Інструкцію про порядок застосування Державною архітектурно-будівельною інспекцією України адміністративно-запобіжних заходів (тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення).

Структурно «Інструкція про порядок застосування Державною архітектурно-будівельною інспекцією України адміністративно-запобіжних заходів (тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення) повинна на нашу думку складатись із наступних розділів: Розділ 1. Загальні положення; Розділ 2. Адміністративно-запобіжні заходи; Розділ 3. Порядок винесення постанови про застосування адміністративно-запобіжних заходів щодо припинення порушень у сфері містобудування; Розділ 4. Забезпечення виконання постанови; Розділ 5. Відновлення діяльності; Розділ 6. Оскарження постанови та дій щодо забезпечення її виконання.

Прийняття зазначеної інструкції буде тільки сприяти покращенню правозастосовної діяльності Держархбудінспекції України.

Стосовно застосування заходів адміністративної відповідальності, то відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 [125] Держархбудінспекція України у визначених законодавством випадках розглядає справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та справи про адміністративні правопорушення із прийняттям відповідних рішень, а також відповідно до закону складає протоколи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, накладає штрафи.

В попередніх підрозділах нами досліджувались питання правового регулювання відносин у сфері містобудування, і було наголошено на необхідності децентралізації системи державного управління та передачі максимальної кількості функцій і повноважень із загальнодержавного на місцевий рівень, тому існує потреба у реформуванні діючої на сьогодні системи державного архітектурно-будівельного контролю. Нами було запропоновано внесення змін до деяких законодавчих актів, у зв'язку з цим вважаємо логічним продовженням щодо внесення відповідних змін до адміністративного законодавства, спрямованого на посилення адміністративної відповідальності у сфері містобудування.

Так, у Кодексі України про адміністративні правопорушення:

1) в абзаці першому частини вісімнадцятої статті 96 слова «, а також інформації про початок виконання підготовчих чи будівельних робіт та про введення в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта» виключити;

2) абзац перший частини третьої статті 96¹ викласти в такій редакції:

«Порушення строків надання замовникові містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорта забудови земельної ділянки, висновків (звітів) експертизи проектної та містобудівної документації, надання таких документів з порушенням встановленого порядку, а також вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством, —»;

3) статтю 188⁴² викласти в такій редакції:

«Стаття 188⁴². Невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю

Невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю —

тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Недопущення посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю на об'єкти будівництва —

тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Невиконання законних вимог (приписів) головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, наданих ними під час здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду, —

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста п'ятдесяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.»;

4) у статті 221 слова та цифри «частинами третьою — п'ятою статті 96¹,» виключити;

5) статтю 244⁶ викласти в такій редакції:

«Стаття 244⁶. Органи державного архітектурно-будівельного контролю

Органи державного архітектурно-будівельного контролю розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виробництва, виготовлення та застосування будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, а також будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд, невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю (статті 96, 96¹, 188⁴²).

Від імені органів державного архітектурно-будівельного контролю розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

керівники виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів (статті 96, 96¹ (крім частин третьої – п'ятої), частини перша та друга статті 188⁴²);

керівники структурних підрозділів районних державних адміністрацій з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих за межами населених пунктів та на території сіл, селищ і міст районного значення, в яких органи державного архітектурно-будівельного контролю не утворювалися (статті 96, 96¹ (крім частин третьої – п'ятої), частини перша та друга статті 188⁴²);

головні інспектори будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі – щодо об'єктів, розташованих на території кількох адміністративно-територіальних одиниць та на території районів, обласних центрів і міст обласного значення, в яких органи державного архітектурно-будівельного контролю не утворювалися (статті 96, 96¹, 188⁴²).»;

б) пункт 2¹ частини першої статті 255 виключити.

Лекція 8. Гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

Звернення до дослідження гарантії законності контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, не можна не вказати на те, що всі норми права утворюють єдину, цілісну, ієрархічно розгалужену систему, між елементами якої існують структурні, функціональні й інші зв'язки. Завдяки наявності таких зв'язків реалізація кожної конкретної правової норми безпосередньо залежить від дієвості інших норм права, які тим чи іншим способом з нею пов'язані. До гарантій законності вчені відносять різні за своїм змістом нормативно-правові засоби, окремі з яких, на наш погляд, не можуть розглядатися в якості таких. Так існує думка, що всі процесуальні норми, які встановлюють визначений порядок процесуальних дій, є гарантіями законності. Однак при цьому не враховується те, що далеко не всі адміністративно-процесуальні норми виступають як гарантії законності. При цьому ми виходимо з того, що призначення адміністративно-процесуальних норм полягає в тому, щоб забезпечити реалізацію відповідних матеріальних адміністративно-правових норм. Разом з тим, забезпечення реалізації матеріальних норм ще не означає забезпечення законної реалізації самих адміністративно-процесуальних норм. Завдання ж гарантій законності полягає не тільки у тому, щоб забезпечити за допомогою встановлення процесуальних норм законну реалізацію норм матеріальних (це в більшій мірі властиво процесу правотворчості), але й у забезпеченні законного застосування самих процесуальних норм [170, с. 141].

Гарантію визначають як систему умов, засобів і способів, які забезпечують усім і кожному рівні правові можливості для виявлення, набуття та реалізації своїх прав та свобод. У теорії права визначені гарантії законності правопорядку як сукупність об'єктивних і суб'єктивних умов та спеціальних засобів (заходів), спрямованих на забезпечення та охорону (захист) режиму законності і правопорядку. Гарантії законності і правопорядку поділяють на загальні і спеціальні (юридичні) [49, с. 339]. Стосовно контрольно-наглядової діяльності, гарантії законності складають свого роду її основу, створюють умови надійності становища всіх суб'єктів цієї діяльності,

постійного усвідомлення ними впевненості у досягненні поставлених цілей, тобто забезпечення сприятливого та ефективного здійснення всіх контрольно-процесуальних дій [90, с. 123]. У зв'язку з цим слід більш докладно розглядати юридичні гарантії законності як сукупність умов, засобів, організаційно-правових заходів, безпосередньо спрямованих на забезпечення законності цієї діяльності.

Стосовно контрольної діяльності В. М. Горшенев та І. Б. Шахов виділяли: 1) загальні гарантії; 2) гарантії контролюючих суб'єктів; 3) гарантії підконтрольних суб'єктів. Виходячи зі змісту складових гарантій контрольної діяльності, можна зазначити, що вони виділяли загальні юридичні гарантії. До загальних гарантій контрольної діяльності вчені відносили: а) встановлення чіткого правового статусу учасників контрольної діяльності; б) достатній ступінь урегульованості процедурно-процесуальної регламентації контрольної діяльності; в) взаємодію контролюючих органів і організацій між собою, із правоохоронними та іншими органами державної влади і місцевого самоврядування; г) підконтрольність, піднаглядність і підзвітність самих контрольних органів перед відповідними органами влади, управління і громадськості; д) встановлення юридичної відповідальності за неналежне здійснення контрольної діяльності; е) покладання в законодавчому порядку на громадян і організації певних обов'язків щодо сприяння контролюючим органам; ж) можливість залучення громадян і організацій для сприяння у здійсненні контрольної діяльності; з) матеріально-технічну забезпеченість контрольної діяльності [36, с. 112].

Запропонована система відображає, з одного боку, специфіку контрольного процесу, а з іншого боку – особливості правового статусу суб'єктів контрольно-наглядової діяльності і має не тільки теоретичне, але і практичне значення, тому що дозволяє більш осмислено підійти до процесу законодавчого закріплення гарантій здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування.

У правовій літературі поняття гарантій тісно пов'язується із законністю через використання формулювання «гарантії законності».

Так, І. П. Голосніченко визначає законність як адміністративно-процесуальну діяльність, урегульовану нормами адміністративного законодавства, які є обов'язковими для всіх суб'єктів процесу. Він підкреслює також, що в її рамках

передбачена можливість оскарження незаконних дій органів адміністративної юрисдикції та їх посадових осіб [34, с. 23]. Деякі дослідники вбачають у законності один із основоположних принципів діяльності державних органів, громадських організацій, роботи посадових осіб і поведінки громадян та такий режим державного і суспільного життя, за якого забезпечується повне і неухильне дотримання й виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами. Вони стверджують, що суть законності полягає в реальності права, у тому, що всі без винятку суб'єкти суспільних відносин керуються принципом суворого дотримання приписів законів та інших нормативних актів, сумлінно виконують покладені на них юридичні обов'язки, безперешкодно і повною мірою використовують свої суб'єктивні права.

У свою чергу, В. К. Колпаков визначає законність як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві й державі. Він підкреслює, що її суть полягає в обов'язковості виконання приписів правового характеру [68, с. 659–662]. С. Т. Гончарук вважає законність – невід'ємним складовим елементом верховенства права [35, с. 138–141]. І. К. Залюбовська відзначає, що головними юридичними засобами забезпечення законності є контроль (державний та громадський), нагляд (адміністративний, прокурорський і судовий) та звернення громадян [51, с.9].

Розгляд законності в якості особливого правового режиму дозволяє викрити її глибинну сутність, характерні властивості і соціальне призначення. Визначаючи законність як особливий правовий режим, вона розглядається у якості необхідного засобу підтримання та укріплення правопорядку.

Отже, законність за своєю внутрішньою структурою включає в себе певний набір елементів: 1) нормативний – джерела законодавства, які відповідають праву; 2) поведінковий – відповідність юридичної практики нормам законодавства; 3) контрольно-наглядний – контроль і нагляд за точним та одноманітним виконанням норм права; 4) відшкодувальний – відповідальність за порушення норм законодавства [105, с. 130].

В зв'язку із зазначеним, законність слід розглядати, як явище багатоаспектне і може виступати як принцип чи метод діяльності, правовий режим. При цьому, законність як метод і законність як принцип формують законність як режим.

Згідно зі статтею 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Враховуючи те, що контрольно-наглядова діяльність у сфері містобудування є діяльністю органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, слід звернути увагу на законність як метод діяльності, який означає, що: 1) органи публічної адміністрації і посадові особи при здійсненні своєї діяльності, розробляючи і приймаючи рішення, спираються на принципи і вимоги законності; 2) при організації реалізації прийнятих рішень вони не виходять за межі своєї компетенції; 3) при здійсненні контролю за законністю дій учасників суспільних відносин вони додержуються правових процедур, використовують правові засоби і способи [168, с. 708 – 710].

Отже, гарантії законності — це комплекс взаємопов'язаних об'єктивних умов та суб'єктивних факторів і спеціальних засобів, що забезпечують режим законності [183].

Погоджуючись із позицією І. С. Орехової, що серед таких гарантій виділяються дві сукупності комплексів гарантій – загальносоціальні та спеціально-юридичні. До системи загальносоціальних включаються економічні, політичні, соціальні, ідеологічні; спеціально-юридичні включають в себе юридичні та організаційні гарантії. Підвищення ролі юридичних гарантій зумовлено, по-перше, їх формальним закріпленням у нормативних актах; по-друге, системною кризою української держави та суспільства, яка практично нейтралізує комплекс загальносоціальних гарантій [105, с. 131].

Таким чином, юридичні гарантії законності за найближчими цілями можна поділити на: 1) превентивні (запобіжні) – полягають в запобіганні правопорушенням; 2) припинення – спрямовані на припинення виявлених правопорушень; 3) відновлювальні – виражаються в усуненні або відшкодуванні негативних наслідків правопорушень; 4) каральні, або штрафні, – спрямовані на реалізацію юридичної

відповідальності правопорушників: покарання особи, винної у вчиненні правопорушення. [172, с. 716–718].

В цілому можна стверджувати, що система гарантій може будуватися на різноманітних підставах. Одні автори, наприклад, пропонують всі існуючі гарантії процесу розділити на дві групи: а) загальні гарантії, встановлені законом для розгляду всіх справ і б) спеціальні гарантії (у даному випадку – гарантії контрольно-наглядового провадження). Гарантії складають свого роду основу контрольно-наглядового провадження та створюють умови надійності становища всіх суб'єктів процесу, постійного усвідомлення ними впевненості у досягненні поставлених цілей, тобто забезпечення сприятливого та ефективного здійснення всіх контрольно-наглядових дій.

Варто звернутись до напрацювань Д.В. Лученко, який об'єднує гарантії суб'єктів контрольних правовідносин та третіх осіб і поділяє їх за функціональною ознакою на: організаційно-правові (інформаційне, у тому числі – юридичне забезпечення діяльності контролюючих суб'єктів, надання приміщень, коштів, транспорту і зв'язку, технічне обслуговування, діловодство та інше); матеріально-забезпечувальні (відшкодування майнової шкоди, заподіяної службовцю під час виконання службових обов'язків, страхування службових осіб органів контролю у випадках смерті або загибелі) і захисні (відповідальність винних осіб за протидію контролюючим суб'єктам у виконанні своїх обов'язків, захист державою життя, здоров'я, честі, гідності та майна службовців контролюючих органів і членів їх родин від злочинних посягань та інших протиправних дій) [90, с. 129–130].

В цілому Д. В. Лученко виокремив систему гарантій контрольно-процесуальної діяльності наступним чином: 1) загальні гарантії контрольної діяльності; 2) гарантії контролюючих суб'єктів; 3) гарантії підконтрольних суб'єктів; 4) гарантії третіх осіб [90, с. 129].

У свою чергу, О. М. Хольченков досліджуючи гарантії підконтрольних суб'єктів є виділяє превентивні гарантії, гарантій припинення, відновлювальні і каральні гарантії. Поряд із цим, зазначає про існування гарантій функціонального призначення – тобто таких, які відносно виділеної системи носять комплексний характер. До таких,

у першу чергу, слід віднести право підконтрольного суб'єкта на оскарження дій контролюючих органів та їх посадових осіб. Саме функціональна природа цієї гарантії (забезпечення дотримання прав суб'єкта господарювання) обумовлює її одночасне віднесення до однієї зі стадій контрольного провадження і вказівки на її факультативний характер [193, с. 86].

Враховуючи позиції вчених, гарантіями забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування слід назвати: 1) превентивні, 2) припинення, 3) відновлювальні, 4) каральні.

До превентивних гарантій забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування слід віднести: закріплення періодичності проведення контролю та нагляду; планування контрольних та наглядових дій; встановлення виключного переліку підстав проведення позапланових заходів контролю; легітимація контролю (документальне оформлення); реалізація контрольно-наглядових повноважень у межах, встановлених законодавством; дотримання процедур здійснення контрольно-наглядових дій та відповідних строків.

Особливостям здійснення процедури контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування було приділено у попередніх підрозділах, тому зупинятися не будемо.

Гарантії припинення для суб'єкта містобудування полягають у недопущенні посадових осіб суб'єкта контрольно-наглядової діяльності до виконання повноважень. Дана норма закріплена в ст. 10 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [144], де наголошено, що суб'єкт господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) має право не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо: 1) він здійснюється з порушенням вимог щодо періодичності проведення заходів державного нагляду (контролю), передбачених законом; 2) посадова особа органу державного нагляду (контролю) не надала копії документів, передбачених цим Законом, або якщо надані документи не відповідають вимогам цього Закону.

У свою чергу, відповідно до п. 14 постанов Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553 Про затвердження «Порядку здійснення державного архітектурно-

будівельного контролю» суб'єкт містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, має право: вимагати від посадових осіб інспекції дотримання вимог законодавства; перевіряти наявність у посадових осіб інспекції службових посвідчень [128].

Стосовно періодичності проведення контрольно-наглядового провадження щодо дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил та ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, то відповідно до п. 6 постанов Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553 Держархбудінспекція України та її територіальні органи проводять планові перевірки об'єктів містобудування не частіше ніж один раз на півроку [128].

Гарантії відновлення для суб'єкта містобудування полягають в: 1) одержанні та ознайомленні з актами перевірки; 2) оскарженні незаконних дій та рішень Держархбудінспекції України та її територіальних органів; 3) відшкодуванні збитків суб'єктам містобудування, спричинених незаконними діями Держархбудінспекції України та її територіальних органів; 4) відбір зразків та експертиза проводиться за рахунок Держархбудінспекції України та її територіальних органів.

Право на одержання та ознайомлення з актами державного контролю розкрито у ст. 7 України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [144] і полягає у тому, що в останній день перевірки два примірники акта підписуються посадовими особами контролюючого органу, які здійснювали захід, та суб'єктом господарювання, один з яких вручається суб'єкту господарювання.

Зазначене право є передумовою для оскарження незаконних дій представників контрольно-наглядового органу за наслідками проведення перевірки, оскільки передбачає можливість подання зауважень до акту перевірки, які стають його невід'ємною частиною і повинні враховуватись під час прийняття рішення про застосування заходів впливу за наслідками проведення перевірки.

З метою визначення юрисдикції суду щодо оскарження рішення Держархбудінспекції України, варто звернутись до постанови Пленуму Вищого

адміністративного суду від 20.05.2013 № 8 [141] де закріплено, що за змістом пункту 1 частини першої статті 3 КАС України у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Спир набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.

Виходячи із зазначено, слід зробити висновок, що Держархбудінспекція України здійснюючи свої повноваження вступає у правовідносини, які є публічно-правовими, а справи зі спорів, що виникають між суб'єктами цих відносин, тобто Держархбудінспекцією України та суб'єктами містобудування є адміністративними.

У зв'язку з цим юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи за участю Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів, у тому числі й ті, які виникають під час виконання повноважень у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також у сфері ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури [141].

Останніми у переліку гарантіями законності контрольної-наглядової діяльності у сфері містобудування за найближчою метою контролю та найбільш вагомими за впливом є каральні гарантії для підконтрольних суб'єктів. Останні представлені юридичною відповідальністю органів контрольної-наглядової діяльності за порушення прав суб'єктів містобудування та правом суб'єкта містобудування повідомити орган державного контролю (нагляду) про відмову посадової особи від заповнення Журналу реєстрації перевірок. Якщо перша представляє собою матеріальну гарантію, то друга – процесуальну передумову її реалізації.

Юридична відповідальність займає одне з провідних місць у системі правового регулювання. У поєднанні з правовими обов'язками вона формує собою імперативну модель правового регулювання, в основі якої лежить принцип «заборонено все, окрім

дозволеного» [9, с. 478–483], що є провідним у правовому регулюванні державно-управлінських відносин.

Юридична відповідальність органів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування може наставати як для посадових осіб, що здійснюють контроль та нагляд, так і для контролюючих органів (Державної архітектурно-будівельної інспекції України). Відповідальність органів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування обмежується лише відшкодуванням завданої шкоди, адже така відповідальність переслідує не мету покарання, а відновлення раніше порушених прав. Вона є компенсуванням завданих збитків і виражається у грошовому еквіваленті.

Відповідальність посадових осіб органів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування в національній системі права представлена у вигляді цивільно-правової, дисциплінарної, адміністративної та кримінальної.

В кінцевому підсумку, слід визначити гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування як закріплену в нормах права систему адміністративно-правових засобів та способів встановлених державою, спрямованих на забезпечення режиму законності у відносинах між суб'єктами контрольно-наглядової діяльності та підконтрольними суб'єктами у сфері містобудування і дотримання встановленої законодавством процесуальної форми контролю та нагляду.

Дослідження основних напрямків, форм та методів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування дозволило отримати наступні висновки.

Виокремлено напрямки контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування в залежності від таких критеріїв: 1) в залежності від стадій містобудівельної діяльності; 2) від виду об'єкта будівництва; 3) суб'єкта здійснення; 4) виду перевірки; 5) в залежності від виду дозвільної діяльності

Виокремлено та проаналізовано основні форми діяльності Держархбудінспекції України, а саме: 1) прийняття індивідуальних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) прийняття нормативних актів. Доведено, що адміністративні акти, які приймаються в ході виконання інспекційних повноважень є основною формою реалізації завдань та функцій Держархбудінспекції України.

Методами контрольно-наглядової діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України названо переконання та примус. Під заходами адміністративного припинення в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України слід розуміти сукупність способів офіційно-владного впливу щодо виявлення та примусового припинення протиправних діянь, що мають ознаки порушень законодавства у сфері містобудування, спрямованих на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винних осіб юридичної відповідальності.

Доведено, що Держархбудінспекції України є головним адміністративно-юрисдикційним органом щодо розгляду справ стосовно порушень законодавства у сфері містобудування.

Визначено гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування як закріплену в нормах права систему адміністративно-правових засобів та способів встановлених державою, спрямованих на забезпечення режиму законності у відносинах між суб'єктами контрольно-наглядової діяльності та підконтрольними суб'єктами у сфері містобудування і дотримання встановленої законодавством процесуальної форми контролю та нагляду.

Гарантіями забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування названо: 1) превентивні, 2) припинення, 3) відновлювальні, 4) каральні.

ТЕМА 3. РОЛЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Лекція 9. Правоохоронні органи як суб'єкт контрольно-наглядової діяльності у сфері будівництва

Сучасний стан розвитку суспільних відносин та адаптація національного законодавства до європейських норм потребує переосмислення ролі прокуратури у захисті інтересів держави та суспільства, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення «загального нагляду» за додержанням законів та водночас вимагає запровадження правових механізмів, які дозволять підвищити ефективність її діяльності та зосередити основну увагу на питаннях, пов'язаних із кримінальним судочинством.

Необхідно зазначити, що питання реформування органів прокуратури, зокрема щодо позбавлення прокуратури функції «загального нагляду», стало актуальним одразу ж після прийняття Конституції України, стаття 121 якої не передбачає збереження за прокуратурою такого повноваження.

Лише пунктом 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України встановлено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Таким чином, вже більше 15 років триває «перехідний етап» реформування прокуратури та приведення її статусу та повноважень у відповідність із Основним Законом України.

Необхідно зауважити, що на сьогодні виконано конституційну умову щодо створення системи державних контрольних органів. Так, пунктом 2 частини першої статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня

2011 року передбачено, що здійснення державного нагляду (контролю) є основним завданням центральних органів виконавчої влади [150].

Отже, відсутні підстави для продовження виконання прокуратурою наглядових функцій, оскільки це призводить до дублювання функцій відповідних органів виконавчої влади.

Подальше реформування прокуратури є важливим і з огляду на той факт, що це є зобов'язанням нашої держави перед європейськими інституціями.

Так, у Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України до Ради Європи зазначено, що одне із зобов'язань, яке взяла на себе наша держава, полягає у тому, що роль та функції Генеральної прокуратури будуть змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи [29].

В Остаточному тексті Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною від 27 вересня 2001 року Асамблея звернула увагу на необхідність виконати зобов'язання нашої держави щодо трансформації ролі та функцій Генеральної прокуратури і у зв'язку з цим закликала органи влади повністю імплементувати реформу Генеральної прокуратури відповідно до принципів і стандартів Ради Європи, маючи на меті скасування наглядових функцій прокуратури, які не відповідають Конституції України і загрожують незалежності судової влади [156].

У Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1346 (2003) від 29 вересня 2003 року «Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань» Асамблея в черговий раз закликала провести повне реформування органів прокуратури відповідно до принципів та стандартів Ради Європи [157].

Аналогічні за своїм змістом заклики містяться також у Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1622 (2003) від 29 вересня 2003 року, Резолюції № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року [158], Резолюції № 1862 (2012) від 26 січня 2013 року [160].

У Резолюції № 1755 (2010) від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні» Парламентська асамблея Ради Європи звернула увагу на той факт, що функція прокуратури України щодо загального нагляду суперечить європейським стандартам і що, зокрема, через наявність цієї функції вона має повноваження, які значно перевищують ті, що необхідні в демократичній державі [159]. У зв'язку з цим ПАРЄ закликала органи влади та Верховну Раду України якнайшвидше ухвалити в тісних консультаціях із Венеціанською Комісією закон про прокуратуру, який повністю відповідатиме європейським стандартам та цінностям.

Ще раніше у своїх висновках, зокрема Висновку від 17 жовтня 2006 року (CDL-AD (2006)029, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) наголошувала, що скасування у прокуратури загальної функції нагляду буде позитивним кроком, який показує намір розірвати відносини з «радянською моделлю прокуратури».

Отже в Україні тривають складні процеси удосконалення системи та механізму діяльності всіх державних органів, без чого неможливим є вихід нашої держави на новий етап цивілізованого розвитку, реальна демократизація суспільних відносин, додержання визначених Конституцією України прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

Але в той же час, слід констатувати, що органи прокуратури залишаються єдиним органом уповноваженим від імені держави здійснювати прокурорський нагляд за додержанням законів в Україні, хоча ключові елементи механізму «загального» прокурорського нагляду за законністю діяльності державних органів було виключено.

Можна відзначити, що відповідно до Конституції України прокуратура займає самостійне місце в механізмі держави, що обумовлено завданнями прокурорського нагляду, функціями, принципами організації й діяльності та повноваженнями органів прокуратури.

В той же час, стосовно визначення місця прокуратури в системі органів державної влади в юридичній літературі існують різні підходи.

Так, О. Михайленко та В. Ковальський вважають, що особливості прокуратури як унікальної державної інституції не дають підстав для її включення до якоїсь з гілок

влади. При цьому, на їх думку, особливий характер діяльності прокуратури проявляється у тому, що вона здійснює як правоохоронний, так і праворегулюючий вплив [99]. В. І. Рохлін підкреслював, що «органи прокуратури не є гілкою державної влади ... і не повинні входити ні в одну з її гілок» [166, с. 65]. Ю. І. Скуратов стверджував, що в сучасних умовах знято тезу про прокурорську владу як особливу [179, с. 11].

Деякі автори визнають державно-владний, правовий характер діяльності прокуратури і визначати її правовий статус, вдаються до слів «самостійний» або «незалежний». Так, автори підручника «Конституційне право України» [73, с. 596] розглядають прокуратуру як самостійний, спеціальний державний або правовий інститут, В. Глаговський та М. В. Руденко – як «незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади» [31, с. 43], Ю. Полянський – як «самостійну систему державних органів» [117, с. 92]. Отже, визнаючи самостійне значення прокурорської системи, вчені все ж утримуються від оцінки можливості віднесення прокуратури до окремої гілки державної влади.

Варто уваги позиція О. М. Бандурки, сутність прокуратури та її відмінність від інших органів держави полягає в тому, що вона по-перше, не має законодавчих, адміністративних чи судових функцій; по-друге, не втручається безпосередньо у господарську діяльність органів, за додержанням законності якими здійснюється нагляд і, по-третє, не піддає діяльність та акти відповідних органів державного управління оцінці з точки зору їх практичної доцільності, а лише здійснює нагляд за тим, щоб у нормативних актах і діяльності державних структур додержувався і правильно застосовувався закон [16, с. 41].

Слушно відзначав П. В. Шумський, включення прокуратури до складу Міністерства юстиції України чи до іншої структури виконавчої влади істотно змінило б рівень і зміст її наглядової функції за дотриманням законів, перетворило б її на відомчий чи міжвідомчий контроль [207, с. 19].

Крім того, існує ідея включення прокуратури до складу судової влади. Так, розглядаючи прокуратуру як самостійний правовий інститут, Л. М. Давиденко запропонував «умовно» включити її до складу судової влади [38, с. 380]. В. Погорілко

та М. Малишко висловили впевненість у тому, що в Україні сформувалась система органів судової влади у складі загальних судів, арбітражних судів, Конституційного Суду і прокуратури [115, с. 33]. М. В. Костицький теж вважає, що до структури судової влади, крім судів, відносяться деякі види державних органів і установ, що обслуговують судову владу, серед них, перш за все, слід відзначити органи прокуратури [78, с. 6].

Деякі науковці констатують у своїх працях, що прокуратура виступає важливим чинником у системі стримування і противаг у відносинах між різними державними органами.

Так, М. В. Косюта зазначає, що визначення місця прокуратури України в державно-правовій системі базується на принципі поділу державної влади, закріпленому у ст. 6 Конституції України. Звідси – численні висловлювання науковців, які прагнуть віднести прокуратуру або до судової, або до законодавчої чи виконавчої влади, або обстоюють тези про те, що вона взагалі не належить до жодної гілки влади, служачи інструментом стримування і противаг у відносинах між ними. При цьому не береться до уваги те, що в складному державному організмі неможливо поділити всі державні органи лише між трьома «традиційними» гілками влади. Зокрема, прокурорська система в конкретно-історичних умовах України не вписується в жодну з них.

Продовжуючи свою думку, М. В. Косюта наголошує, що в сучасних умовах прокуратура України може розглядатись як повноцінна гілка державної влади. Передумовами цього є: специфічна функціональна спрямованість діяльності прокуратури, яка виділяє її з-поміж інших державних систем; закріплення функцій прокуратури безпосередньо в Основному Законі, подібно до інших гілок влади; самостійне місце, яке виділено для прокуратури у структурі Конституції (між виконавчою та судовою владами), організаційна відокремленість, єдність і централізація прокурорської системи України [79, с. 18].

В. І. Малюга наводить аргументи, що прокуратура України перебуває поза межами гілок державної влади і представляє самостійний вид, форму державної діяльності та її влади, а також про те, що прокуратуру не слід відносити до

законодавчої, «контрольно-наглядової» гілки влади, оскільки віднесення прокуратури до будь-якої гілки влади буде означати ліквідацію прокуратури як єдиної, незалежної державної інституції, органу нагляду за додержанням законів [91, с. 6]

В монографічному дослідженні Є. М. Поповича «Шляхи розвитку прокуратури України» розглядається місце та значення прокуратури в системі державних органів. Є. М. Попович наголошує на необхідності вдосконалення правового забезпечення діяльності органів прокуратури з тим, щоб вони сприяли всебічному утвердженню верховенства закону, зміцненню правопорядку, неухильному додержанню прав та свобод громадян. Досягнення цієї мети можливе, на думку Поповича Є.М., лише за умови врахування усього комплексу чинників, які обумовлюють функціонування національної правової системи. Потреби демократичного суспільства, яке будується сьогодні в Україні, обумовлюють поступову еволюційну зміну всього державного механізму, у тому числі й органів прокуратури, однак непродумані поспішні кроки, пов'язані із звуженням їх функцій, перш за все можуть негативно відбитися на стані законності та правопорядку у країні. Тому головним орієнтиром у реформуванні органів прокуратури мають бути не кількісні, а якісні зміни, сутність яких полягатиме у підвищенні прозорості та демократизації діяльності прокуратури [119, с. 298].

М. К. Якимчук наголошує на тому, що система органів прокуратури є не лише автономною щодо системи державних органів і самостійною організаційною системою з визначеними цілями діяльності, функціями і компетенцією по їх здійсненню, але й самоуправлінською та самодостатньою, оскільки щодо неї не допускається безпосереднє управління з боку інших державних органів та посадових осіб. Крім того визначено, що особливістю управління в системі органів прокуратури є те, що управлінський вплив не виходить за межі прокурорської системи; мета управління в системі органів прокуратури незмінна: підтримання прокурорської системи у стані, який дає змогу вирішувати дедалі нові завдання, гнучко і оперативно реагувати на зміни в стані законності. Доведено, що організаційно систему управління в органах прокуратури необхідно розглядати як ієрархічну структуру, побудовану в трьох рівнях управління (Генеральна прокуратура на чолі з Генеральним прокурором України – прокуратури обласного рівня – прокуратури районного рівня), в якій

прокуратури міст з районним поділом виступають не управлінською, а координаційною ланкою [208, с. 7].

В цілому можна зробити проміжний висновок, що віднесення прокуратури до будь-якої гілки влади, в тому числі і до контрольної-наглядової, буде означати ліквідацію прокуратури як унікальної, єдиної, незалежної державної інституції; органу нагляду за додержанням законів, в тому числі й за органами контролю. Спрощувати діяльність прокуратури, її призначення, нівелювати функції, що на неї покладаються, розчинити серед вузькоспеціалізованих контролюючих органів – неприпустимо. Прокуратура виконує свої функції через систему власних органів. Їх можна визначити як організаційно-відокремлені підрозділи, установи єдиної централізованої системи прокуратури, що в межах своєї функцій здійснюють відповідну діяльність від імені прокуратури в цілому, як державного органу.

Не можна, на наш погляд, обґрунтовувати неможливість виділення прокуратури в системі державного апарату як окремої гілки влади і вищенаведені посилення на те, що «прокуратура діє в інтересах всіх влад», «обслуговує їх» чи «є елементом системи стримування і протидії у відносинах між різними гілками влади». Ці ознаки якраз і підтверджують відповідний рівень її автономії у владній системі. У ст. 121 Конституції України не випадково підкреслено, що прокуратура України складає єдину систему. Якби її не існувало, а органи і посадові особи прокуратури були в організаційному плані «прив'язані» до інших державних структур (судів або органів виконавчої влади), то не було б підстав ні в теоретичному, ні в практичному плані стверджувати, що прокуратура являє собою самостійну гілку влади.

На нашу думку, місце органів прокуратури України слід розглянути під кутом функцій держави та органів, які їх виконують.

Останнім часом в науці адміністративного права з'являються наукові праці в яких відстоюються позиція про віднесення органів прокуратури до органів публічної адміністрації [191].

Так, Д. М. Романяк на підставі аналізу доктринальних підходів до визначення місця органів прокуратури в системі органів державної обґрунтовує необхідність віднесення органів прокуратури до органів публічної адміністрації, оскільки

діяльність органів прокуратури спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина та захист публічного інтересу [165, с. 11].

Так, П. О. Угровецький зазначає про необхідність запровадження у юридичну термінологію поняття «орган публічної адміністрації», який і повинен врегулювати питання, пов'язані з місцем державних органів в системі державної влади, у тому числі і органів прокуратури, яка діє не тільки в межах адміністративно-правових відносинах, але й в інших публічно-правових [191, с. 23].

У свою чергу, П. О. Угровецький, наголошує на тому, що буде виправданим віднесення органів прокуратури до органів публічної адміністрації із врахуванням наступних ознак: створені з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконання діяльності, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції; реалізує свою діяльність з допомогою визначених державою форм і методів; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки [191, с. 25–26].

Отже, враховуючи позиції вчених, можна дійти висновку, що прокуратура України займає унікальне місце в державному механізмі, не належачи до жодної з гілок державної влади, і відіграє найважливішу роль у побудові правової соціальної держави, оскільки її діяльність спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень, гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення [147].

Відповідно до ст. 121 Конституції України на органи прокуратури покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність,

дівання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Відповідно до п. 9 перехідних положень Конституції України, прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [74].

Особливістю всіх цих функцій є те, що, будучи закріпленими за органами прокуратури, вони не властиві всім іншим органам державної влади. Принциповий характер при цьому мають зміст і специфіка повноважень прокурора, зокрема, при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, особливий характер правовідносин, які виникають між прокуратурою та іншими учасниками прокурорсько-наглядного процесу.

Отже, наявність конституційної норми свідчить як про значимість цього державного органу, так і необхідність прокуратурі, що за конституційним статусом і функціями покликана забезпечувати нагляд за додержанням законів у державі, самій бути організованою та діяти лише на основі встановлених законом принципів, підстав і порядку.

Виходячи із змісту ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є: 1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; 2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності [147].

Зокрема, в юридичній літературі висловлено судження, що під предметом прокурорського нагляду слід розуміти законність, зміст якої утворюється з таких елементів: а) закони і підзаконні акти; б) виконання законів, тобто проведення їх у життя; в) нагляд за точним і однаковим виконанням законів; г) відповідальність за допущене порушення законів.

В інших випадках стверджується, що предметом прокурорського нагляду є суспільні відносини, або навіть напрямок діяльності, обумовлене предметом відання (видом прокурорського нагляду).

В. Б. Ястребов, даючи визначення поняттю предмета прокурорського нагляду, стверджує, що, з одного боку, він характеризує змістовну специфіку дій прокурора, їх прив'язку до досягнення певних цілей, вирішенню конкретних завдань, а з іншого – це той кінцевий результат, на досягнення якого спрямована діяльність прокурора [210, с. 11–16].

В. В. Долежан, вивчаючи проблему співвідношення управлінських і наглядових правовідносин, констатував, що управлінські відносини в органах прокуратури бувають трьох видів: 1) управлінські відносини, не пов'язані зі здійсненням прокурорського нагляду, зокрема, які виникають між керівниками та підлеглими ланками прокурорської системи (приймання на роботу відповідних категорій працівників, накладення стягнень, застосування заходів заохочення, атестація кадрів тощо); 2) управлінсько-наглядові правовідносини, в яких домінують управлінські елементи (розпорядження вищестоящого прокурора щодо організації приймання громадян безпосередньо на підприємствах); 3) наглядово-управлінські відносини, в яких переважають наглядові елементи, з них безпосередньо випливають визначення змін чи зупинення прокурорсько-наглядових правовідносин (направлення підлеглим прокурорам завдань щодо проведення перевірок виконання законів, надання доручень про перевірку конкретних скарг або заяв, надання підлеглим прокурорам вказівок щодо внесення акта прокурорського реагування або, навпаки, про його відкликання [44, с. 84–86].

Отже, основний зміст діяльності прокуратури – нагляд за додержанням законів, які регулюють різноманітні блоки соціально-економічного життя суспільства, що по

суті повинно забезпечити точне та однакове їх застосування [79, с.18–19]. Від того, як працює прокуратура, багато в чому залежить, чи будуть виконуватися закони належним чином. У самому широкому розумінні прокурорський нагляд є однією з форм соціального контролю в суспільстві. Від різних форм соціального контролю, що здійснюються іншими державними органами у т.ч. архітектурно-будівельний контроль, прокурорський нагляд відрізняється своїм цільовим призначенням і правовими засобами виявлення й усунення порушень законів. Для більшості інших органів контроль становить лише одну з форм їхньої діяльності по вирішенню багатьох завдань, що перед ними поставлені. Для прокуратури ж нагляд за додержанням і застосуванням законів значною мірою визначає зміст її діяльності [2, с.79-85].

Наша позиція полягає в тому, що дотримання Конституції України, виконання законів – міністерствами, службами, агентствами, органами управління та контролю, посадовими особами, керівниками та органами місцевого самоврядування – це і є предмет прокурорського нагляду, про що прямо зазначено в ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», а зазначені органи та організації – об'єкти нагляду.

Враховуючи досліджувану сферу діяльності, слід зазначити, що органи прокуратури спрямовують свою діяльність на здійснення заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил та ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури.

З урахуванням викладеного можна дійти висновку, що предметом прокурорського нагляду у сфері містобудівної діяльності є:

1. Виконання центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю:

- а) Конституції України;

б) діючих на території України законів, які регулюють: а) відносини з територіального планування, забудови та іншого використання територій, проектування, будівництва об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури; б) відносини, що виникають у зв'язку з розвитком територій, відносини в сфері земле-, лісо-і водокористування, у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини; в) інші пов'язані з розвитком територій відносини;

2) відповідність законам правових актів, що видаються зазначеними органами та посадовими особами в сфері планування, забудови та іншого використання територій;

3) дотримання прав і свобод людини і громадянина при здійсненні містобудівної діяльності.

В той же час, об'єктом прокурорського нагляду в сфері містобудування фактично можуть бути всі перераховані в ст. 7 Закону України «Про основи містобудування» органи, що здійснюють державне регулювання у сфері містобудування, органи місцевого самоуправління у сфері містобудування, а також юридичні особи, у разі здійснення ними містобудівної діяльності, тобто діяльності по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

Варто вказати, що органи прокуратури під час здійснення нагляду у сфері містобудування стикаються з такими порушенням, як поданням забудовниками недостовірних даних в документах. Так, процедура стосовно об'єктів певної категорії передбачає, що замовник має надати інспекції декларацію про початок будівельних робіт. Проте на практиці органи прокуратури стикаються з наданням хибної

інформації. Так, на вулиці Вільшанській у Печерському районі м. Києва планувалося будівництво багатоповерхівок на схилі. Цей процес призвів би до руйнування прилеглих споруд та знищення зелених насаджень. До того ж забудовник вніс у декларацію недостовірну інформацію щодо отримання містобудівельних умов та обмеження забудови земельної ділянки. Також не було інформації про проведення обов'язкової (землевпорядної) експертизи проекту (будівництва), який зводиться на території зі складними інженерно-технологічними та техногенними умовами. Прокуратура Печерського району порушила кримінальну справу за фактом самовільного захоплення земельної ділянки та перевищення повноважень посадовими особами будівельної організації [23].

В той же час, слід констатувати, що упродовж останніх років прокурорськими перевіркою охоплено весь спектр діяльності Держархбудінспекції України та її територіальних органів. Завдяки комплексному підходу викрито непоодинокі факти порушень закону у сфері містобудування, зокрема, із ознаками корупції.

Так, у зв'язку з виявленням фактів хабарництва та вчиненням інших злочинів у сфері службової діяльності упродовж 2011–2013 років органами прокуратури порушено 18 кримінальних справ стосовно службових осіб Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її органів на місцях, з яких 15 направлені до суду [104].

Так, за даними Генеральної прокуратури України, прокуратурою Кіровоградської області розслідується кримінальна справа, порушена за ознаками злочинів, передбачених ч. 3 ст. 364, ч. 3 ст. 368 Кримінального кодексу України стосовно службових осіб інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Кіровоградській області, які неодноразово вимагали та одержували хабарі за не притягнення до адміністративної відповідальності, уникнення та зменшення сум штрафних санкцій [104].

Крім того, з метою усунення порушень законів прокурорами упродовж останніх трьох років в органи Держархбудінспекції України внесено 303 документи реагування, за результатами розгляду яких відповідальності притягнуто 223 посадові особи, скасовано та приведено у відповідність із законом понад 80 незаконних рішень [104].

Найбільш типовими порушеннями, що виявлялись під час перевірок, є незаконна видача дозволів на виконання будівельних робіт, порушення порядку надання адміністративних послуг, неналежна організація та проведення перевірок додержання законодавства у сфері містобудування, незастосування заходів реагування до правопорушників, відсутність контролю за усуненням встановлених порушень.

В цілому органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням законодавства у сфері містобудування за двома напрямками, в залежності від суб'єкта, по-перше, за діяльністю суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, а по-друге, за діяльністю суб'єкта містобудування.

Структурно прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законодавства у сфері містобудування складається з:

1) виявлення порушень цього законодавства як юридичними, так і фізичними особами, встановлення причин та обставин, що сприяють цим порушенням, а також осіб, що порушили закони (стадія виявлення правопорушень у сфері містобудівельної діяльності);

2) усунення виявлених порушень у сфері містобудівельної діяльності, причин цих порушень та умов, що їм сприяють (стадія усунення правопорушень);

3) притягнення у встановленому порядку до відповідальності осіб, які допустили порушення у сфері містобудівельної діяльності (стадія притягнення правопорушників до відповідальності);

4) запобігання порушенням у сфері містобудівельної діяльності (профілактична стадія). Власне в цьому виражається основний нормативний зміст прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законодавства у сфері містобудівельної діяльності [195].

Лекція 10. Адміністративні акти правоохоронних органів під час здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері будівництва

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов суб'єкт публічної адміністрації діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Ці питання є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів публічної адміністрації з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами.

Тому дослідження процедури прийняття адміністративних актів органами прокуратури під час здійснення наглядової діяльності у сфері містобудування сьогодні не викликає сумнівів.

Варто зазначити, що останнім часом процедурі прийняття адміністративних актів суб'єктами публічної адміністрації приділяється уваги вчених-адміністративістів, які досліджують діяльність останніх в різних сферах діяльності: В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, Р. С. Мельник, П. О. Угровецький, В. П. Тимощук, І. Л. Самсін, А. М. Школик тощо. Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу щодо дослідження процедури прийняття адміністративних актів, саме органами прокуратури під час здійснення наглядових повноважень у сфері містобудування.

Останнім часом точаться певні дискусії у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині навколо використання терміна, який би охоплював всі результати діяльності

суб'єктів публічної адміністрації. Оскільки раніше домінуючим був термін «правовий акт державного управління», то в умовах сьогодення відбуваються реформаційні процеси в галузі адміністративного права і використання цього терміну не узгоджується із вимогами часу. Натомість, на сьогоднішній день пропонується ціла низка нових термінів: «правові акти публічної адміністрації», «адміністративні акти», «акти адміністративної влади» тощо. Для того щоб врахувати все це розмаїття актів, які можуть приймати суб'єкти публічної адміністрації під час своєї діяльності, варто все ж таки зупинитись на тому терміні, в якому є вказівка на реального суб'єкта його прийняття, й це термін не залишає поза увагою жодного різновиду діяльності суб'єкта публічної адміністрації – як адміністративний акт [67, с. 175].

У зв'язку з цим слід говорити, що визначальним інструментом діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого остання діє у будь-якій сфері, виступає саме адміністративний акт, прийняття якого, відповідно, викликає виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин [109, с. 257].

Варто погодитись із В. П. Тимошуком, що процедура прийняття адміністративних актів є основним видом адміністративної процедури [185, с. 82]. Такої ж позиції дотримується Т. О. Коломоець, наголошуючи, що для позначення процесу прийняття адміністративних актів використовується термін «процедура» [1, с. 185].

А. М. Школик у своїй праці сформулював наступне розуміння адміністративної процедури – це закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічної адміністрації [206, с. 123]. Хоча дане визначення не дає комплексного уявлення про різноманітність адміністративних процедур.

В межах нашого дослідження слід звернути увагу до напрацювань П. О. Угровецького, який з метою розкриття поняття адміністративного акта органів прокуратури досліджував наступні його елементи юридичної природи: юридична сила, сфера застосування, зміст та форма тощо.

Так, відповідно до Конституції України органи прокуратури не належать до органів законодавчої влади і не наділені повноваженнями по виданню нормативно-правових актів у формі закону. Таким чином, всі акти, які приймаються органами

прокуратури, є підзаконними, тобто приймаються на основі і на виконання законів, мають вторинний характер. Треба зауважити, що в даному разі поняття «підзаконний» використовується не в тому значенні, яке застосовується при визначенні підзаконних нормативних актів. Адміністративні акти органів прокуратури направлені на вирішення завдань, які стоять перед прокуратурою, приймаються в межах її компетенції та мають певну сферу дії тощо [191, с. 65].

Адміністративні акти органів прокуратури приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності на рівні Генеральної прокуратури України, обласних та прирівняних до них прокуратур, у прокуратурах міст і районів та прирівняних до них прокуратурах, а також уповноваженими прокурорами на рівні відповідних апаратів, підрозділів та інших структур. Згідно з Законом України «Про прокуратуру» статті 15 частини 7 Генеральний прокурор відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції, які мають першорядне значення для стратегічної спрямованої діяльності органів прокуратури і ефективного функціонування всієї системи органів прокуратури України.

Відповідно до територіального принципу організації та діяльності органів прокуратури адміністративні акти розповсюджуються на всіх працівників органів прокуратури, якщо вони прийняті Генеральним прокурором або на працівників прокуратури Автономної Республіки Крим, певної адміністративно-територіальної одиниці, якщо адміністративний акт був прийнятий відповідною прокуратурою. За предметною компетенцією адміністративні акти органів прокуратури можуть бути направлені на окремі категорії працівників або справ тощо [191, с. 65].

Що ж стосується адміністративних актів органів прокуратури при здійсненні зовнішньоорганізаційної діяльності то, на думку О. П. Угровецького, до них слід віднести акти прокурорського нагляду щодо: 1) відповідності актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами та організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; 2) додержання законів про недоторканість особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок

захисту цих прав; 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього природного середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності; 4) міжвідомчого та координаційного характеру, прийняття яких пов'язано заходами, направленими на боротьбу із організованою злочинністю та корупцією; 5) розгляду звернень громадян, які надійшли до органів прокуратури тощо [191, с. 66].

Слід звернути увагу на те, що під формою адміністративного акта органу прокуратури слід розуміти документ, який має відповідні реквізити, які чітко визначені законодавством. Обов'язковим елементом будь-якого правового акта, в тому числі й акта прокуратури, є його назва. Так, Закон України «Про прокуратуру» [147] називає такі адміністративні акти: накази, розпорядження, положення, інструкції, подання тощо.

Ю. А. Тихомирова наголошує на тому, що зміст правового акта як елемента його юридичної природи, так і зміст адміністративних актів органів прокуратури, полягає «у суворому юридичному формулюванні його головної мети та відповідності завдань, вибір найбільш ефективних правових засобів, в першу чергу норм, визначенню суб'єктів, які наділені правами та обов'язками, а також визначення ресурсів, необхідних для реалізації акта та їх співвідношення з іншими правовими актами» [187].

М. Ю. Івчук досліджуючи правозастосовчу діяльність органів прокуратури України, розглядає її, як особливу форму діяльності органів прокуратури та їх посадових осіб з підготовки та прийняття владно-розпорядчих та організуючих рішень на основі юридичних фактів щодо конкретних суб'єктів, а також направлена на конкретизацію правового регулювання і охорону соціальних цінностей [53]. В даному випадку М. Ю. Івчук конкретизує, що кінцевим результатом діяльності органів прокуратури є прийняття відповідного рішення.

У свою чергу, С. А. Кулинич визначає особливості саме управлінського рішення органів прокуратури, серед яких виділяє: 1) їх спрямованість на вирішення як внутрішньо-організаційних завдань, так і на вирішення основних завдань та функцій, які стоять перед прокуратурою (ст. ст.4, 5 Закону України «Про прокуратуру»);

2) перевагу внутрівідомчих управлінських рішень над зовнішніми (позавідомчими), так як переважна більшість управлінських відносин здійснюється саме під час внутрівідомчої діяльності; 3) можливість прийняття управлінських рішень як у єдиноначальному порядку, так і колегіальному (колективному), де переважає перший; 4) особливий суб'єктний склад, так як одним із обов'язкових суб'єктів прийняття управлінських рішень є прокурор (заступник прокурора), який наділений владними повноваженнями як у позавідомчих відносинах, так і у внутрішньо-організаційних відносинах; 5) велика кількість управлінських рішень в органах прокуратури стосується координаційної діяльності у сфері попередження та боротьби із правопорушеннями; 6) визначальним методом під час прийняття управлінських рішень в органах прокуратури України є імперативний, що впливає із прав та обов'язків прокурорів, які наділені для цього відповідними владними функціями (наприклад, накладення дисциплінарних стягнень) або правом ініціативи порушення процесу адміністративного провадження (розгляд скарг громадян, порушення справи про адміністративне правопорушення) [84, с. 98–101].

Враховуючи викладене, слід констатувати, що вживання терміна «управлінське рішення» не відповідає сучасній доктрині адміністративного права, дещо звужує повноваження відповідних органів та не дає відповіді на питання про юридичну природу правових актів органів прокуратури.

Слід погодитись із позицією І. І. Крилової, що вивчення правового статусу актів прокурорського реагування вимагає визначення їх нормативного або ненормативного характеру, юридичної сили, сфери дії, форми актів, місця в системі актів органів державної влади, статусу та повноважень прокуратури як державного органу – суб'єкта прийняття досліджуваних юридичних актів, а також правових форм його діяльності, результати яких відбиваються в цих актах та визначають мету їх прийняття [82].

В цілому, І. І. Крилова, визначає поняття актів прокуратури через зовнішній оформлений прояв здійснення своїх повноважень органами прокуратури у встановленому законом порядку.

В даному випадку, ми вважаємо, що йде закріплення зовнішньо організаційної діяльності органів прокуратури, в той же час, як має і внутрішньо організаційна діяльність органів прокуратури, яка врегульована адміністративними актами.

Досліджуючи реагування прокурора у вузькому сенсі при здійсненні загальнонаглядової діяльності, І. І. Крилова визначає останнє як документальне оформлення уявлення прокурора про поведінку суб'єктів, що перевіряються, побудоване на повноваженнях прокурора. В даному випадку закріплення такого психологічного процесу, як уявлення, на нашу думку є дещо хибним. Оскільки уявлення – це процес утворення образу предмету або явища, які в даний момент не сприймаються, але були сприйняті раніш. На відміну від відтворення, уявлення не передбачають чіткої часової локалізації в минулому, а стосуються предмета або явища як такого [28].

В цілому можна говорити, що адміністративні акти органів прокуратури – це акти застосування норм права.

З цієї позиції, нам імпонує визначення надане П. О. Угровецьким, що адміністративні акти органів прокуратури – це підзаконний нормативний, індивідуальний чи договірний акт реалізації повноважень органів прокуратури, який містить адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, має державно-владний характер та прийнятий з дотриманням встановленої процедури, за допомогою якого розв'язуються питання, вирішення яких спрямовані на реалізацію функцій прокуратури [191, с. 69].

Враховуючи надане визначення вчений виокремлює загальні ознаки, які притаманні адміністративним актам прокуратури: 1) державно-вольовий характер, обумовлений тим, що суб'єктом видання є державний орган, який наділений державно-владними повноваженнями; 2) має підзаконний характер; 3) як і всі підзаконні акти, адміністративні акти прокуратури виникають і діють у строгій відповідності до існуючої ієрархічної системи правових актів; 4) адміністративні акти органів прокуратури є обов'язковими для виконання; 5) по формі можуть бути нормативними, індивідуальними, договірними та змішаними; 6) є процесуальними актами-документами; 7) повинні бути законними і обґрунтованими; 8) формальна

визначеність, оскільки є документом; 9) адміністративні акти органів прокуратури можуть бути піддані судовому контролю [191, с. 68].

У свою чергу, особливостями адміністративних актів органів прокуратури є наступне: 1) приймаються органами прокуратури у межах наданих чинним законодавством повноважень та на виконання цих повноважень; 2) мають як зовнішнє, так і внутрішнє спрямування; 3) у більшості випадків мають законодавчо визначений спосіб вираження (форму, реквізити); 3) прийняття індивідуальних адміністративних актів тягне за собою настання юридичних наслідків, а реалізація нормативних адміністративних актів забезпечується комплексом заходів державного примусу; 4) порядок прийняття може бути колегіальний та єдиноначальний [191, с. 68].

Отже, враховуючи викладене, слід констатувати, що органи прокуратури в межах наданих чинним законодавством повноважень та на виконання цих повноважень, мають право приймати адміністративні акти, як напрямок наглядової діяльності у сфері містобудування.

Так, органи прокуратури постійно організовують роботу із захисту прав громадян і інтересів держави у сфері містобудування. За період поточного року за ініціативою прокурорів інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю в Дніпропетровській області проведено 150 перевірок, за результатами яких за фактами порушень містобудівного законодавства застосовано штрафних санкцій на суму більше 4,9 мільйонів гривень. За результатами спільних з інспекцією ДАБК перевірок пред'явлено 2 позови про знесення будинків і споруд [56].

Враховуючи, дану інформацію можна стверджувати, що органи прокуратури постійно здійснюють моніторинг дотримання норм діючого законодавства у сфері містобудування і постійно реагують на порушення законності.

Поряд із зазначеним постає необхідним виокремлення основних вимог, які ставляться до адміністративних актів органів прокуратури під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування.

У своїй праці С. С. Алексеєв відокремлює прийоми викладу волі законодавця та прийоми документального вираження змісту нормативного акта. До прийомів викладу волі законодавця віднесено: а) абстрактний і казуїстичний спосіб, залежно від ступеня

узагальнення норм права; б) прямий, відсильний, бланкетний – залежно від способу викладення елементів норми права. Крім того, засобами юридичної техніки названі: а) нормативна будова; б) системна будова; в) юридичні конструкції; г) галузева типізація. Для словесно-документального вираження змісту нормативного акта зазначено про застосування таких засобів: а) реквізити та структурованість тексту акта; б) стиль [8, с. 274–284].

У підручнику з теорії держави і права, підготовленому за редакцією О. В. Зайчука та Н. М. Оніщенка, зазначено про три групи правил, які можуть бути застосовані до актів: 1) правила викладення правових норм в акті; 2) правила викладення змісту і структури акта; 3) правила зовнішнього оформлення акта [50, с. 645]. Вказані вище групи правил відносяться до «ідеальної моделі» акта, яка забезпечує його відповідність правилам юридичної техніки.

Р. Ф. Васильєв зазначав, що через виняткове різноманіття завдань, що вирішуються за допомогою актів управління, і умов застосування цих актів, вимоги, що пред'являються до них, досить широкі. Ці вимоги торкаються змісту і форми актів, порядку набуття чинності і припинення дії, порядку видання і відміни тощо. Одні з них містяться в нормативних актах і є правовими в повному розумінні цього слова, і їх недотримання означає порушення законності з усіма правовими наслідками. У інших правовий момент виражений слабкіше або відсутній повністю, і вони стосуються головним чином стилю керівництва, його наукового рівня.

Р. В. Васильєв виділяє наступні групи вимог, що пред'являються до актів управління: 1) загальні вимоги, яким повинні відповідати усі акти управління, незалежно від того, ким вони приймаються, з якого питання і які їх юридичні властивості; 2) додаткових або спеціальних вимог, які пред'являються до деяких актів залежно від змісту і призначення цих актів; 3) вимоги організаційно-технічного характеру. Деякі організаційно-технічні вимоги певною мірою є правовими [26, с. 86].

Отже, акти управління мають відповідати певним обов'язковим юридичним вимогам: 1) приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; 2) державні органи можуть видавати акти тільки з питань, віднесених до їх компетенції, і в межах своїх повноважень; 3) акти повинні відповідати меті, приписам та вимогам

законодавчого акта, з приводу виконання якого їх прийнято; 4) акти мають видаватися у встановлених порядку і формі.

Це свідчить про основну вимогу – законність акта управління, тобто відповідність його приписів, форми і порядку його видання обов'язковим вимогам Конституції та інших норм чинного законодавства України [4, с. 149].

Заслужує на увагу позиція Кулинич С. А., який виділяє вимоги, яким повинні відповідати управлінські рішення в органах прокуратури: 1) законність, зважаючи на те, що будь-яке управлінське рішення є підзаконним, воно: по-перше, не повинно суперечити нормативним актам вищої юридичної сили; по-друге, прийматись з передбачених питань, компетентним суб'єктом та з дотриманням відповідної процедури; 2) об'єктивність, яка полягає у тому, що управлінське рішення повинно прийматись за умов повного та всебічного дослідження фактичних обставин ситуації і встановленням об'єктивної істини; 3) відкритість, що передбачає забезпечення доступності до обговорювання важливих питань усіх зацікавлених суб'єктів; 4) відповідальність, яка полягає у невідворотності покарання за прийняття незаконного або некваліфікованого управлінського рішення [84, с. 106].

Виходячи з вищенаведених положень, можна сформулювати вимоги до адміністративних актів органів прокуратури під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, які доцільно поділити на три групи – загальні, особливі та спеціальні. Загальні вимоги характерні для будь-якого адміністративного акта органа публічної адміністрації. Особливими визначені вимоги, які характерні для адміністративних актів органів прокуратури. Спеціальні, які притаманні окремим актам органів прокуратури.

Особливі вимоги доповнюють загальні, а їх наявність дозволяє конкретизувати коло документів, виділивши серед них ті, які мають юридичне значення. Тож основні вимоги такі: відображення інформації здійснюється за правилами, визначеними чинним законодавством; приймається органом (посадовою особою) у межах повноважень, визначених законодавством на виконання відповідних повноваженням завдань; обов'язковою умовою легітимності є наявність реквізитів; інформація,

відображена у документі, є свідченням конкретних фактів, які мають значення для вирішення справи.

Серед загальних вимог, яким повинні відповідати адміністративні акти органів прокуратури, слід назвати: 1) відповідність Конституції України та законам, а також підзаконним нормативним актам, що мають вищу юридичну силу; 2) компетентність; 3) обґрунтованість; 4) обов'язковість виконання (реалізації); 5) своєчасність; б) наявність відповідних реквізитів.

Особливими визначені вимоги, характерні для адміністративних актів органів прокуратури, які мають юридичне значення: 1) точність і достовірність викладених у них фактів; 2) юридична обґрунтованість та вичерпне вмотивування; 3) правильність вибору адресату; 4) конкретність; 5) юридична грамотність.

Таким чином, діяльність із видання адміністративних актів органами прокуратури під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, повинна здійснюватися в рамках певної правової форми, яка визначає органи прокуратури як суб'єкт правотворчості, їх правове становище, завдання, принципи діяльності та процесуальну форму. Очевидна необхідність удосконалення окремих положень відповідних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів з метою поліпшення діяльності органів прокуратури щодо прийняття адміністративних актів у процесі забезпечення прав і свобод громадян та інтересів держави [194].

У зв'язку з викладеним вважаємо більш детально розглянути адміністративні акти органів прокуратури, які приймаються під час здійснення наглядової діяльності у сфері містобудування.

Зі змісту статей 19–21 Закону України «Про прокуратуру» [147] вбачається, що нагляд за додержанням і застосуванням законів здійснюється прокуратурою, зокрема шляхом проведення перевірок.

Порядок проведення перевірок встановлено статтею 21 Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до частини першої цієї статті перевірки проводяться за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, а також за власною ініціативою

прокурора. При цьому перевірки за заявами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань.

З цієї норми вбачається, що підставами для перевірки є письмові звернення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, за умови, коли їх розглянуто компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйнято ними у встановлені строки рішень з цих питань.

Також перевірку може бути проведено за власною ініціативою прокурора.

Відповідно до пункту 2.4 Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 року № 111 (далі – Положення) підставами для проведення перевірки прокурором за власною ініціативою є дані, що свідчать про можливі порушення законності [116].

Висновки про наявність підстав для проведення перевірки можуть бути зроблені за наслідками проведених аналізів, узагальнень, опрацювання інформації про стан законності, вивчення актів та матеріалів органів державного нагляду (контролю), матеріалів розгляду судами цивільних, адміністративних, господарських справ та справ про адміністративні правопорушення, матеріалів кримінальних проваджень, інформаційних баз даних державних органів, повідомлень у засобах масової інформації, мережі Інтернет та з інших джерел, які також можуть відображатися в: 1) дорученнях Генерального прокурора України, наданих у межах компетенції дорученнях його першого заступника, заступників, прокурорів Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя, областей та прирівняних до них прокурорів, їх перших заступників та заступників; 2) наказах Генерального прокурора України; 3) планах роботи органів прокуратури; 4) рішеннях колегій Генеральної

прокуратури України, прокуратур обласного рівня; 5) рішеннях нарад у керівників органів прокуратури; 6) дорученнях прокуратури іншого регіону щодо проведення перевірки, яка потребує вчинення окремих дій у межах повноважень, передбачених статтею 20 Закону України «Про прокуратуру»; 7) інших організаційно-розпорядчих документах.

Підготовка до проведення перевірки здійснюється шляхом аналізу стану законності та заходів щодо її забезпечення, опрацювання документів, вивчення доводів, викладених у письмовому зверненні органів державної влади (Держархбудінспекції України), органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб. У разі необхідності від органів державної влади (Держархбудінспекції України), органів місцевого самоврядування, військових частин, державних підприємств, установ та організацій витребовуються рішення, розпорядження, інструкції, накази, інші акти і документи, опрацьовуються відповідні інформаційні бази даних державних органів.

Необхідність складання планів перевірки у кожному конкретному випадку визначається відповідним керівником прокуратури з урахуванням її обсягів та складності.

Частина третя статті 21 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що для здійснення перевірки прокурор приймає постанову, в якій зазначає підстави, що свідчать про можливі порушення законності, та обґрунтовує необхідність вчинення дій, передбачених пунктами 3, 4 та 5 частини першої статті 20 Закону України «Про прокуратуру». Не допускається проведення перевірки без надання копії зазначеної постанови представнику підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, фізичній особі-підприємцю.

Варто відмітити, що постанову про проведення перевірки приймає: 1) Генеральний прокурор України, його перший заступник або заступник, який за розподілом обов'язків відповідає за вказаний напрям роботи; 2) прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, перші керівники спеціалізованих прокуратур (на правах обласних), їх перші заступники, заступники, які за розподілом обов'язків відповідають за вказаний напрям роботи; 3) прокурори

міст, районів, міжрайонні, керівники спеціалізованих прокуратур районного рівня, їх перші заступники і заступники, які за розподілом обов'язків відповідають за вказаний напрям роботи.

Варто відмітити, що саме прийняттям постанови оформлюється етап порушення наглядового провадження органу прокуратури у сфері містобудування.

Постанова про проведення перевірки виготовляється на бланку відповідної прокуратури та підписується прокурором, який прийняв постанову. У постанові зазначається: 1) дата та місце її прийняття; 2) підстави для здійснення перевірки, що свідчать про можливі порушення законності; 3) об'єкт перевірки; 4) обґрунтування необхідності вчинення відповідних перевірочних дій; 5) порядок оскарження постанови; 6) відомості про спосіб надання копії постанови об'єкту перевірки; 7) дані про посадову особу, яка її винесла та підписала.

Копія постанови про проведення перевірки надається представнику підприємства, установи, організації, фізичній особі – підприємцю особисто або шляхом передачі до підрозділу, який здійснює реєстрацію вхідних документів об'єкта перевірки, надсилається поштою або надається в будь-який інший спосіб.

У разі ухилення представника об'єкта перевірки від особистого отримання постанови прокурором, який її надавав, у постанові робиться відмітка про це. Ухилення представника об'єкта перевірки від отримання постанови не зупиняє проведення прокурорської перевірки.

За необхідності дослідження під час перевірки законності діяльності інших об'єктів перевірки з використанням повноважень, передбачених пунктами 3, 4 і 5 частини 1 статті 20 Закону України «Про прокуратуру», прокурором приймається постанова про проведення перевірки відповідного об'єкта перевірки.

Копія постанови про проведення перевірки після прийняття надсилається прокурору вищого рівня.

В межах цього дослідження, обґрунтовуючи саме адміністративно-правову природу актів органів прокуратури, потрібно звернути увагу на Кодекс адміністративного судочинства України, яким було закріплено терміни і категорії, ще не опрацьовані вітчизняною наукою адміністративного права. Йдеться про такі

терміни як «адміністративний договір», «суб'єкт владних повноважень», «адміністративна справа» тощо. У ч. 2 ст. 4 КАС України визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Так, у сфері адміністративного судочинства підставою для виникнення зазначених правовідносин є спір про право у сфері публічно-правових відносин. Категорії спорів, підвідомчих адміністративним судам, впливають з норми статті 17 КАС України, де визначено компетенцію, яка поширюється на: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Таким чином, положення, закріплені Кодексом адміністративного судочинства України, є підставою для твердження, що правові акти, які приймаються органами прокуратури, мають адміністративно-правову природу та можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства. Ідея запровадження єдиного узагальнюючого терміна щодо правових актів суб'єктів владних повноважень є, безумовно, плідною та своєчасною.

Вищезазначене спрямоване на те, що постанова прокурора про проведення перевірки протягом десяти днів з дня одержання може бути оскаржена представником підприємства, установи, організації до прокурора вищого рівня або до суду в порядку адміністративного судочинства [116].

У свою чергу, суди повинні враховувати, що відповідно до Положення [116] представником підприємства, установи, організації є уповноважена посадова особа підприємства, установи, організації, що очолює чи входить до складу керівних органів

підприємства, установи, організації, а також власник суб'єкта господарювання, фізична особа-підприємець або фізична чи юридична особа, яка у встановленому законом порядку уповноважена діяти від їх імені. Як вже зазначалось, у разі ухилення представника об'єкта перевірки від особистого отримання постанови прокурором, який її надавав, у постанові робиться відмітка про це, і ухилення від отримання постанови не зупиняє проведення прокурорської перевірки.

З огляду на викладене доказом надання (одержання) копії постанови про проведення перевірки об'єкту перевірки може бути розписка, реєстраційний штамп тощо, відмітка про ухилення представника об'єкта перевірки від особистого отримання постанови. Доказами надання (одержання) такої постанови, надісланої поштою, є документи, передбачені Правилами надання послуг поштового зв'язку, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 року № 270 [133].

Під час розгляду таких справ адміністративні суди повинні враховувати, що постанова про проведення перевірки є актом одноразового застосування і вичерпує свою дію фактом її виконання. Згідно зі ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор має право внесення подань, які є актами реагування на виявлені порушення закону.

Відповідно до ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» у разі відхилення подання в цілому чи частково або неповідомлення прокурора про результати розгляду подання, а також якщо подання не вносилося, прокурор може звернутися до суду щодо: 1) визнання незаконним нормативно-правового акта відповідного органу повністю чи в окремій його частині; 2) визнання протиправним рішення чи окремих його положень і щодо скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень; 3) визнання протиправними дій чи бездіяльності, зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій.

Ці вимоги кореспондують положенню ч. 5 ст. 105 та абз. 11 ч. 2 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України [60], відповідно до яких адміністративний позов суб'єкта владних повноважень може містити інші вимоги у випадках,

встановлених законом, а суд за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень може прийняти іншу постанову у випадках, встановлених законом.

Невнесення подання не виключає можливості звернення прокурора до суду. Звертаючись до суду з вимогами, передбаченими ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор діє як посадова особа органу державної влади. З огляду на зазначене такі справи, незалежно від статусу відповідача, предметно підсудні окружним адміністративним судам.

Відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, в позовній заяві (поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача [60].

Аналіз цієї норми дозволяє дійти висновку, що відсутність у позовній заяві інформації про зміст порушення інтересів держави, наявності чи відсутності органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, є недоліком позовної заяви та підставою для залишення такої позовної заяви без руху.

Вирішуючи питання про підтвердження прокурором повноважень на участь у розгляді справи адміністративним судам необхідно дотримуватися положень п.п. 11, 12 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» [146].

В той же час, на підставі аналізу Кодексу адміністративного судочинства України [60] та наказу Генеральної прокуратури України від 12.11.2012 № 111 [116], можна зробити висновок про судовий та адміністративний (позасудовий) порядок оскарження постанови про порядок проведення перевірки у сфері містобудування.

Складовою здійснення наглядової діяльності органів прокуратури у сфері містобудування є здійснення перевірки. Як зазначено в наказі Генеральної прокуратури України від 12.11.2012 № 111 [116] перевірка здійснюється в розумні строки, необхідні для її проведення, тобто в строки, об'єктивно необхідні для здійснення перевірки з урахуванням її обсягу, складності, об'єкта та місця його знаходження.

Вважаємо, що запровадження терміну «розумні строки» в діяльність органів прокуратури за позичено з адміністративного судочинства. Так, О. В. Ісаєва підкреслювала, що проблема визначення сутності терміна «розумний строк» пов'язана із загальною проблемою, визнання якої було доведено О. Х. Гольмстенем, Є. В. Васьковським та І. Є. Енгельманом, щодо необхідності з'ясування та встановлення балансу між тривалістю розгляду справи по суті та правильністю судового рішення, яким остаточно вирішується спір по суті. Таку тезу поглиблює О. Цукерман, вказуючи, що усі системи процесуального права, будучи спрямовані на здійснення правосуддя, задля досягнення цієї мети використовують різні методи, сполучення яких відтворює спроби досягнення компромісу між трьома чинниками: 1) досягнення істини або пошуку правильного рішення; 2) тривалістю судового розгляду; 3) вартість такого розгляду. О. Цукерман підкреслював існування протиріччя між цими чинниками. Вчений зазначав про можливість прийняття більш тривалого правосуддя, або більш швидкого. Однак у останньому випадку є ризик втрати якості судового рішення [52, с. 32].

Пунктом одинадцятим ч. 1 ст. 3 КАС України дано визначення терміна «розумний строк». Таким є найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Звернення до науково-практичних коментарів Кодексу адміністративного судочинства України, підготовлених різними авторами, свідчить про існування як однастайності, так і певних відмінностей у підходах щодо надання доктринального тлумачення його змісту. Так, у Науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України загальною редакцією О. М. Пасенюка

вказується на широке використання цього терміна у міжнародних нормативно-правових актах. Зазначено, що у п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року задекларовано, що «кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом». Підкреслено, що Конвенція не містить інформації про тлумачення досліджуваного поняття. Однак на підставі аналізу практики Європейського суду з прав людини визначено, що критерій розумного строку є суб'єктивним і може «зумовлюватися складністю справи, поведінкою заявника та відповідних органів влади, а також залежати від значущості для заявника питання, що розглядається судом». Виходячи з таких міркувань, автори науково-практичного коментаря норми про розумний строк зазначають, що розумність тривалості судового провадження треба оцінювати у світлі обставин кожної справи. При цьому необхідно враховувати, що: а) при визначенні поняття «розумний строк» законодавець акцентує увагу на недопущенні невинуватих (тобто таких, що не обумовлені об'єктивними причинами) зволікань у наданні судового захисту; б) окремими статтями Кодексу встановлено строк, протягом якого адміністративна справа має бути розглянута і вирішена судом [62, с. 24].

У Науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України, підготовленому у тому ж 2009 році колективом авторів під редакцією С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонові зазначено, що поняття розумного строку є оціночним і таким, що має трактуватись судом у кожному випадку, залежно від обставин справи. Автори науково-практичного коментаря формулюють наступний висновок, що розумний строк розгляду і вирішення адміністративної справи має бути якомога коротшим, не порушувати права громадян і організацій на справедливий судовий розгляд і права на ефективний захист їхніх прав та законних інтересів [62, с. 38–39].

У Науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України 2009 року за загальною редакцією Р. О. Куйбіди суть поняття «розумний

строк» фактично не розкривається, натомість перефразується декілька разів відповідний припис пункту 11 ч. 1 ст. 3 КАС України, але звертається, увага на особливостях перебігу процесуальних строків. Так, зазначено, що крім визначення граничних строків розгляду, КАС України містить додаткову вимогу про необхідність дотримання розумного для кожного випадку строку. З цієї тези автори формулюють вірний висновок про те, що адміністративна справа у нагальних випадках має бути розглянута швидше, не чекаючи закінчення граничного строку. Крім того, автори науково-практичного коментаря звертають увагу на те, що визначення розумного строку у пункті 11 ч. 1 ст. 3 КАС України не поширюється на термін «розумний строк», вжитий у пункті 10 ч. 3 ст. 2 КАС України, оскільки у другому випадку він є вимогою не до суду, а до суб'єкта владних повноважень [61, с. 56-57].

В цілому можна зробити висновок, що вчені одностайні у думці про те, що поняття «розумний строк» є оціночним, а також у тому, що такий строк має бути встановлений, виходячи з обставин справи. Певна різниця полягає у тих критеріях, які покладені в основу визначення розумності строку. Зокрема, вказане стосується положень про визнання такого строку найкоротшим, або акцентована увага на недопущенні не виправданих зволікань.

Наведені доктринальні тлумачення норми про розумний строк свідчать про те, що вчені надають перевагу дискреційним повноваженням суду (посадової особи) при встановленні факту дотримання процесуального строку як розумного, не піддаючи сумніву відсутність факту його перевищення і тим самим не допускаючи можливості зволікання з боку суду (посадової особи), внаслідок чого можливе запізніле ухвалення (прийняття) рішення та, у зв'язку з цим, негативні наслідки для сторін.

Особливо слід вказати, що при проведенні перевірки дотримання законодавства у сфері містобудування прокурор має право: 1) безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення суб'єктів містобудування незалежно від форм власності без особливих перепусток, де такі запроваджено; 2) витребувати від суб'єктів містобудування рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення, мати доступ до відповідних інформаційних баз даних;

3) вимагати від керівників та колегіальних органів суб'єктів містобудування проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз; 4) мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, у тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або інформацію з обмеженим доступом; 5) отримувати від посадових та службових осіб усні або письмові пояснення, у тому числі шляхом виклику відповідної особи до органу прокуратури.

Оригінали актів, документів та матеріалів від об'єкта перевірки витребовуються у виняткових випадках за наявності загрози їх знищення, підміни або іншого недобросовісного використання об'єктом перевірки чи його посадовими особами, необхідності збереження доказів для кримінального провадження чи суду, а також перевірки їх на можливе підроблення.

Після закінчення перевірки та погодження її результатів оригінали витребуваних чи отриманих прокурором актів, документів та матеріалів упродовж 10 днів повертаються об'єкту перевірки у порядку, передбаченому Інструкцією з діловодства в органах прокуратури, крім випадків їх долучення до матеріалів кримінального провадження в порядку, передбаченому процесуальним законодавством. За необхідності до закінчення перевірки можуть бути повернуті копії зазначених документів.

Вимоги про виділення спеціалістів органів Держархбудінспекції України для проведення перевірок та експертиз, а також про проведення ревізій, перевірок до керівників та колегіальних органів, нагляд за якими покладається на прокуратури вищого рівня, скеровуються для виконання разом з копією постанови про проведення перевірки виключно через прокуратури, уповноважені здійснювати нагляд за цими органами.

Невиконання законних вимог прокурора при проведенні перевірки є підставою для вирішення питання про притягнення винних осіб до відповідальності у порядку, передбаченому законом.

Особливим моментом в процедурі здійснення нагляду органами прокуратури за дотриманням законодавства у сфері містобудування є оформлення результатів перевірки.

Так, за результатами перевірки складається доповідна записка, у якій зазначаються: 1) підстави проведення перевірки; 2) фактичні дані, встановлені у ході її здійснення; 3) встановлені порушення законів та пропозиції щодо вжиття заходів прокурорського реагування до їх усунення, притягнення до відповідальності винних службових осіб, відшкодування завданих збитків; 4) пропозиції щодо можливості повернення оригіналів документів у разі їх витребування під час перевірки.

У свою чергу, доповідна записка підписується прокурором, який здійснив перевірку, та погоджується керівником прокуратури, що прийняв постанову.

Досудове розслідування за результатами самостійного виявлення у ході здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, розпочинається у порядку, визначеному окремим наказом Генерального прокурора України.

У разі виявлення інших порушень закону прокурором готуються проекти документів реагування відповідно до характеру виявлених порушень, зокрема: 1) подання; 2) постанова про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності; 3) протокол про адміністративне правопорушення; 4) позовна заява (заява), апеляційна скарга до суду у передбачених законом випадках.

Після прийняття прокурором постанови про проведення перевірки у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері містобудування відповідні дані невідкладно вносяться до Єдиної системи статистики та аналізу роботи органів прокуратури України.

На підставі викладеного, можна виокремити етапи процедури наглядової діяльності органів прокуратури у сфері містобудування: 1) стадія порушення наглядового провадження; 2) безпосереднє здійснення контрольних дій та винесення рішень; 3) виконання рішень.

Висновки до розділу 3

Дослідження роль органів прокуратури в контрольно-наглядовій діяльності у сфері містобудування дозволило отримати наступні висновки.

Органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням законодавства у сфері містобудування за двома напрямками, в залежності від суб'єкта, по-перше, за діяльністю суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, а по-друге, за діяльністю суб'єкта містобудування.

Органи прокуратури спрямовують свою діяльність на здійснення заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил та ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури.

Предметом прокурорського нагляду у сфері містобудівної діяльності є:

1. Виконання центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю: а) Конституції України; б) діючих на території України законів, які регулюють: а) відносини з територіального планування, забудови та іншого використання територій, проектування, будівництва об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури; б) відносини, що виникають у зв'язку з розвитком територій, відносини в сфері земле-, лісо-і водокористування, у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини; в) інші пов'язані з розвитком територій відносини;

2) відповідність законам правових актів, що видаються зазначеними органами та посадовими особами в сфері планування, забудови та іншого використання територій;

3) дотримання прав і свобод людини і громадянина при здійсненні містобудівної діяльності.

Об'єктом прокурорського нагляду в сфері містобудування фактично є діяльність по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури

Структурно прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законодавства у сфері містобудування складається з: 1) виявлення порушень цього законодавства як юридичними, так і фізичними особами, встановлення причин та обставин, що сприяють цим порушенням, а також осіб, що порушили закони; 2) усунення виявлених порушень у сфері містобудівельної діяльності, причин цих порушень та умов, що їм сприяють; 3) притягнення у встановленому порядку до відповідальності осіб, які допустили порушення у сфері містобудівельної діяльності; 4) запобігання порушенням у сфері містобудівельної діяльності.

Доведено, що адміністративні акти, прийняті органами прокуратури під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин у зазначеній сфері, або є юридичним фактом, що безпосередньо викликає правові відносини.

ВИСНОВКИ

Контрольно-наглядова діяльність у сфері містобудування – це сукупність юридично визначених процедур, здійснюваних системою суб'єктів щодо перевірки відповідності фактичного стану впорядкованості суспільних відносин, за участю не підпорядкованих суб'єктів господарювання, правовим розпорядженням та вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції, встановлення фактів правопорушень та вжиття одержаному результату заходів корегування з метою запобігання або уникнення ризиків публічним та приватним інтересам у зазначеній сфері.

Під правовим регулюванням діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України, слід розуміти комплекс юридичних засобів, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки відповідного органу за додержанням законодавства у сфері містобудування, а також порядок їх реалізації.

Систему суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування запропоновано поділяти на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування віднесено: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, судові органи та органи прокуратури. До спеціальних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування віднесено: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю.

Державна архітектурно-будівельній інспекції України – це самостійний орган публічної адміністрації, який створено з метою реалізації публічної функції у сфері

державного контролю за додержанням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, діяльність якої спрямована на перевірку дотримання вимог законодавства фізичними та юридичними особами публічного та приватного права з метою захисту безпеки людини і громадянина, а також національної безпеки держави.

Контрольно-наглядова діяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції України здійснюється з метою: а) отримання об'єктивної та достовірної інформації у сфері містобудування; б) застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); в) надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; г) встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; д) вжиття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб.

Виокремлено напрямки контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування в залежності від таких критеріїв: 1) стадій містобудівельної діяльності; 2) об'єкта будівництва; 3) суб'єкта здійснення; 4) виду перевірки; 5) виду дозвільної діяльності

Основними формами діяльності Держархбудінспекції України є: 1) прийняття (індивідуальних) актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) прийняття нормативних актів.

Адміністративні акти Державної архітектурно-будівельної інспекції України – це підзаконний нормативний, індивідуальний чи договірний акт реалізації контрольно-наглядових повноважень, який містить адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, має публічний характер та прийнятий з дотриманням встановленої процедури, за допомогою якого розв'язується те чи інше питання, вирішення якого спрямоване на реалізацію публічного інтересу в сфері захисту прав громадян як споживачів у сфері містобудування.

Методами контрольно-наглядової діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України названо переконання та примус. Під заходами адміністративного припинення в діяльності Державної архітектурно-будівельної

інспекції України слід розуміти сукупність способів офіційно-владного впливу щодо виявлення та примусового припинення протиправних діянь, що мають ознаки порушень законодавства у сфері містобудування, спрямованих на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винних осіб юридичної відповідальності.

Гарантіями законності контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування визначено як закріплену в нормах права систему адміністративно-правових засобів та способів встановлених державою, спрямованих на забезпечення режиму законності у відносинах між суб'єктами контрольно-наглядової діяльності та підконтрольними суб'єктами у сфері містобудування і дотримання встановленої законодавством процесуальної форми контролю та нагляду.

Органи прокуратури залишаються єдиним органом уповноваженим від імені держави здійснювати прокурорський нагляд за додержанням законів в Україні, хоча ключові елементи механізму «загального» прокурорського нагляду за законністю діяльності державних органів було виключено.

Викладені аргументи обумовлюють пропозиції щодо внесення законодавчих змін до Законів України «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності» та прийняти «Інструкцію про порядок застосування Державною архітектурно-будівельною інспекцією України адміністративно-запобіжних заходів (тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення).

Отже, у правовому розумінні державний контроль та нагляд у сфері будівництва – це сукупність заходів, що спрямовані на ефективне управління процесом будівництва та дотримання законодавства всіма суб'єктами містобудування у процесі будівництва. Виходячи з аналізу законодавства, державний контроль та нагляд у сфері будівництва не ототожнюється, а розрізняється за суб'єктним складом та об'єктом перевірки. На сьогодні відбувається цілком правильна тенденція в країні, яка полягає у делегуванні повноважень з питань державного архітектурно-будівельного контролю органам місцевого самоврядування

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К.: Факт, 2003. 384 с.
2. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / [О. Ф. Андрійко, Б. Ю. Битяк, Н. В. Кізіма, В. Л. Коваленко] ; за ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 2002. – 668с.
3. Адміністративна діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. О. І. Остапенка. – Л. : ЛІВС, 2002. – 252 с.
4. Адміністративне право України : підруч. / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
5. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 594 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У 2 т. Т. 1. : Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.
7. Адміністративний процес. Мультимедійний навчальний посібник : вебсайт. URL: http://www.naiu.kiev.ua/books/admin_proces/parts/part4.html (дата звернення 05.09.2023).
8. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 304 с.
9. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка. – Х., 2004. – 780 с.
10. Бандурка О. Прокуратура : думки про її реорганізацію / О. Бандурка // Право України. – 1995. – №8. – С. 40–43.
11. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищих навч. закл./ Бандурка О. М., Тищенко М. М. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 228 с.

12. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бандурка Олександр Маркович. – Х. : Укр. юрид. академія, 1994. – 151 с.

13. Банчук О. А. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / О. А. Банчук. – К. : Конус-Ю, 2009. – 272 с.

14. Банчук О. Президентський законопроект про прокуратуру – це тільки один крок до реформи / О. Банчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/1518-oleksandr-banchuk-prezydentskyi-zakonoproekt-pro-prokuraturu-tse-tilky-odyn-krok-do-reformy.html>

15. Безсмертний Є. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Безсмертний Євгеній Олександрович. – Х., 1997. – 161 с.

16. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі) / М. Беньо // Законодавство України : наук.-практ. коментар. – 2006. – № 7. – С. 8–12.

17. Бескишкий М. Найбільше порушень – в історичній частині столиці / М. Бескишкий [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kyiv.gp.gov.ua/ua/kyiv_zmi.html?_m=publications&_t=rec&id=117917

18. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1996. – 160 с.

19. Битяк Ю. П. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність : конспекти лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, А. Т. Комзюк. – Х. : Укр. юрид. академія, 1994. – 44 с.

20. Васильчук В. І. Оперативна профілактика злочинів у сфері економіки в діяльності підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю. Теорія і практика : навч. посіб. / В. І. Васильчук, Л. П. Скалозуб. – К., 2007. – 128 с.

21. Винославська О. В. Психологія : навч. посіб. / О. В. Винославська. – К. : ІНКОС, 2005. – 352 с.
22. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26.09.1995 № 190 (1995) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_590
23. Глаговський В. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) / В. Глаговський, М. Руденко // Право України. – 1996. – № 1. – С. 43–46.
24. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE / Н. Гнидюк // Законодавство України : наук.-практ. коментар. – 2006. – № 10. – С. 74–77.
25. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень : вітчизняний і зарубіжний дослід їх формування : монографія / Д. І. Голосніченко. – К. : Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. – 356 с.
26. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І. П. Голосніченко. – К. : МАУП, 1998. – 52 с.
27. Гончарук С. Т. Адміністративне право України: Загальна та Особлива частини : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К. : НАВСУ, 2000. – 239 с.
28. Давиденко Л. М. Місце і роль прокуратури в механізмі державної влади / Л. М. Давиденко // Правова система України : теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. – К. : МВС України, 1993. – С. 379–380.
29. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
30. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 1999. – 432 с.
31. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт : постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF>
32. Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури : постанова

Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF>

33. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340 / Офіційний вісник України. 2021 р. № 4. Ст. 214.

34. Журавський В.С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01; 12.00.02 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; «Конституційне право» / В.С. Журавський. – Одеса, 2001. – 36 с.

35. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.

36. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та інші] ; за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

37. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Рогачова та ін. / за ред. М. В. Цвіка та ін. –Х. : Право, 2002. – 428 с.

38. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

39. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Залюбовська Ірина Костянтинівна. – Одеса, 2002.– 181 с.

40. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. Ю. Івчук. – К., 2011. – 21 с.

41. Ізарова І. О. До питання кодифікації законодавства в сфері містобудування / І. О. Ізарова // Держава і право : зю. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Вип. 47. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – С. 354–360.

42. Інформаційно-аналітичні матеріали (звіт) про підсумки роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів у 2013 році та виконання Плану роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України на 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dabi.uss.gov.ua/colegia.files/2014.02.05/info.doc>

43. Інформація про стан законності у Дніпропетровській області у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ukr.net/?go=http%3A%2F%2Foblrada.dp.ua%2Fuser%2Ffiles%2FZvit.doc>

44. Ківалов С. Парламентський контроль в умовах державно-правової реформи в Україні / Ківалов С., Орзіх М. // Юридический вестник. – 1999. – № 4. – С. 66–71.

45. Князька Л.А. Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. А. Князька. – К., 2010. – 20 с.

46. Коваль Л. В. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина) / Л. В. Коваль – К. : Основи, 1994. – 154 с.

47. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред.. Р.О.Куйбіди. – [3-тє вид. допов.]. – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с.

48. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / [С. В. Ківалов, Є. О. Харитонов, О. І. Харитонова та ін.]; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонової. – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с.

49. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди [2-ге вид., допов]. – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с.

50. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>

51. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>

52. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

53. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.

54. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

55. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права : сучасний вимір / В. К. Колпаков // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 35–39.

56. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с.

57. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : моногр. / А. Т. Комзюк. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

58. Конституційне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – 731 с.

59. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

60. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 432 с.

61. Костилен В. В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В. В. Костилен. – Х., 2003. – 20 с.

62. Костицький М. В. Судова влада : світовий досвід і принципи судової реформи в Україні / М. В. Костицький // Суди в Україні : зб. матер. та нормативно-правових актів до семінару з питань створення і повноважень спеціалізованих судів / під ред. В. В. Медведчука та В. В. Костицького. – Івано-Франківськ : ЛІК, 1999. – С. 3–16.

63. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. ... на здобуття наук.

ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М. В. Косюта. – Х., 2002. – 33 с.

64. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.

65. Кравченко А. Г. Адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення прав споживачів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кравченко Андрій Григорович. – Х., 2010. – 201 с.

66. Крилова І. І. Акти прокурорського реагування: правовий статус та реалізація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / І. І. Крилова. – К., 2010. – 21 с.

67. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00.07 / Кулинич Сергій Анатолійович. – Х., 2007. – 191 с.

68. Латинін М. А. Теоретичні основи державного нагляду у сфері будівництва в Україні / М. А. Латинін та Є. О. Юрченко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2012. – № 2(10) – С. 119–124.

69. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. В. Лебідь. – Х., 2004. – 19 с.

70. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лебідь Наталія Володимирівна. – Х., 2004. – 185 с.

71. Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. – Х., 2003. – 169 с.

72. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Малюга Віктор Іванович. – К., 2002. – 205 с.

73. Мацелик Т. О. Публічна адміністрація : питання понятійно-категоріального апарату / Т. О. Мацелик // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 135–138.
74. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х. : Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.
75. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. –Х., 2002. – 211 с.
76. Миронець І. М. До питання кодифікації будівельного законодавства / І. М. Миронець // Адвокат. – 2010. – №. 3. – С. 44–48.
77. Михайленко О. Прокуратура суверенної України : час становлення спливає / О. Михайленко, В. Ковальський // Юрид. вісник України. – 2000. – № 48. – С. 48–58.
78. Моргунов О. А. Адміністративно-спортивне право у системі адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Моргунов Олександр Анатолійович. – Запоріжжя, 2013. – 188 с.
79. Новий тлумачний словник української мови : [в 4–т.]. – Т. II / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконт, 1998. – 910 с.
80. Органами прокуратури порушено 18 кримінальних справ стосовно службових осіб Держархбудінспекції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=11065
81. Орехова І. С. Державний контроль господарської діяльності : адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Орехова Ірина Сергіївна. – О., 2010. – 186 с.
82. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. М. Остапович. – К., 2006. – 205 с.
83. Оцінка відповідності. Вимоги щодо діяльності різних типів органів, що здійснюють інспектування (згідно ISO/IEC 17020:2012) наказ Національного агентства з акредитації України від 11.09.2012 р. №156-Я [Електронний ресурс]. –

- Режим доступу :
- http://naau.org.ua/files/ocinuvanna_vidpovidnosti._vimogi_sodo_dial_nosti_riznih_tipiv_organiv,_so_zdiisnuut__inspektuvanna__zgidno_iso_ies_17020_2012_.pdf
84. Пархоменко Н. М. Джерела права : проблеми теорії та методології : монографія / Н. М. Пархоменко. – К. : Юрид. думка, 2008. – 336 с.
85. Переліку видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 р. № 1069 / Офіційний вісник України. 2017 р. № 50. Ст. 30.
86. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права України : монографія / Є. В. Петров. – Х. : Діса плюс, 2012. – 392 с.
87. Петров Є. В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є. В. Петров. – Х., 2013. – 40 с.
88. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 06.12.2011 № 370/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 17
89. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/461-2011-%D0%BF>
90. Питання функціонування територіальних органів Державної архітектурно-будівельної інспекції : постанова Кабінет Міністрів України від 23.04.2014 № 150 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/150-2014-%D0%BF>
91. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій : дис....канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Ю. Піддубний. Національний аграрний університет. К., 2007. 198 с.
92. Погорілко В. Правова система України – стан та перспективи розвитку / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34.

93. Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів : наказ Генеральної прокуратури України від 12.11.2012 № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12051.html

94. Попович Є. М. Шляхи розвитку прокуратури України : моногр. / Є. М. Попович. – Х. : Торнадо, 2009. – 352 с.

95. Правоохранительные органы в СССР / под ред. К.Ф. Гуценко. – М., Изд-во МГУ. 1991. – 288 с.

96. Присяжнюк А. Й. Держаний контроль в діяльності органів виконавчої влади : монографія / А. Й. Присяжнюк. – Х. : Золота Миля, 2011. – 469 с.

97. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/687-14>

98. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21.02.2014 № 742-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

99. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2806-15>

100. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF>

101. Про затвердження Положення про ліцензійну комісію Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних органів : наказ Мінрегіонбуду України від 28.10.2008 № 486 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dabi.uss.gov.ua/licension.files/2011.06.08/n486.doc>

102. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/197-2014-%D0%BF>

103. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : постанов Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 40. – С. 27. – Ст. 1647.

104. Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 824 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/824-2013-%D0%BF>

105. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 № 244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/244-95-%D0%BF>

106. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : постанова Кабінету Міністрів України; Постанова, Порядок від 25.05.2011 № 555 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>

107. Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 548 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/548-2011-%D0%BF>

108. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку : постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 № 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/270-2009-%D0%BF>

109. Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : наказ Мінрегіон України від 15.05.2012 № 240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1116-12>

110. Про заходи щодо вдосконалення діяльності у сфері технічного регулювання та споживчої політики : Указ Президента України від 13.07.2005 № 1105/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1105/2005>

111. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20.02.2006 № 140/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/140/2006>

112. Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури : постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1396-2007-%D0%BF>

113. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

114. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>

115. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

116. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду від 20.05.2013 № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/page>

117. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

118. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 52. – Ст. 683

119. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

120. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 439/2011 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 29. – С. 197. – Ст. 1247.

121. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>

122. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст.793.

123. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011 р. – № 34. – С. 1544. – Ст. 343.

124. Про стан здійснення судочинства у 2004 р. і завдання на 2005 р. : Постанова спільного розширеного засідання Президії Верховного Суду України, президії Ради суддів та колегії Державної судової адміністрації України від 18 лютого 2005 р. № 2 // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 3. – С. 14–17.

125. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

126. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / автор-упоряд. О. А. Банчук. – К. : Конус-Ю, 2009. – 272 с.

127. Проект Адміністративно-процедурного кодексу від 18.07.2008 № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33073&pf35401=125659>

128. Проект Містобудівного кодексу України від 18.05.2010 № 6400 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=37713&pf35401=164405>

129. Проект Містобудівного кодексу України від 29.09.2009 № 5181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=36234&pf35401=150105>

130. Резолюція 1262 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 27.09.2001 № 1262(2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_607

131. Резолюція 1346 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 29.09.2003 № 1346 (2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_608

132. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 05.10.2005 № 1466(2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_611

133. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 04.10.2010 № 1755(2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a19

134. Резолюція 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 26.01.2012 № 1862(2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/994_a57

135. Рибак А.І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / А.І.Рибак.// Гілея : науковий вісник : зб. наук. пр. / голов. ред. В.М.Вашкевич. – К. : ВІР УАН, – 2011. – № 47. – С. 594–602.

136. Рішення Економічної ради Співдружності Незалежних Держав про діяльність Міжурядової ради по співробітництву в будівельній діяльності від 30.03.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_f82

137. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) : рішення Конституційного суду України від 02.03.1999 № 2-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-99>

138. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009-2010 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. – К. : Вид. Конус-Ю, 2011.– 726 с.

139. Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. М. Романяк. – Ірпінь, 2010. – 19 с.

140. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : моногр. / О. П. Рябченко; за заг. ред. О. М. Бандурки – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 299 с.

141. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» Л. А. Савченко. – Х., 2002. – 29 с.

142. Самагальська Ю. Інспекційні повноваження та правові основи їх реалізації / Ю. Самагальська // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 2012. – Вип. 56. – С. 209–214.

143. Синицький П. В. Контрольно-наглядова діяльність Державної служби охорони при МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Синицький Петро Васильович. – Х., 2010. – 209 с.

144. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник / О. Ф. Скакун – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.

145. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

146. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні : теоретико-правові та праксеологічні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. О. Сквірський. – К., 2013. – 36 с.

147. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні : адміністративно-правове дослідження : монографія / І. О. Сквірський. – Х. : Діса плюс, 2013. – 428 с.

148. Собакар А. О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії і практики : монографія / А. О. Собакар. – Донецьк : ДЮІ МВС України, ПП «ВД «Кальмус», 2011. – 492 с.
149. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
150. Стець О. М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Стець. – О., 2011. – 19 с.
151. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
152. Тимощук В. П. Контрольна функція держави / В. П. Тимощук // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 4 (6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/234-kontrolna-funktsiya-derzhavy-tymoshchuk-v-p>
153. Тимощук В. П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення : монограф. / В. П. Тимощук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
154. Тимощук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
155. Тлумачення КТМФЗ 15. Угоди про будівництво об'єктів нерухомості від 01.01.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/929_031
156. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Угровецький Павло Олегович. – Х, 2011. – 195 с.
157. Харитоновна О. І Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. І. Харитоновна. – О., 2004. – 36 с.

158. Хольченков О.М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хольченков Олександр Миколайович. – Х., 2005. – 183 с.

159. Хряпинський А. П. Адміністративні акти органів прокуратури під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування: основні вимоги / А. П. Хряпинський // Актуальні правові та організаційні проблеми публічного управління та судочинства : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кіровоград, 12-13 квітня 2013 р.). – Кіровоград, 2013. – С. 281–284.

160. Хряпинський А. П. Адміністративно-правовий статус Державної архітектурно-будівельної інспекції України / А. П. Хряпинський // Право і Безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 110–116.

161. Хряпинський А. П. Діяльність органів прокуратури щодо додержання законодавства у сфері містобудування / А. П. Хряпинський // Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 18–19 січн. 2013 р.). – Л. : Центр правничих ініціатив, 2013. – Ч. 1. – С. 71–73.

162. Хряпинський А. П. Правове регулювання та процедури контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування / А. П. Хряпинський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – Випуск 23. – Ч. II. – Т. 2. – С. 227–231.

163. Хряпинський А. П. Система суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування: питання сьогодення / А. П. Хряпинський // Мина справа. – № 5(89) 2013. – Ч. 2. – Книга 2. – С. 281–288.

164. Цивільний контроль за діяльністю міліції : організаційно-правові питання : [наук.-практ. посібник] / [за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького]. – Х. : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2008. – 206 с.

165. Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2009. – 400 с.

166. Шапка Б. В. Удосконалення антикорупційного законодавства на засадах світових стандартів / Б. В. Шапка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/31896>

167. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (загальнотеоретичні питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. С. Шестак. –Х., 2002. – 19 с.

168. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник [для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин] / А. М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

169. Шумський П. В. Прокуратура в системі державних органів України / П. В. Шумський –Хмельницький : Інст-т регіон.управління і права, 1996. – 54 с.

170. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / М. К. Якимчук. – К., 2002. – 34 с.

171. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія / Х. П. Ярмакі. – О. : Юрид. літ-ра, 2006. – 336 с.