

ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

INVESTIGATION OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE SYSTEM OF LICENSING ACTIVITIES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

Резніченко В.О., к.ю.н.,
заступник директора

Маріупольський інститут
Міжрегіональної Академії управління персоналом

У статті надано авторське визначення розуміння суб'єкта дозвільної діяльності у сфері містобудування. Виокремлено загальні та особливі ознаки суб'єкта надання дозвільних послуг у сфері містобудування. На підставі аналізу нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів публічної адміністрації в системі суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, надано їх класифікацію.

Ключові слова: дозвільна діяльність, містобудування, містобудівна діяльність, публічна адміністрація, інспекційна діяльність, адміністративний акт, документ дозвільного характеру.

В статті представлено авторське визначення розуміння суб'єкта дозвільної діяльності у сфері містобудування. Виокремлено загальні та особливі ознаки суб'єкта надання дозвільних послуг у сфері містобудування. На підставі аналізу нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів публічної адміністрації в системі суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, надано їх класифікацію.

Ключевые слова: разрешительная деятельность, градостроительство, градостроительная деятельность, публичная администрация, инспекционная деятельность, административный акт.

The article emphasizes that the development of public relations in the field of urban planning, the pace of production of new goods, as well as the provision of various types of economic services requires appropriate legal regulation and control by the public administration authorities through the implementation of permitting powers.

The study of licensing entities in the field of urban planning made it possible to conclude that there is a need to rethink the role of the state in the implementation and safeguarding of human and civil rights and freedoms, which requires the creation of new public authorities, and in some cases, the optimization of already existing or redistribution of functions between certain authorities in order to eliminate the duplication of the latter.

The article gives a classification of subjects of licensing activity in the field of urban development, which they are: 1) normative subject – the Cabinet of Ministers of Ukraine; 2) the main subject – the central executive authority on the issues of forming state policy in the field of architectural and construction control and supervision; 3) the leading entity – the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine and conformity assessment bodies. It is proposed that the subject of permits in the field of urban planning should be understood as bodies of public administration established for the implementation of a specific type of state activity in urban planning, accompanied by the issuance of permits to ensure national security through the implementation of formally defined licensing procedures in accordance with the competence and established by law.

Key words: licensing activities, urban planning, urban planning activities, public administration, inspection activities, administrative act, permits.

Постановка проблеми. 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 органів публічної адміністрації через реалізацію дозвільних повноважень. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності визначено, насамперед, необхідністю запровадження європейської концепції належного урядування на демократичних засадах взаємин між такими суб'єктами, що належать до органів публічної влади, та споживачами дозвільних послуг у сфері містобудування.

Сучасні положення стосовно стандартів належного урядування передбачають: належне законодавство; законність; участь; прозорість; процес прийняття рішень; доступ до інформації; належна адміністрація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд [1, с. 55]. Виходячи з цих положень, у частині, що стосується надання дозвільних послуг, належне урядування полягає у формуванні законних, прозорих процедур, які здійснюються кваліфікованим персоналом у оптимальні строки та з мінімальними витратами. Реалізація стратегічного завдання запровадження належного урядування передбачає прозорість формування і функціонування суб'єкта урядування. Зокрема, у сфері містобудування завдання щодо надання дозвільних послуг покладається на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України (Держархбудінспекція України), що прямо передбачено чинним законодавством [2]. Однак постійні реорганізації, що провадяться у систе-

мі органів виконавчої влади, починаючи із часу здобуття Україною незалежності, свідчать про постійний пошук шляхів вдосконалення організаційної побудови системи, хоча подекуди такий пошук має ситуативний характер і спрямований на адаптацію діяльності окремих органів виконавчої влади до поточних проблем державного управління.

Стан дослідження. Окремі проблеми адміністративно-правового регулювання містобудівельної діяльності та дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у досліджуваній сфері вивчали такі науковці, як: О.М. Бутаєва, О.В. Джафарова, І.О. Ізарова, О.В. Кудрявцев, С.О. Кузнецова, А.В. Матвійчук, І.М. Миронець, С.А. Помещікова, В.О. Ромасько, О.В. Стукаленко, Б.М. Семенко, А.П. Хряпінський, С.О. Шатрава. Проте адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування залишаються малодослідженими.

Виклад основного матеріалу. У такому разі слід проаналізувати позицію норми, яка закріплена в ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [3]. Так, у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять 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 становлять 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 становлять 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 [3]. Зазначена оптимізація була спричинена відсутністю чіткого розмежування повноважень органів публічної адміністрації між собою, їх дублювання, невизначеність сфер їхньої відповідальності та хибним підходом до принципових питань діяльності органів публічної влади [4, с. 82].

Даючи правову оцінку проведенню оптимізації діяльності органів виконавчої влади, Центр політико-правових реформ зазначає, що є позитивною спроба інституційно виокремити й термінологічно розрізнити органи, що здійснюють контроль-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 контроль-наглядові функції. Тобто тут зберігається інституційний конфлікт інтересів, що являє собою найбільший корупційний чинник [4, с. 59; 5, 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 під час надання дозвільних 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 й об'єктивного адміністративного рішення [6, с. 17].

Для вирішення цієї проблеми О.М. Банчук пропонує віднайти нову назву для цієї адміністративної діяльності, що дасть змогу розмежувати описані поняття і зумовить відмову від найменування «адміністративного контролю (нагляду)» для позначення різних видів перевірок органів публічної адміністрації щодо діяльності приватних фізичних та юридичних осіб. Вчений пропонує зазначені види діяльності поділити на «адміністративний контроль» та «інспекційну діяльність» [6, с. 17–18].

З приводу наведеного А.П. Хряпінський зазначив, що нині 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 оптимізації вже наявних або перерозподілу функцій між деякими органами влади з метою усунення дублювання останніх [7, с. 10].

Крім того, слід 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. Інспекційні повноваження виконують центральні органи виконавчої влади, урядові органи, «спеціально уповноважені органи виконавчої влади», «спеціальний центральний орган державного управління», «органи державного контролю і нагляду», «органи управління», «незалежні, позавідомчі державні органи», державні організації, державні підприємства, некомерційні самоврядні організації. Зазначена різниця може впливати на дотримання прав осіб, оскільки Конституція України зобов'язує діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений нею та законами, лише органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб (ч. 2 ст. 19); 2) різноманітність назв інспекційних органів. Крім цілком природного найменування «інспекція», зустрічаються служби, комітети, департаменти, фонди, комісії, адміністрації та управління; 3) змішання повноважень у 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, зокрема прийняття нормативних актів, та здійснення пе-

ревірок. Суперечить також принципам належного урядування поєднання в межах однієї інституції повноважень щодо здійснення перевірок і надання адміністративних послуг. У першому випадку існують загрози виписування органом адміністративних правил «під себе». А в іншому випадку ефективність перевірок залишатиметься на низькому рівні, адже органу потрібно перевіряти додержання вимог закону особою, якій надавався певний дозвіл цим же органом. Крім цього, подібний конфлікт інтересів є підставою для існування системної корупції в державі; 4) порушення принципу законності, що проявляється у відсутності конституційних чи законних підстав для здійснення певних інспекційних повноважень. Прикладами недотримання цієї засади виступають: відсутність у законі положень про повноваження певного органу і заснування його діяльності лише на підставі підзаконного нормативного акта; збільшення повноважень інспекційних органів порівняно із вимогами закону за допомогою доповнення переліку прав, зміни передбачених законом повноважень чи розширення сфер, які підлягають перевірці; 5) наявність у більшості адміністративних органів повноважень, які не відповідають європейським стандартам захисту прав особи. До таких повноважень належать можливості щодо безперешкодного отримання інформації, доступу до предметів і документів, приміщень, земельних ділянок, а також припинення чи заборони діяльності; 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. Лише в окремих підзаконних положеннях та інструкціях робиться спроба виписати зразок такої процедури; 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. У сукупності зі застарілою ідеологією ролі держави в суспільстві з кожним роком створюються нові «органи контролю і нагляду» як єдиний засіб для подолання проблем, що виникли; 8) дублювання в діяльності інспекційних органів. Здійснення діяльності у певній сфері може перевірятися кількома адміністративними органами, що на практиці перетворюється на стан безкінечних перевірок. Це стає на заваді економічній активності громадян, оскільки є хорошим ґрунтом для корупції [6, с. 73–75].

З огляду на зазначену позицію О.А. Банчука, можна тільки сподіватись, що наукове коло вчених шляхом розробки пропозицій та рекомендацій зможуть запровадити європейський шлях розвитку органів публічної адміністрації на відповідний рівень, що в подальшому дасть нормальний розвиток суб'єктів господарювання без зайвого втручання в їхню діяльність інспекційних органів шляхом проведення постійних перевірок.

Наявність таких змін свідчить швидше про ситуативний пошук оптимальних державно-управлінських зв'язків у сфері містобудування та ефективної організаційної побудови відповідних суб'єктів дозвільної діяльності, що, своєю чергою, визначає необхідність поглибленого наукового опрацювання проблеми адміністративно-правового статусу суб'єкта у досліджуваній сфері, особливо у частині наділення та реалізації компетенції щодо дозвільної діяльності, зважаючи, що у цій сфері також мають компетенцію різні органи виконавчої влади.

В основу виділення суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування мають бути покладені ознаки, яким ці суб'єкти мають відповідати. Для визначення таких ознак необхідно звернутись до положень теорії адміністративного права, якими визначені загальні риси та особливі ознаки державного органу. Загальними рисами

названі: створення з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконання діяльності, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції; реалізація своєї діяльності з допомогою визначених державою форм і методів; певна організаційно-правова форма, внутрішня структура і зовнішні зв'язки.

Серед особливих ознак виділені: належність до державного апарату (механізму держави); організаційна самостійність; наділення чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією); складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці; віднесення чинним законодавством до системи органів виконавчої влади; має певний територіальний масштаб діяльності [8, с. 206–208; 9, с. 72].

З огляду на зазначені вище теоретичні положення, можна сформулювати загальні риси та особливі ознаки суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування. До особливих ознак суб'єкта надання дозвільних послуг можна віднести: наявність чітко окресленого обсягу дозвільних повноважень у сфері містобудування; належність до системи органів публічної адміністрації; складається зі структурних підрозділів, посади у яких обіймають державні службовці; має певний територіальний масштаб діяльності.

З огляду на сформульовані вище загальні риси та особливі ознаки суб'єкта надання дозвільних послуг, доцільно визначити відповідне поняття.

Отже, суб'єктом дозвільної діяльності у сфері містобудування є орган публічної адміністрації, створений для здійснення конкретного виду державної діяльності у сфері містобудування, яка супроводжується видачею документів дозвільного характеру з метою забезпечення національної безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та у встановленій законодавством формі.

З огляду на аналіз нормативно-правових актів, які регламентують діяльність суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, слід виокремити такі: 1) нормотворчий суб'єкт – Кабінет Міністрів України; 2) основний суб'єкт – центральний орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду; 3) провідний суб'єкт – Держархбудінспекція України та органи з оцінки відповідності.

Подальший хід дослідження буде спрямовано на дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Так, розглядаючи діяльність Кабінету Міністрів України як нормотворчого суб'єкта дозвільної діяльності у сфері містобудування, варто відзначити, що метою видання нормативних актів суб'єктами публічної адміністрації є забезпечення дієвого та комплексного правового упорядкування процесів у державі, деталізація та конкретизація норм законів.

Варта уваги позиція В.В. Галуцька, який під адміністративною нормотворчістю розуміє установлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка здійснюється у формі видання актів не персоніфікованого характеру [10]. Вважаємо дещо некоректним використання термінології «норма права підзаконного характеру», оскільки прикметник «підзаконний» використовується для характеристики нормативного акта суб'єкта публічної адміністрації, який прийнятий та відповідає за своїм змістом усім вимогам Конституції та законів України.

Потребує уваги позиція Т.О. Коломоець, яка розглядає нормотворчість як специфічний різновид правової форми діяльності публічної адміністрації, що за змістом дуже наближена до законодавчої діяльності (законотвор-

чості), її підстави чітко визначені у законодавчих актах, із визначенням уповноважених суб'єктів нормотворення, сфери нормотворення (вона має підзаконний характер) [11, с. 183]. На підтвердження вищевказаного слід навести позицію англійських учених, які і досі називають «адміністративну нормотворчість делегованою законодавством, тому що вона ґрунтується головним чином на делегуванні парламентом адміністрації нормотворчих повноважень [12, с. 26]. Частково погоджуємось із вищевказаними позиціями, але вважаємо, що при цьому є і безліч відмінностей. Як приклад можна навести таке: законотворчість має чітко закріплену процедуру реалізації, що не можна сказати про підзаконну нормотворчість. Також стаття 92 Конституції України закріплює, які саме відносини мають бути урегульовані на рівні закону, але при цьому не визначає коло відносин, які можуть бути урегульовані на рівні нормативних актів суб'єктів публічної адміністрації. Відсутність такого законодавчого закріплення на рівні Конституції України, про коло відносин, що можуть бути урегульовані нормативними актами суб'єктів публічної адміністрації, призводить до того, що останніми регулюються ті ж самі відносини.

Слід звернути увагу, що прийняття законів покладено на представницький орган держави, який має відповідну процедуру формування та основним завданням якого є законотворчість. Що ж стосується суб'єктів публічної адміністрації, то останні формуються вже безпосередньо державою і на останні покладаються інші функції, як-от правозастосування. Варта уваги позиція з цього приводу, висловлена В.П. Тимощуком, який зазначає, що в будь-якому разі потрібно принципово розмежувати правотворчість (нормотворчість) та правозастосування та намагатися уникати поєднання цих видів діяльності в одній інституції [12, с. 28]. Цілком погоджуючись із цією позицією, але, як свідчить практика розвинутих європейських держав, це «ідеальна модель», якої не вдалось досягти жодній правовій системі. Отже, можна зробити висновок, що наявність адміністративної правотворчості є однією і неодмінною правовою формою існування сучасної держави. Але якщо не можна викоренити це явище, то, відповідно, воно має бути чітко з правової точки зору регламентовано та мати відповідну процедуру реалізації.

Слід зробити висновок, що до передумов адміністративної нормотворчості суб'єктів публічної адміністрації щодо прийняття нормативних актів доцільно віднести юридичні та фактичні. До юридичних передумов адміністративної нормотворчості суб'єктів публічної адміністрації доцільно віднести наявність законодавчо закріпленого повноваження на прийняття останнього. Тобто нормотворчий акт суб'єкта публічної адміністрації має прийматися органом чи особою, що мають право прийняти саме цей акт, тобто наділені владою та відповідними повноваженнями. Останнє передбачає закріплення за кожним органом публічної адміністрації повноваження щодо прийняття нормативних актів (відповідного виду), з питань, що належать до їх компетенції, з обов'язковим визначенням місця останнього в ієрархії нормативного масиву суб'єктів публічної адміністрації. Як приклад можна навести статтю 117 Конституції України, де зазначено, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання, або статтю 144 – органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Як свідчить аналіз діючого законодавства, не завжди за органами публічної адміністрації закріплюються ці повноваження та визначаються види нормативних актів, які мають право приймати останні.

Що ж стосується фактичних передумов адміністративної нормотворчості суб'єктів публічної адміністра-

ції, то до останніх можна віднести відсутність належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні. Виявлення не належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, потреба в підвищенні ефективності регулювання суспільних відносин в Україні виявляється в процесі правозастосування та вимагає ретельного та об'єктивного вивчення всіх фактів, що відносяться до справи, недоведені та сумнівні факти не мають братися до уваги. Тобто фактична передумова передбачає відсутність правового регулювання суспільних відносин щодо належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні. Фактична передумова передбачає повне та всебічне дослідження фактичних обставин ситуації, а саме: збирання; перевірка; оцінка фактичних даних; обґрунтування доцільності прийняття нормативного акта суб'єкта публічної адміністрації.

З огляду на викладене, слід вказати нормативно-правові акти, які регламентують дозвільні відносини у сфері містобудування, що утворюють постанови Уряду та його розпорядження, у разі якщо останні містять норми права. Серед них слід назвати Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» від 09.07.2014 № 294; «Порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.95 № 244; «Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури» від 05.12.2007 № 1396; «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 № 461; «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466; «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації» від 25.05.2011 № 548; «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 № 555 тощо.

Ведучи мову про основний суб'єкт дозвільної діяльності у сфері містобудування – центральний орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, варто зазначити, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 [13] Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

Своєю чергою Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду тощо.

Мінрегіон відповідно до покладених на нього завдань: затверджує державні будівельні норми, зокрема з питань реставрації, консервації, ремонту і пристосування їх території та визначення меж, режимів використання їх зон охорони, порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва; 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, зане-

сеного до Списку історичних населених місць, а також методологію проектування, будівництва та реконструкції об'єктів цивільного і промислового призначення, інженерно-транспортної інфраструктури у звичайних і складних інженерно-геологічних умовах; забезпечує 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 зі створенням об'єктів архітектури, визначення офіційного видання, в якому публікуються такі рішення; здійснює 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; веде містобудівний кадастр на державному рівні та забезпечує ведення Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов; встановлює процедуру проведення технічного обстеження і прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, будівель і споруд сільськогосподарського призначення, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), збудовані на земельній ділянці відповідного цільового призначення без дозвільного документа на виконання будівельних робіт; затверджує порядок розроблення проектної документації на будівництво об'єктів; затверджує порядок ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів; регламентує процедуру видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки.

Водночас предметом подальшого наукового дослідження є з'ясування адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України як провідного суб'єкта дозвільної діяльності у досліджуваній сфері.

Висновок. На підставі викладеного під суб'єктом дозвільної діяльності у сфері містобудування слід розуміти органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретного виду державної діяльності у сфері містобудування, яка супроводжується видачею документів дозвільного характеру з метою забезпечення національної безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та у встановленій законодавством формі. До особливих ознак суб'єкта надання дозвільних послуг запропоновано віднести: наявність чітко окресленого обсягу дозвільних повноважень у сфері містобудування; належність до системи органів публічної адміністрації; структурних підрозділів, посади у яких обіймають державні службовці; певний територіальний масштаб діяльності.

На підставі аналізу нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів публічної адміністрації в системі суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, виокремлено такі: 1) нормотворчий суб'єкт – Кабінет Міністрів України; 2) основний суб'єкт – центральний орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду; 3) провідний суб'єкт – Держархбудінспекція України та органи з оцінки відповідності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності: моногр. / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Х.: Планета-Принт, 2013. 384с.
2. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF>
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>
4. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х, 2015. 587 с.
5. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009–2010 рр.). / за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка. К.: Вид. Конус-Ю, 2011. 726 с.
6. Банчук О.А. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні. К.: Конус-Ю, 2009. 272 с.
7. Хряпинський А.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Херсон, 2014. 20 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т. Т. 1. : Заг. част. / ред. кол. В.Б. Авер'янов. К.: Юрид. думка, 2007. 592 с.
9. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. Форум права. 2007. № 2. С. 11–19. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
10. Галуцько В. В. Поняття, класифікація та зміст форм адміністративного права. Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: <http://www.law-property.in.ua/>
11. Коломєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
12. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення: монограф. К.: Конус-Ю, 2010. 296 с.
13. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>

УДК 342.924

СУДОВЕ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВА ЄС ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

JUDICIAL APPLICATION OF THE EU LAW AS A SOURCE OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

**Решота В.В., к. н. з держ. упр., доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівський національний університет імені Івана Франка**

Стаття присвячена дослідженню актів права ЄС у системі джерел адміністративного права України. Проаналізовано основні джерела права ЄС, виділено їхні основні ознаки та запропоновано критерії для їх класифікації. Досліджено особливості застосування судами України правових актів ЄС як джерел права.

Ключові слова: джерело права, адміністративне право, право ЄС, судове застосування, міжнародний договір.

Статья посвящена исследованию актов права ЕС в системе источников административного права Украины. Проанализированы основные источники права ЕС, выделены их основные признаки и предложены критерии для их классификации. Исследованы особенности применения судами Украины правовых актов ЕС как источников права.

Ключевые слова: источник права, административное право, право ЕС, судебное применение, международный договор.

The article is devoted to the study of EU law in the system of sources of administrative law of Ukraine. The main sources of EU law are analyzed, their main features are highlighted and criteria for their classification are proposed. Judicial application of legal acts of the EU by Ukrainian courts are investigated. It is grounded that some Ukrainian scholars argue that European Union law should be regarded as a source of Ukrainian law. In some judicial decisions the same opinion is expressed. It is grounded on provisions of the Law of Ukraine "On the national program of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union" (2004). It is argued that this Law doesn't provide any legal basis for such a conclusion. It doesn't include norms of European Union's law to the legal system of Ukraine. It is also grounded that only acts, which have form of international treaty, and ratified by Ukraine may be regarded as sources of Ukrainian law. The national program of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union only requires to consider the EU law creating new legal acts and, in this way to harmonize Ukrainian legislation to European Union's. It is argued that some provisions of European Union – Ukraine Association Agreement should be regarded as source of administrative law of Ukraine, which regulate administrative relations and deal with goals of public administration.

Key words: source of law, administrative law, EU law, judicial application, international treaty.

Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень. Європейська інтеграція України є одним із пріоритетних векторів її зовнішньої політики. У зв'язку із цим важливим завданням у цій сфері є приведення права України відповідно до правової системи ЄС. Така адаптація має здійснюватися у всіх сферах, зокрема і в адміністративно-правовій. Актуальність дослідження впливу права ЄС на джерела адміністративного права України зумовлена також наявністю наукових та навчальних праць з цієї проблематики, а також практикою вітчизняних судів. Зокрема, у підручнику «Загальне адміністра-

тивне право» за редакцією І.С. Гриценка, Р.С. Мельника, А.А. Пухтецької та інших (2015 р.) окремий підпункт присвячено питанню правових актів ЄС як джерел адміністративного права України [1, с. 105–108]. Водночас у зв'язку із тим, що Україна не є членом Європейського Союзу на неї безпосередньо не поширюються джерела права ЄС, а відтак це питання потребує ґрунтовного дослідження.

Мета статті – дослідити правову природу актів ЄС як джерел адміністративного права та особливості їх застосування в судочинстві України.