

Inhaltliche Elemente und Arten der verwaltungsrechtlichen Regelungen auf dem Gebiet des Städtebaurechts*Katerina Rybak**Doktorandin am Lehrstuhl für Verwaltungsrecht**der nationalen Universität Taras Schewtschenko, Kiew,**Ukraine*

In diesem Beitrag geht es um die Klärung des Wesens verwaltungsrechtlicher Regelungen auf dem Gebiet des Städtebaurechts durch das Prisma der Handlungsinstrumente der öffentlichen Verwaltung zu denen nach der Praxis in Europa untergesetzliche Regelungen, Verwaltungsakte, verwaltungsrechtliche Verträge, Pläne und Realakte zählen. Die Systematisierung der Handlungsformen der Verwaltung ist im ukrainischen Verwaltungsrecht ein weitgehend ungeklärtes Gebiet.

Bei der Durchsicht der untergesetzlichen Regelungen der öffentlichen Verwaltung auf diesem Rechtsgebiet ist zu betonen, daß diese Handlungsform sich nur nach dem Namen (Postanova – i.d.R. untergesetzliche Norm, Nakas - Einzelanordnung, Rosporiadschennja – i.d.R. untergesetzliche Norm*) unterscheiden, was sich, unter anderem, daran zeigt, daß man keine Antwort auf die Frage nach der für den Erlass einer solchen Regelungen ermächtigten Behörde findet.

Das Ergebnis dieses ungeregelten Zustandes sind z.B. Situationen, in denen Nakase* von verschiedenen Hierarchieebenen der Verwaltung erlassen werden und diese dann unterschiedliche Rechtswirkungen haben.

Die Analyse der Problematik der Verwaltungsakte* auf dem Gebiet des Städtebaurechts führte zu deren Klassifizierung, die angesichts der großen Zahl solcher Akte unerlässlich ist. In dem Beitrag wird die Auffassung vertreten, daß diese Verwaltungsakte am Ehesten nach diesen Merkmalen unterschieden werden können: a) dem Inhalt der Entscheidung, die der Akt enthält (anordnende, rechtsbegründende, bestätigende) und b) nach den Besonderheiten des Eingriffs in die Rechte der Privatperson (belastend, begünstigend).

Die Analyse der normativen Akte* aber auch der Rechtsprechung führte zu dem Ergebnis, daß auf dem Gebiet des Städtebaurechts Handlungsformen existieren, die verschiedenartige und ungleich gewichtete Beziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und Privatpersonen begründen. In dem Beitrag wurden die Begrifflichkeit, die Besonderheiten und entsprechenden Beispiele für verwaltungsrechtliche Verträge ausgearbeitet.

Des Weiteren wurden Pläne als Instrumente der Handlungen der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet des Städtebaurechts untersucht. Dabei zeigte sich, daß dieses Instrument zum einen in der

Rechtswissenschaft noch keine offizielle Bezeichnung gefunden hat, zum anderen aber ausgesprochen erfolgreich in der Praxis verwendet wird (Planung eines Gebietes, eines Teils eines Gebietes, von Gebieten auf regionaler Ebene, Generalplan bewohnter Gebiete, Detailplanung, Bauleitplanung*).

Als letztes Instrument der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet des Städtebaurechts wurden die sog. Realakte* untersucht. Es wurden die Merkmale des Realaktes auf dem Gebiet des Städtebaurechts herausgearbeitet (ihr Erlaß erfordert keinen Verwaltungsakt, sie sind auf eine tatsächliche Wirkung ausgerichtet und nicht auf rechtliche Folgen) und mit Beispielen illustriert.

* Die Bezeichnungen von Handlungsformen im ukrainischen Verwaltungsrecht können nicht in juristisch brauchbarer Weise übersetzt werden oder sind trotz einer Übersetzung nicht oder nur teilweise deckungsgleich mit dem deutschen Begriff. D. Ü.

Сутність та способи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності

Рибак Катерина Олександрівна

аспірант кафедри адміністративного права

Київського національного університету

імені Тараса Шевченка,

Україна

Одним із видів галузевого юридичного регулювання суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності є адміністративно-правове.

Адміністративно-правове регулювання в юридичній літературі пов'язують, як правило, із діяльністю публічної адміністрації щодо цілеспрямованого впливу на суспільні відносини за допомогою адміністративно-правових засобів у межах повноважень з метою забезпечення прав, свобод і публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави¹. Інакше кажучи, публічна адміністрація на виконання наданих повноважень використовує у своїй діяльності різноманітні за своєю сутністю та

правовою природою інструменти, через які, власне, і здійснюється адміністративно-правове регулювання у тій або іншій сфері. Такі інструменти відрізняються за призначенням, сферою дії, змістовним наповненням, за формою та способами прийняття або вчинення.

Дослідженням питань розуміння, класифікації інструментів діяльності публічної адміністрації займалося чимало вчених-адміністративістів, серед яких слід назвати І. В. Патерило, Т. О. Коломосьць, В. М. Бевзенка, Р. В. Миронюка, Р. С. Мельника, Н. Г. Плахотнюка та інші. Однак сьогодні залишається поза увагою науковців специфіка застосування інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності.

Враховуючи зазначене, метою статті є з'ясування сутності адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності крізь призму інструментів діяльності публічної адміністрації, до яких, з огляду на

¹ Юлдашев О. Х. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : навч. посіб. / О. Х. Юлдашев, В. І. Загуменник, В. В. Мусієнко, В. В. Проценко. – К. : Поліграфіст, 2010., с. 88; Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування / В. І. Теремецький // Держава та регіони. Серія «Право». – 2012. – № 1 (35). – С. 50–54.

європейську практику, відносяться нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії.

Ведучи мову про нормативні акти публічної адміністрації, слід відмітити, що у п. 1.4 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5, нормативно-правовий акт визначено як офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування². Наведене визначення, на наш погляд, містить характерні ознаки нормативних актів, розкриває їх сутність, що дозволяє відмежовувати цей інструмент діяльності публічної адміністрації від інших – адміністративних актів, адміністративних договорів тощо. Водночас така ознака нормативних актів, як прийняття уповноваженими суб'єктами

нормотворення, недостатньо регламентована на законодавчому рівні, оскільки сьогодні не закріплено чіткого й вичерпного переліку суб'єктів нормотворення, що призводить на практиці до чисельних проблем. З огляду на це, вважаємо за необхідне наголосити на необхідності нормативного визначення як суб'єктів уповноважених на видання нормативних актів, так і видів нормативних актів, які можуть розроблюватися та видаватися тим або іншим з них. Очевидно, що зазначене завдання має бути вирішено або за рахунок прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», або через відповідні положення, які можливо закріпити в Адміністративному процедурному кодексі України.

Звернемо увагу на те, що характерні ознаки нормативних актів формулюються також і на науковому рівні. Зокрема, Р. С. Мельник акцентує увагу на двох функціях, які виконують нормативні акти публічної адміністрації. На його думку, вони, по-перше, є джерелом адміністративного права та, по-друге, – інструментом діяльності публічної адміністрації. З огляду на це, він вважає, що нормативні акти публічної адміністрації встановлюють, змінюють або скасовують норми права; видаються з метою виконання та застосування положень законів або регулювання

² 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 квітня 2005 р. № 34/5 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>.

суспільних відносин у разі відсутності відповідного закону (законів); можуть видаватися також і для «внутрішніх потреб» публічної адміністрації, тобто для регулювання її організації та функціонування; мають загальний характер, не обмежуючись регулюванням окремого випадку³.

Враховуючи викладене, вважаємо за можливе під нормативними актами публічної адміністрації розуміти виданий уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації вид юридичного акту, що містить у собі норми адміністративного права та спрямовується на регулювання однорідних адміністративно-правових відносин, обов'язковим учасником яких є приватна особа. Що ж стосується тих нормативних актів, які регулюють виключно внутрішньо-організаційні відносини публічної адміністрації, то їх ми пропонуємо називати адміністративними розпорядженнями, підкреслюючи тим самим їх принципову відмінність від нормативних актів першої групи.

Переходячи до безпосереднього розгляду нормативних актів публічної адміністрації, які видаються у сфері містобудівної діяльності, наголосимо на тому, що останні вирізняються за видовою ознакою, що, поміж іншим, пояснюється

відсутністю відповіді на питання про те, які суб'єкти публічної адміністрації на видання яких саме актів уповноважені. Результатом такої неврегульованості стає ситуація, за якої, наприклад, накази видаються на різних ієрархічних рівнях публічної адміністрації та мають при цьому, відповідно, різну юридичну силу. Зважаючи на це, ми підтримуємо позицію Р. С. Мельника, який пропонує, як приклад, закріпити за конкретними суб'єктами публічної адміністрації відповідні види нормативних актів: для вищого органу виконавчої влади це можуть бути постанови; для центральних органів виконавчої влади – накази; для місцевих органів виконавчої влади – розпорядження; для органів місцевого самоврядування – рішення (місцеві ради) та розпорядження (місцевий голова); для інших юридичних осіб публічного права, правовий статус яких визначається нормами публічного права, – статuti. Це дозволить вирішити проблеми правових колізій та суперечностей між актами різної юридичної сили, оскільки сама назва акту буде говорити про місце, яке він посідає в ієрархії нормативно-правових актів⁴.

Наступним інструментом публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності є адміністративні акти. Не

³ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / Р.С. Мельник, В. М. Бевзенко. – К.: Ваіте, 2014., с. 253-254.

⁴ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. – К.: Ваіте, 2014., с. 251.

дивлячись на те, що адміністративні акти є найбільш поширеним та дослідженим наукою адміністративного права інструментом діяльності публічної адміністрації⁵, слід констатувати відсутність офіційного (легального) закріплення поняття, мети та видів адміністративних актів. Єдиним, більш-менш офіційним джерелом, в якому можна знайти інформацію про адміністративний акт, є проект Адміністративно-процедурного кодексу України, у п. 4 ч. 1 ст. 2 якого під останнім розуміється рішення (правовий акт, документ, відмітка в документі) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб)⁶.

Наведене визначення адміністративного акту, у цілому, сприймається нами позитивно, проте воно не позбавлене і певних недоліків. На наш

погляд, адміністративний акт не може існувати у вигляді (формі) відмітки у документі, бо у цьому випадку не встановлюються права і обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин та не відбувається настання правових наслідків для приватних осіб.

Зовсім інша ситуація щодо вивчення, розуміння та застосування адміністративного акту як юридичної категорії спостерігається на теренах Європейського Союзу. Так, у документах Ради Європи, Європейської Комісії та Європейського суду з прав людини під терміном «адміністративний акт» розуміється будь-який індивідуальний захід або рішення: а) який прийнято під час здійснення публічної влади; б) який має характер прямої дії та правомірно або неправомірно торкається прав, свобод та інтересів приватних осіб; в) який не є актом, що виконується під час здійснення судових функцій⁷. Подібна ж ситуація спостерігається і на рівні окремих країн-членів Європейського Союзу.

Аналіз проблематики адміністративного акту у сфері містобудівної діяльності буде неповним без наведення їх класифікації, яка є необхідною, зважаючи на їх велику

⁵ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : Монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010., с. 25; Плахотнюк Н. Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання / Н. Г. Плахотнюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/5/12.pdf>.

⁶ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

⁷ Видання Ради Європи «Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами» (переклад неофіційний). – 1996. – С. 1.

кількість. З огляду на існування у науковій літературі різних підходів до групування адміністративних актів взагалі, можна змодельовати, відповідно, і велику кількість класифікацій таких актів у сфері містобудування. Проте, ми переконані у тому, що будь-яке групування повинно носити практично орієнтований характер, як, до речі, і юридична наука у цілому. З огляду на це, ми підтримуємо ідею про можливість поділу адміністративних актів у сфері містобудівної діяльності залежно від: а) змісту розпорядження, що міститься в акті та б) особливостей впливу акту на приватну особу⁸. Відповідно, у першому випадку допустимо вести мову про: наказові адміністративні акти (наказ Держархбудінспекції України про знесення самочинно збудованого житлового будинку), правовстановлюючі адміністративні акти (сертифікат, засвідчує відповідність закінченого будівництвом об'єкта проектній документації та підтверджує його готовність до експлуатації), підтверджуючі адміністративні акти (декларація про початок будівельних робіт). Що ж до другої підстави для класифікації, то у цьому разі йдеться про: обтяжуючі адміністративні акти (відмова у видачі дозволів на виконання будівельних робіт і

сертифікатів, рішення про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності) та сприяючі адміністративні акти (рішення про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів).

Отже, з викладеного стає очевидним, що у сфері містобудівної діяльності існує велика кількість різних за назвами та змістовними характеристиками адміністративних актів, які, відповідно, також використовуються суб'єктами публічної адміністрації для здійснення регулятивного впливу на суспільні відносини. Проте такий регулятивний вплив, на відміну від того, який здійснюється через нормативні акти, є особливим, бо поширюється виключно на одну приватну особу чи на групу осіб, яка може бути чітко виділеною з поміж інших на момент прийняття адміністративного акту. Це означає, що процедури підготовки та прийняття адміністративного акту мають бути чітко визначеними, адже їх недотримання може призвести до порушення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. З огляду на це, стає очевидною необхідність найшвидшого ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу, в якому ці питання мають знайти нормативне вирішення.

Адміністративно-правове
регулювання суспільних відносин, що

⁸ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. – К.: Ваіте, 2014., с. 266-267.

складаються у сфері містобудування, здійснюється також і за допомогою адміністративного договору. Протягом останніх років у вітчизняній юридичній літературі сформувалися доволі сталі погляди на питання сутності адміністративного договору, під яким вчені розуміють добровільну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері публічного адміністрування, яка встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність⁹.

У сфері містобудівної діяльності, яка характеризується різноманітними та різносторонніми відносинами між публічною адміністрацією та приватними особами, адміністративні договори також знаходять свій прояв. Виходячи з аналізу нормативних актів, а також судової практики, серед адміністративних договорів у сфері містобудування можна назвати, наприклад, договір між Броварською районною державною адміністрацією та Державним підприємством Український державний науково-дослідний і проектний інститут цивільного сільського будівництва щодо

розробки схеми планування території Броварського району – складання завдання на розроблення схеми планування території, на виготовлення топографічної карти; складання опитувальних листів; складання завдання для розроблення розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони), обстеження території¹⁰.

Переходячи до наступного інструменту діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності – актів-планів, зазначимо, що цей інструмент, з одного боку, все ще не знайшов свого офіційного визнання на рівні юридичної науки, проте з іншого, – доволі успішно застосовується на практиці. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у сфері містобудування розробляються та приймаються (затверджуються) різноманітні юридичні документи, які, власне, і є актами-планами. Наразі мова йде про: схеми планування території (окремих частин території, територій на регіональному рівні), генеральні плани

⁹ Авер'янов В. Б. Адміністративні договори як особлива форма регулювання управлінських відносин // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002., с. 98.

¹⁰ Договір між Броварською районною державною адміністрацією та Державним підприємством Український державний науково-дослідний і проектний інститут цивільного сільського будівництва щодо розробки схеми планування території Броварського району : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.brovary-rda.gov.ua/home/rozvitok-realnogo-sektoru-ekonomiki/budivnictvo>.

населених пунктів, детальні плани територій, плани зонування території тощо.

Аналіз зазначених актів-планів у сфері містобудівної діяльності, нормативно-правових актів, що регулюють порядок їх розроблення та затвердження, юридичної літератури¹¹ дозволяє виділити їх основні ознаки: 1) є видом рішення суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, що є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами містобудування, відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; 2) містять у собі комплекс заходів, які необхідно вчинити з метою реалізації відповідної публічної функції, задоволення певних публічних інтересів (забудови території населеного пункту); 3) затверджуються відповідними юридичними актами (наказами, розпорядженнями, рішеннями), що не заперечує їх самостійного значення як інструмента діяльності публічної адміністрації¹²; 4) викликають настання або можливість настання у майбутньому правових наслідків для приватних осіб; 5)

можуть бути самостійним предметом судового оскарження як такі, що порушують права та інтереси інших осіб.

Враховуючи викладені ознаки, під актом-планом у сфері містобудівної діяльності слід розуміти прийняте у межах встановленої процедури суб'єктом публічної адміністрації рішення, спрямоване на задоволення публічних інтересів у сфері містобудівної діяльності шляхом моделювання розвитку суспільних відносин у часовій перспективі.

Останнім з інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, на якому ми зупинимось, є акти-дії. Аналіз юридичної літератури показує, що, як і акти-плани, акти-дії лише починають опрацьовуватися на теоретичному рівні, хоча на практиці вони знаходять своє доволі широке застосування.

Характерними рисами актів-дій публічної адміністрації, зокрема у сфері містобудівної діяльності, є те, що їх застосування не потребує видання адміністративного акту, що, однак, не виключає можливості їх реалізації на підставі та на виконання такого акту (підготовка місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації); вони спрямовані на настання фактичного результату, а не настання правових наслідків. Акти-дії не

¹¹ Приймаченко Д. Правова природа процедури прийняття актів планування / Д. Приймаченко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2013. – № 1. – С. 150-153.

¹² Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р. С. Мельник. – Х., 2010., с. 249.

спричиняють правові наслідки, вони не можуть встановлювати, змінювати або припиняти прав та обов'язків суб'єктів права. На думку Р. В. Миронюка, за значенням у юридичному процесі акти-дії належать до допоміжних актів, які не містять завершене рішення у справі, а лише забезпечують застосування норм права (наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення чи доставлення порушника до відділення поліції)¹³.

Підсумовуючи викладене, наголосимо на тому, що адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності здійснюється на сьогодні розгалуженою системою суб'єктів публічної адміністрації, які використовують для цього низку відповідних інструментів – нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії. Названі інструменти різняться за своїм призначенням, сферою дії, змістовним наповненням способами прийняття або вчинення, що дозволяє публічній адміністрації оперативно та ефективно впливати на відповідні суспільні відносини та їх учасників. Разом

з цим, у цій сфері існує і чимала кількість недоліків, пов'язана, головним чином, з відсутністю належного процедурного регулювання прийняття (застосування) названих інструментів, що може бути вирішено за рахунок прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України.

¹³ Загальне адміністративне право : підруч. / [І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.] ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2014., с. 256.