

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАРХБУДІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ  
ЯК ПРОВІДНОГО СУБ'ЄКТА ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ****ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE STATE ARCHITECTURAL INSPECTION  
OF UKRAINE AS THE LEADING SUBJECT OF LICENSING ACTIVITY  
IN THE FIELD OF URBAN PLANNING****Резніченко В.О.,***кандидат юридичних наук,  
заступник директора Маріупольського інституту  
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

У статті на підставі аналізу наукових позицій досліджено розуміння адміністративно-правового статусу органу публічної адміністрації. Надано авторське визначення адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України. Виокремлено та досліджено елементи адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України.

**Ключові слова:** дозвільна діяльність, містобудування, містобудівна діяльність, публічна адміністрація, адміністративно-правовий статус.

В статье на основании анализа научных позиций исследовано понимание административно-правового статуса органа публичной администрации. Представлено авторское определение административно-правового статуса Госархстройинспекции Украины. Выделены и исследованы элементы административно-правового статуса Госархстройинспекции Украины.

**Ключевые слова:** разрешительная деятельность, градостроительство, градостроительная деятельность, публичная администрация, административно-правовой статус.

In the article based on the analysis of scientific positions, the understanding of the administrative and legal status of the public administration body is researched. Author's definition of the administrative and legal status of the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine is given. The elements of the administrative and legal status of the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine are distinguished and investigated.

**Key words:** licensing activities, urban planning, urban planning activities, public administration, administrative and legal status.

**Постановка проблеми.** Містобудування становить один із критеріїв, який свідчить про стабільність та економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва, особливо його житлового фонду є гарантією соціального захисту громадян. Проте, незважаючи на суспільно-економічну значущість та важливість будівництва у життєдіяльності держави, у цій сфері є багато проблем щодо реалізації дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, які потребують невідкладного вирішення. Серед таких: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва; самовільне будівництво, яке носить масовий та стихійний характер; недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд; корумпованість у цій сфері. Зазначені вище та інші недоліки, що мають місце у сфері містобудування та у відносинах, що тісно пов'язані із ним, насамперед зумовлюють підвищення рівня дозвільної діяльності у зазначеній сфері. Поряд із зазначеним актуальним питанням постає дослідження адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України як провідного суб'єкта дозвільної діяльності у сфері містобудування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі проблеми адміністративно-правового регулювання містобудівельної діяльності 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. Хряпинський, С.О. Шатрава. Теоретичні положення про сутність та елементи адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративного права обґрунтовували: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, О.І. Харитонова та інші вчені.

**Виклад основного матеріалу.** На початку варто зазначити, що до поняття адміністративно-правового статусу включають комплекс конкретних суб'єктивних

прав і обов'язків, закріплених за відповідними суб'єктами нормами адміністративного права. Звідси підкреслено необхідну ознаку набуття особою адміністративно-правового статусу – наявність конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються особою у адміністративних правовідносинах і поза ними (В.Б. Авер'янов) [1, с. 188]. Наведений підхід можна вважати досить усталеним, оскільки в інших публікаціях можна зустріти теоретичні положення, що йому не протирічають. Зокрема, до структури адміністративно-правового статусу відносять права та обов'язки у сфері публічного адміністрування. Такий висновок можна зробити, виходячи з результатів логіко-смыслового аналізу теоретичних положень щодо адміністративно-правового статусу фізичної особи, органів виконавчої влади України, інших органів публічної адміністрації, викладених Т.О. Коломоєць, П.С. Лютиковим, О.Ю. Меліховою [2, с. 41–70].

Дещо ширше (порівняно із науковим підходом В.Б. Авер'янова) структуру адміністративно-правового статусу визначає В.С. Четверіков. Щодо такого статусу фізичних осіб учений зазначає про належність до структури, крім законодавчо визначених прав та обов'язків, ще й державні гарантії їх здійснення [3, с. 104]. Це означає таке. Якщо адміністративно-правовий статус суб'єкта адміністративного права розглядати як систему у сукупності певних елементів, то гарантії доречно визначати «зовнішніми» елементами, що впливають і пов'язані із «внутрішніми» елементами – правами та обов'язками, встановленими адміністративно-правовими нормами.

Не заперечуючи загалом проти теоретичного підходу, запропонованого В.С. Четверіковим, тим не менше доцільно зазначити про дискусійність включення державних гарантій здійснення прав і свобод до структури адміністративно-правового статусу, оскільки такі гарантії самі являють собою систему певних умов і засобів впливу на реалізацію адміністративно-правового статусу.

Викликає зацікавленість науковий підхід, запропонований Т.О. Мацелик, щодо визначення правового ста-

тусу суб'єкта адміністративного права як інтегративної категорії, конструкцію якого представлено такими блоками: 1) достатусні елементи: адміністративно-правові норми, правосуб'єктність, громадянство тощо; 2) основні елементи: права, обов'язки, відповідальність; 3) забезпечувальні елементи: гарантії. Правовий статус суб'єкта адміністративного права визначено найважливішою та найорганічнішою частиною загального правового статусу. Дослідниця підкреслює конкретизацію прав та обов'язків в адміністративно-правовому статусі з урахуванням галузевої правосуб'єктності. Адміністративно-правовий статус розглядається у поєднанні з реалізацією у сфері публічного адміністрування прав і свобод, компетенції, а також виконанням покладених на суб'єкта обов'язків [4, с. 104].

Цей підхід фактично містить у собі теоретичну конструкцію адміністративної правосуб'єктності власне адміністративно-правового статусу і гарантії реалізації статусу. Тим самим дослідниця пропонує застосування «широкого» підходу до визначення елементів правового статусу суб'єкта адміністративного права, що дає змогу відтворити як статичну, так і динамічну формування, визначення і реалізації правового положення суб'єкта адміністративного права у правовідносинах. Поряд із цим, розглядаючи адміністративно-правовий статус і характеризуючи його специфіку, порівняно із загальною категорією правового статусу суб'єкта адміністративного права, авторка не вказує про відповідальність як про один з основних елементів статусу. Безумовно, наукові положення, обґрунтовані Т.О. Мацелик, хоча і є спірними, проте можуть розглядатись як джерело подальшої наукової розвідки у напрямі визначення сутності адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративного права. Зокрема, не протирічить досить усталеному підходу щодо структури адміністративно-правового статусу положення, сформульовані Т.О. Мацелик, про основні елементи правового статусу суб'єкта адміністративного права.

Викликають зацікавленість такі положення, обґрунтовані Т.О. Мацелик, як структура статусу індивідуального суб'єкта адміністративного права, до якої запропоновано віднести такі елементи: а) адміністративні права, до яких можуть входити і пільги; б) обов'язки суб'єкта, які включають і правообмеження [4, с. 105]. Виділяючи основну відмінність між структурою адміністративно-правового статусу індивідуальних і колективних суб'єктів, Т.О. Мацелик зауважує про складніший правовий статус останніх та про належність такого елемента, як компетенція [4, с. 114]. Слід виділити також і думку О.П. Альохіна, А.О. Кармолицького, Ю.М. Козлова, які зазначали про похідний характер правового положення державного службовця від державного органу, в якому він проходить державну службу [5, с. 106].

Наведені теоретичні здобутки, хоч і не є вичерпними, проте надають можливість зазначити, що підхід В.Б. Авер'янова найбільшою мірою відтворює специфіку адміністративно-правового статусу як категорії, що позначає місце суб'єкта адміністративного права у правовідносинах (не тільки адміністративних). Поряд із цим доцільно включити до складу елементів адміністративно-правового статусу відповідальність, що дає змогу врахувати наявність охоронного складника адміністративно-правових відносин. Формуючи склад елементів такого статусу, плідним є підхід, запропонований Т.О. Мацелик, щодо диференціації складу залежно від виду суб'єкта адміністративного права: індивідуального або колективного, зокрема належність компетенції як елемента адміністративно-правового статусу колективного суб'єкта. Також необхідно врахувати думку О. П. Альохіна, А. О. Кармолицького, Ю. М. Козлова у встановленні і характеристиці адміністративно-правового статусу посадової особи як суб'єкта адміністративного права.

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єкта адміністративного права являє собою комплекс елементів – прав, обов'язків, компетенції, відповідальності та правообмежень, встановлених адміністративно-правовою нормою. Склад елементів адміністративно-правового статусу диференційований залежно від того, чи є суб'єкт адміністративного права фізичною або ж юридичною особою. У разі якщо суб'єктом адміністративного права виступає посадова особа, її права та обов'язки мають бути похідними від прав та обов'язків державного органу, в якому проходить публічну службу ця посадова особа.

Сформульований підхід може бути покладений в основу визначення особливостей адміністративно-правового статусу провідного суб'єкта дозвільної діяльності у сфері містобудування (Держархбудінспекція України): встановлення адміністративно-правовою нормою прав, обов'язків, компетенції, відповідальності та правообмежень відповідного суб'єкта у визначених правовідносинах; ці правовідносини стосуються надання дозвільних послуг; у разі якщо суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері містобудування є посадова особа, її права та обов'язки мають похідний характер стосовно прав та обов'язків державного органу, в якому ця особа проходить державну службу, у цій сфері; відповідальність та правообмеження як елементи адміністративно-правового статусу мають специфіку встановлення та реалізації залежно від того, чи є суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері містобудування посадова особа або державний орган; наявність компетенції як елемента адміністративно-правового статусу характерна для державного органу, уповноваженого на надання дозвільних послуг у сфері містобудування.

На перший погляд, сформульовані положення не є інформативними, проте вони дають змогу окреслити межі наукового аналізу, здійснення якого дасть змогу охарактеризувати вказаний статус та встановити прогалини і колізії чинного адміністративного законодавства, запропонувати шляхи його вдосконалення.

Адміністративно-правовий статус Держархбудінспекції України нами розглядається як правова категорія, що характеризує його місце в системі органів державної влади, визначає межі діяльності його працівників щодо інших суб'єктів правовідносин.

Своєю чергою структуру адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України слід розглядати у вигляді взаємозалежних та взаємодіючих елементів, об'єднаних у такі блоки: 1) цільовий (цілі, завдання, функції); 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний; 4) відповідальність, гарантії, заборони і обмеження, які охоплюють усю сферу зовнішніх і внутрішніх правовідносин.

Розглядаючи цільовий блок адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України, варто пояснити таке. Ціль діяльності Держархбудінспекції України, на нашу думку, визначається вже в самій назві, тобто спрямована на дотримання вимог у сфері містобудування, або в іншому разі – це здійснення дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках.

Отже, ціллю діяльності Держархбудінспекції України має бути: участь у реалізації публічної влади; підвищення ефективності функціонування суб'єктів публічної влади; сприяння реалізації державної політики у сфері містобудування.

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 [6, с. 22].

Отже, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію

Україні» [7] основними завданнями Держархбудінспекції України є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме: а) підготовка і 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 компетенції Держархбудінспекції; б) здійснення в межах повноважень, визначених законом, державного архітектурно-будівельного контролю за дотриманням замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт; в) здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності (далі – об'єкти нагляду), під час провадження ними містобудівної діяльності; г) виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві у визначених законодавством випадках; ґ) ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, та здійснення контролю за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками.

Досліджуючи функціональний блок статусу Держархбудінспекції України, слід звернути увагу на те, що функціональний аналіз є найглибшим за ступенем проникнення у зміст і найвищим за рівнем теоретичного узагальнення аспект дослідження державного управління. Найчастіше термін «функція» у науковій літературі використовується як назва або характеристика напряму діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь.

З останніх досліджень, спеціально присвячених функціям органів виконавчої влади, заслуговує на увагу позиція К.С. Бельського. Він зосереджує увагу на цільовому та однорідному характері функцій як провідних напрямках у діяльності органів виконавчої влади; у них виражається цільове навантаження цієї гілки державної влади. Кожна функція як певний вид діяльності виконавчої влади характеризується певною самостійністю, однорідністю та повторюваністю. Кожна функція органу виконавчої влади має свою сферу діяльності [8, с. 14–15].

Отже, звернення до нормативно-правових актів, які регламентують діяльність Держархбудінспекції України, надає можливість виокремити такі його дозвільні функції у сфері містобудування, а саме: здійснює ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками; отримує повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення про початок виконання будівельних робіт, здійснює внесення змін до них, а також скасовує право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуто на підставі поданого повідомлення; видає дозволи на виконання будівельних робіт, повідомлення про внесення змін до них, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт; приймає в установленому порядку в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає від-

повідні сертифікати або відмовляє у їх видачі, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації, внесення змін до них, а також повертає такі декларації та скасовує їх реєстрацію); веде єдиний реєстр 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 (далі – реєстр); розглядає в порядку нагляду рішення про реєстрацію або повернення декларації про готовність об'єкта до експлуатації (без права реєстрації декларацій), рішення про видачу або анулювання дозволу на виконання будівельних робіт (без права видачі дозволу), рішення про відмову у видачі сертифіката (без права видачі сертифіката); перевіряє на відповідність вимогам законодавства будівельних норм, стандартів і правил рішення, прийнятих територіальними органами Держархбудінспекції [7].

Отже, зазначені функції Держархбудінспекції України щодо здійснення дозвільної діяльності є ніби логічним продовженням завдань, у цьому виявляється їх «збіг» чи «єдність» із завданнями загалом. Водночас слід констатувати, що функція сама по собі не існує, вона спостерігається в процесі конкретної цілеспрямованої діяльності, яка являє собою перелік видів робіт або загальних напрямів діяльності досліджуваного суб'єкта.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України нами було виокремлено структурно-організаційний.

Варто погодитись із позицією А.П. Хряпінського, що структурний елемент правового статусу полягає в тому, що будь-який орган (установа) має відповідати всім ознакам системного утворення [9, с. 85]. Спираючись на наявні 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 зумовлено посадовою або організаційною структурою; по-третє, кожний орган за наявності багатьох загальних з іншими ознак – чітко індивідуальний.

Отже, розглядаючи організаційну структуру Держархбудінспекції України, варто зазначити, що остання складається із центрального апарату Держархбудінспекції України та її складників: Департамент державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду; Департамент дозвільних процедур; Управління ліцензування, обстеження та паспортизації; Департамент нормативно-правового забезпечення, Управління організаційного забезпечення, зв'язків з громадськістю, ЗМІ та інформатизації, Фінансовий департамент, Управління роботи з персоналом та документообігом. У цілому три з названих підрозділів – Департамент державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду; Департамент дозвільних процедур; Управління ліцензування, обстеження та паспортизації, якраз і забезпечують реалізацію процедур здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу Держархбудінспекції України нами названо компетенційний блок. Пошук змісту компетенції визначає виділення положень, сформульованих Ю.О. Тихомировим, щодо таких компетенційних елементів, як: а) нормативно встановлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу; в) владні повноваження як гарантовані законом міра прийняття рішень та вчинення дій [10, с. 55–56]. Такі компетенційні елементи були визначені вченим з огляду на доведення застосування терміна «компетенція» до владних суб'єктів. Стосовно ж невідання – запропоновано застосування терміна «повноваження» (у цивільному праві) як певне суб'єктивне право особи [10, с. 53].

Отже, компетенція Держархбудінспекції України щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування стосується публічно-владної діяльності суб'єктів надання – державних органів. Різницю між термінами «компетенція» і «повноваження» яскраво ілюструє етимологія терміна «компетенція», що у перекладі з латині означає «добиватися», «відповідати», «належати». Такий переклад терміна «компетенція» наводить Ю.О. Тихомиров [10, с. 53]. Таке розуміння поняття компетенції органу виконавчої влади цілком можна використати для змістової характеристики фактичної дозвільної діяльності Держархбудінспекції України у сфері містобудування, адже воно якнайповніше відображає всі складники цієї організаційно-правової категорії. Отже, Держархбудінспекція України для виконання покладених на неї завдань має право: 1) залучати в установленому порядку до участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій; 2) одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових осіб, а також громадян та громадських об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань і функцій; 3) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції та семінари з питань, що належать до її компетенції; 4) вимагати у випадках, визначених законодавством, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення

зйомки і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій; 5) видавати у визначених законодавством випадках обов'язкові до виконання приписи; 6) складати акти перевірок у сфері містобудівної діяльності; 7) одержувати від посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, замовників, проектних, експертних та будівельних організацій, підприємств, що надають технічні умови, письмові пояснення щодо причин допущення порушень законодавства у відповідній сфері; 8) використовувати у своїй діяльності власні акредитовані лабораторії та контрольно-вимірвальні засоби, сертифіковані в установленому законодавством порядку; 9) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів та органів місцевого самоврядування, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами; 10) проводити претензійно-позовну роботу, звертатися до суду з позовами щодо захисту своїх прав та законних інтересів тощо [7].

**Висновки.** Загалом можна зробити висновок, що адміністративно-правовий статус Держархбудінспекції України – це правова категорія, що характеризує її місце в системі органів публічної адміністрації, визначає межі діяльності її посадових осіб щодо інших суб'єктів дозвільних правовідносин у сфері містобудування. Адміністративно-правовий статус Держархбудінспекції України становлять взаємозалежні та взаємодіючі елементи, які об'єднані у такі блоки: 1) цільовий (цілі, завдання, функції); 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний; 4) відповідальність.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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.
2. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. Т.О. Коломоець. К.: Істина, 2012. 528 с.
3. Четвериков В.С. Административное право: учеб. 3-е изд., доп. и перераб. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. 351 с.
4. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: моногр. Ірпінь: НУ ДПС України, 2013. 342 с.
5. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебн. М.: Зерцало-М, 2003. 608 с.
6. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). К.: Основи, 1994. 154 с.
7. 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>.
8. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. Государство и право. 1997. № 3. С. 14–21.
9. Хряпинський А.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Херсон, 2014. 198 с.
10. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. 795 с.