

ДЕРЖАВНА ІНСПЕКЦІЯ АРХІТЕКТУРИ ТА МІСТОБУДУВАННЯ УКРАЇНИ ЯК УЧАСНИК АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

THE STATE INSPECTION OF ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING OF UKRAINE AS A PARTICIPANT IN ADMINISTRATIVE DISPUTES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

Семенчук Н.О., здобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

У статті зроблено аналіз стану наукової думки щодо визначення адміністративного процесуального статусу Державної інспекції архітектури та містобудування України як органу центральної виконавчої влади та суб'єкта публічної адміністрації, визначено її місце в системі органів виконавчої влади. Вказано, що створення Державної інспекції архітектури та містобудування України є наслідком застосування публічного правонаступництва. Специфіка адміністративно-правового статусу Державної інспекції архітектури та містобудування України полягає у нормативно закріпленій ідентифікації становища цього суб'єкта як центрального органу виконавчої влади, що відображає засади участі у суспільних відносинах щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Разом з тим зазначено, що зміни нормативного впорядкування статусу такого органу виконавчої влади, як Державна інспекція архітектури та містобудування України. А також трансформація теоретичного підходу до сутності функціонування суб'єктів публічної адміністрації обумовили потребу переосмислення участі цього суб'єкта у суспільних відносинах. Відсутність єдиної практики вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування за участю Державної інспекції архітектури та містобудування України обумовлює необхідність аналізу особливостей участі Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Зроблено висновок, що участь Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів у сфері містобудування у межах адміністративного судочинства можлива в якості конкретного учасника розгляду конкретної адміністративної справи, а можливість такої участі опосередковано наявністю у цього центрального органу державної виконавчої влади адміністративної процесуальної правосуб'єктності та правового статусу суб'єкта владних повноважень.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суб'єкт владних повноважень, публічно-правовий спір, сфера містобудування.

The article analyses the state of scientific thought on determining the administrative procedural status of the State Inspection of Architecture and Urban Development of Ukraine as a central executive body and a public administration entity, and determines its place in the system of executive bodies. The author notes that the establishment of the State Inspection of Architecture and Urban Development of Ukraine is a result of public succession. The specificity of the administrative and legal status of the State Inspection of Architecture and Urban Development of Ukraine lies in the statutory identification of this entity as a central executive body, which reflects the principles of participation in public relations regarding consideration of public law disputes in the field of urban development.

At the same time, the author notes that changes in the regulatory framework for the status of such an executive body as the State Inspectorate for Architecture and Urban Development of Ukraine are necessary. As well as the transformation of the theoretical approach to the essence of the functioning of public administration entities, there is a need to rethink the participation of this entity in public relations. The absence of a unified practice of resolving public law disputes in the field of urban planning with the participation of the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine necessitates an analysis of the specifics of the participation of the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine in consideration of public law disputes in the field of urban planning.

The author concludes that participation of the State Inspectorate of Architecture and Urban Development of Ukraine in consideration of public law disputes in the field of urban development within the framework of administrative proceedings is possible as a specific participant in consideration of a particular administrative case, and the possibility of such participation is indirectly determined by the administrative procedural legal personality and legal status of a subject of authority of this central body of state executive power.

Key words: administrative proceedings, subject of authority, public law dispute, urban planning.

Постановка проблеми. В аспекті нашого дослідження важливим та центральним органом виконавчої влади, який є суб'єктом публічно-правових відносин у сфері містобудування є Державна інспекція архітектури та містобудування України.

Державна інспекція архітектури та містобудування України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Метою статті є характеристика державної інспекції архітектури та містобудування України як учасника адміністративних спорів у сфері містобудування.

Стан наукової розробки. Проблематика визначення особливостей правового статусу органів державного контролю тривалий час досліджується вченими, а саме: В.Б. Авер'яновим, Н.О. Армаш, Л.Р. Білою-Тіуною, Т.І. Білоус-Осінь, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяком, І.П. Голошніченко, О.М. Гуміним, В.В. Кобзар, С.В. Ківаловим, В.К. Колпаковим, О.І. Лавреновою, Р.С. Мельником, А.В. Малько, О.М. Музичук, Н.М. Олефіренко, О.П. Хамодоєро та ін.

Утворена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340 на заміну Державній інспекції містобудування України та Державній сервісній службі містобудування України, що були утворені 13 березня 2020 р. замість Державної архітектурно-будівельної інспекції України.

Отже, попередниками Державної інспекції архітектури та містобудування України була сукупність урядових органів державного управління, а саме:

1) Державної архітектурно-будівельної інспекції як урядового органу державного управління, що діяла у складі Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства;

2) Державної житлово-комунальної інспекції як урядового органу в системі Міністерства з питань житлово-комунального господарства.

Кабінет Міністрів дозволив Державній інспекції архітектури та містобудування здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд з 15 вересня 2021 року, остаточно ліквідувавши Державну архітектурно-будівельну інспекцію.

Щодо визначення Державної інспекції архітектури та містобудування України як суб'єкта владних повнова-

жень, варто вказати, що його основою діяльності становлять повноваження, що в цілому охоплено втручальним публічним адмініструванням. Крім того, до інструментів, яких може бути застосовано цим суб'єктом публічної адміністрації для упорядкування архітектурно-будівельної діяльності, віднесено:

– прийняття підзаконних нормативно-правових актів у формі наказів організаційно-розпорядчого характеру;

– прийняття індивідуальних (адміністративних) актів (наприклад, у формі видачі сертифікату про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта або відмови у їх видачі);

– укладення адміністративних договорів для правового оформлення взаємодії з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями [1].

Основним завданням визначено:

1) узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру;

2) отримання повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення про початок виконання будівельних робіт, здійснення внесення змін до них, а також скасовує право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуто на підставі поданого повідомлення;

3) видання дозволів на виконання будівельних робіт, повідомлення про внесення змін до них, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт;

4) приймання в установленому порядку в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає відповідні сертифікати або відмовляє у їх видачі, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації, вносить зміни до них, а також повертає такі декларації та скасовує їх реєстрацію);

5) 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;

6) перевірка на відповідність вимогам законодавства, будівельних норм, стандартів і правил рішення, прийняті територіальними органами Держархбудінспекції;

7) організація проведення або проводить навчання, підвищення кваліфікації, підготовку та перепідготовку фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, обстеження та інших функцій, виконання яких належить до передбачених законом повноважень Держархбудінспекції;

8) участь у підготовці міжнародних договорів України з питань державного архітектурно-будівельного контролю, укладає відповідно до законодавства міжнародні договори України міжвідомчого характеру та здійснює міжнародне співробітництво з питань, що належать до її компетенції;

9) інші повноваження, визначені законом.

Проаналізувавши нормативні положення, що визначали статус Державної архітектурно-будівельної інспекції як центрального органу виконавчої влади, виокремимо такі його характеристики:

– виступає правонаступником прав та обов'язків урядових органів – Державної архітектурно-будівельної інспекції та Державної житлово-комунальної інспекції;

– є попередником Державної інспекції архітектури та містобудування України;

– є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра будівництва та житлово-комунального господарства України;

– належить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства;

– до основних завдань віднесено реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлового комунального господарства [2].

Державна інспекція архітектури та містобудування детермінує відповідні ознаки правового статусу суб'єкта владних повноважень та опосередковує наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності як органу державної влади та адміністративний процесуальний статус суб'єкта владних повноважень під час розгляду публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Варто вказати, що створення Державної інспекції архітектури та містобудування України є наслідком застосування публічного правонаступництва. Специфіка адміністративно-правового статусу Державної інспекції архітектури та містобудування України полягає у нормативно закріпленій ідентифікації становища цього суб'єкта як центрального органу виконавчої влади, що відображає засади участі у суспільних відносинах щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Разом з тим доцільно зазначити, що зміни нормативного впорядкування статусу такого органу виконавчої влади, як Державна інспекція архітектури та містобудування України. А також трансформація теоретичного підходу до сутності функціонування суб'єктів публічної адміністрації обумовили потребу переосмислення участі цього суб'єкта у суспільних відносинах.

Відсутність єдиної практики вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування за участю Державної інспекції архітектури та містобудування України обумовлює необхідність аналізу особливостей участі Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Участь Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів у сфері містобудування у межах адміністративного судочинства можливо розглядати як учасника розгляду конкретної адміністративної справи – сторони чи третьої особи, що обумовлено можливістю такої участі опосередковано наявністю адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Варто окреслити ознаки, що характеризуватимуть участь Державної інспекції архітектури та містобудування України в адміністративному судочинстві під час розгляду публічно-правового спору у сфері містобудування:

1) незалежно від правового положення в процесі розгляду конкретної адміністративної справи в процесі розгляду публічно-правового спору у сфері містобудування;

2) особливості адміністративного процесуального статусу цього суб'єкта в залежності від набуття ним статусу сторони чи третьої особи.

До ознак, які характеризують участь Державної інспекції архітектури та містобудування України в адміністративному судочинстві під час розгляду публічно-правових спорів у сфері містобудування

незалежно від займаного правового положення в розгляді конкретної адміністративної справи доцільно віднести адміністративну процесуальну правосуб'єктність, яка не залежить від вступу Державної інспекції архітектури та містобудування України до розгляду конкретної адміністративної справи під час вирішення публічно-правового спору у сфері містобудування. Наведене узгоджується з підходом, згідно якого наповнення категорії «адміністративна процесуальна правосуб'єктність» формулюванням «спроможність», у той час як адміністративний процесуальний статус відображатиме «стабільну властивість», яка притаманна його носію [3, с. 126].

Відповідно до ч. 1 ст. 43 КАС України, адміністративна процесуальна правоздатність полягає у здатності визначених суб'єктів мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві [4]. До таких суб'єктів віднесено органи державної влади, їх посадові і службові особи, що може бути застосовано до Державної інспекції архітектури та містобудування України як центрального органу виконавчої влади у сфері містобудування. Що стосується питання адміністративної процесуальної дієздатності Державної інспекції архітектури та містобудування України, варто вказати, що вона полягає у здатності особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (ч. 3 ст. 43 КАС України) [4].

Адміністративна процесуальна правоздатність та дієздатність Державної інспекції архітектури та містобудування України виникне з моменту його утворення, тобто з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Це пов'язано з тим, що Державна інспекція архітектури та містобудування України є юридичною особою публічного права [5]. Тобто, для Державної інспекції архітектури та містобудування України адміністративна процесуальна правосуб'єктність відрізнятиметься від адміністративної правосуб'єктності, утім вони виникають одночасно, тому що характеризують можливість, які надані цьому центральному органу виконавчої влади.

Відповідно до положень ч. 3 ст. 55 КАС України, юридична особа незалежно від порядку її створення братиме участь у справі через свого керівника, члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору - ру (контракту) (самопредставництво юридичної особи, суб'єкта владних повноважень), або через представника [4]. Виходячи з наявної адміністративної процесуальної дієздатності Державної інспекції архітектури та містобудування України, впливає така ознака її участі в процесі розгляду публічно-правового спору у сфері містобудування як участь через самопредставництво суб'єкта владних повноважень або через представника.

У «Положенні про Державну інспекцію архітектури та містобудування України» відносно Голови Державної інспекції архітектури та містобудування України закріплено його повноваження, а саме: представляти в установленому порядку Державну інспекцію архітектури та містобудування України у відносинах з іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями в Україні, а також представляє Державну інспекцію архітектури та містобудування України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні [6]. З наведеного можна побачити, що у відношенні Голови Державної інспекції архітектури та містобудування України положення необхідного для самовпредставництва у судді прямо не передбачено.

Відносно Державної інспекції архітектури та містобудування України, доцільно вказати, що як орган виконавчої влади, її інтереси в суді під час розгляду справ представлятиме відповідний підрозділ або окрема посадова особа, що функціонує у складі юридичної служби [6] і у такому випадку йдеться про самопредставництво суб'єкта владних повноважень.

За загальним правилом на таких суб'єктів поширюються такі положення: 1) для юридичної служби створюються умови для належної роботи і підвищення кваліфікації службовцям; 2) на посаду керівника, заступника керівника, головного спеціаліста, провідного спеціаліста або спеціаліста юридичної служби Державної інспекції архітектури та містобудування України призначається особа, яка відповідає вимогам, яких передбачено законодавством про державну службу.

При цьому, у складі Державної інспекції архітектури та містобудування України утворено такі структурні підрозділи: департамент, відділ, управління, самотійний сектор [7; 8]. Відповідно до чинної структури Державної інспекції архітектури та містобудування України у її складі утворено юридичний департамент, який включає відділи судової роботи та претензійно-позовної роботи [9]. Утім варто вказати, що на сучасному етапі є потреба у прийнятті наказу Державної інспекції архітектури та містобудування України, яким буде визначено особливості ведення претензійно-позовної роботи.

Ще однією ознакою, яка характеризуватиме участь Державної інспекції архітектури та містобудування України під час розгляду публічно-правового спору у сфері містобудування є те, що такий суб'єкт може брати участь у вирішенні публічно-правового спору у сфері містобудування у визначеному переліку публічно-правових спорів.

Для виокремлення публічно-правових спорів, у яких братиме участь Державна інспекція архітектури та містобудування України, необхідним є виокремлення предметної юрисдикції адміністративних суддів в цілому. Виходячи з положень ст. 20 КАС України та статусних характеристик Державної інспекції архітектури та містобудування України, доцільно виокремити юрисдикцію адміністративних судів, яка поширюється на справи щодо: спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій та бездіяльності; спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом тощо [4]. Наведений перелік вказує про можливість спорів, учасником яких виступатиме Державна інспекція архітектури та містобудування України як суб'єкт владних повноважень чи органу державної влади.

Що стосується особливостей адміністративного процесуального статусу Державної інспекції архітектури та містобудування України залежно від набуття правового положення сторони чи третьої особи, варто вказати про те, що цей суб'єкт владних повноважень набуває різного спеціального адміністративного процесуального статусу учасника адміністративного судочинства під час розгляду публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Первинною характеристикою Державної інспекції архітектури та містобудування України під час розгляду публічно-правових спорів у сфері містобудування в якості сторони буде її опозиціонування в якості суб'єкта владних повноважень.

Набуття Державною інспекцією архітектури та містобудування України адміністративного процесуального статусу сторони в процесі розгляду публічно-правового спору опосередковує:

1) згідно ст. 44 КАС України можливість користуватися сукупністю процесуальних прав та обов'язків та дотримуватись зобов'язань щодо неприпустимості зловживання процесуальними правами, яких передбачено ст. 45 КАС України, користуватися сукупністю процесуальних прав сторін, яких виокремлено ст. 47 КАС України [4];

2) участь у розгляді публічно-правового спору у сфері містобудування від власного імені для відстоювання порушених прав, свобод чи інтересів;

3) участь у розгляді публічно-правового спору у сфері містобудування для забезпечення матеріально-правового та/чи матеріально-процесуального інтересу [10, с. 62].

У випадках, коли Державна інспекція архітектури та містобудування України набуватиме статусу позивача, його адміністративний процесуальний статус формуватимуть такі положення:

1) буде стороною тих спорів, які виникли між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері адміністрування, у тому числі делегованих повноважень та з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

2) на нього поширюватимуться судові витрати;

3) буде наділено додатковим обсягом процесуальних прав та обов'язків [11, с. 823]. Виступаючи позивачем Державна інспекція архітектури та містобудування України додатково буде наділена такими правами в межах адміністративного судочинства, як-то правом на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову чи правом змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог [4].

У тих випадках набуття Державною інспекцією архітектури та містобудування України статусу відповідача, його адміністративний процесуальний статус формуватимуть такі положення:

1) у публічно-правових спорах у сфері містобудування щодо оскарження нормативно-правових актів Державної

інспекції архітектури та містобудування України, ці спори вирішуватимуться окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ (ст. 27 КАС України) [4];

2) у публічно-правових спорах у сфері містобудування з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності Державної інспекції архітектури та містобудування України, які прийняті щодо конкретної особи, вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку (ч. 1 ст. 25 КАС України);

3) відповідач має право визнати позов повністю або частково, подати відзив на позовну заяву.

Таким чином, переважна більшість публічно-правових спорів у сфері містобудування, за участю Державної інспекції архітектури та містобудування України є спорами, де цей суб'єкт владних повноважень виступає відповідачем.

Щодо третіх осіб, то відповідно до положень КАС України, вони поділяються на третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, та третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. У залежності від цього також встановлюються порядок та умови їх залучення до участі у справі [12, с. 95]. Відповідно, Державна інспекція архітектури та містобудування України набуватиме або статусу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору або третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог.

Підсумовуючи варто зазначити, що участь Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів у сфері містобудування у межах адміністративного судочинства можлива в якості конкретного учасника розгляду конкретної адміністративної справи, а можливість такої участі опосередковано наявністю у цього центрального органу державної виконавчої влади адміністративної процесуальної правосуб'єктності та правового статусу суб'єкта владних повноважень [13].

ЛІТЕРАТУРА

1. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 15. Ст. 799.
2. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору URL: https://ippi.org.ua/sites/default/files/disertaciya_roy_o.v._print.pdf
3. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 212 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20171215#n955>
5. Парпан У.М., Ільчишин Н.В. Правосуб'єктність як передумова участі особи в адміністративному процесі. URL: <file:///C:/Users/%D0%A1%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B5%D0%B9/Down-loads/78-Article%20Text-151-1-10-20181217.pdf>
6. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text>
7. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1040. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF#Text>
8. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text>
9. Структура Державної інспекції архітектури та містобудування України. URL: <https://diam.gov.ua/struktura>
10. Сало А.Б. Співвідповідач в адміністративному процесі (процесуальна співучасть). 2020. 249 с. Львів. URL: <https://pnu.ua/sites/default/files/2021/radaphd/7750/disertaciyna-robota-na-zdobuttya-nau-kovogo-stupenya-doktora-filosofii.pdf>
11. Ситніков О.Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2012. № 4. С. 819–823.
12. Кузьменко А. Класифікація третіх осіб в адміністративному процесі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 92–96.
13. Волкова Ю.А. Адміністративно-правове регулювання життєзабезпечення населеного пункту Retrospection and modern European approaches to jurisprudence : Collective monograph. Cuiavian University in Wloclawek. Riga, Latvia : "Baltija Publishing", 2021. 432 p., Section 2. P. 29–50.