

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Дослідження адміністративно-правових норм у будівельному праві дає змогу сформулювати таке.

По-перше, норми адміністративного права займають провідне місце у системі засобів регулюючого впливу на відносини будівельної галузі. Саме вони адаптують архітектоніку галузевих конструкцій і внутрішні корелятивні зв'язки з феноменами правового простору владного змісту. Їм належить визначальна роль у детермінації адекватного сучасній динаміці державотворення розуміння публічності будівельного права.

По-друге, нормативні акти будівельного права асоційовані з нормативним праворозумінням. Вони та їхні норми: а) забезпечують виникнення, розвиток, існування і припинення правових відносин; б) окреслюють смисловий контур адміністративно-правового регулювання; в) забезпечують державно-владними компонентами регуляторну систему; г) формують відносини влади та підпорядкування (прямого чи опосередкованого); г) генерують відносини адміністративно-деліктного змісту.

По-третє, з їх допомогою формуються, охороняються і захищаються публічні будівельні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної будівельної адміністрації.

По-четверте, адміністративно-правова норма у будівельному праві має такі ознаки: 1) вона є правилом поведінки; 2) це правило формально визначене; 3) це правило загальнообов'язкове на будівельному просторі; 4) об'єктивовано по волі держави; 5) має метою регулювання будівельних суспільних відносин; 6) забезпечено державними гарантіями.

По-п'яте, важливою особливістю сукупності адміністративно-правових норм будівельного права є системність. Кожна з них є органічною складовою складного механізму, що реалізується лише у взаємодії з іншими його компонентами. Так, норми щодо відповідальності діють в інтеграції, по-перше, з будівельними нормами змісту, які встановлюють обов'язкові вимоги до об'єктів нормування у будівництві; по-друге, з нормами, що встановлюють загальні вимоги і процедури їх застосування (Тетяна Коломоєць, Валерій Колпаков "Адміністративно-правові норми в будівельному праві").

На відміну від решти публічних і приватних галузей національного права (кримінального, господарського, цивільного), які також своїм предметом мають будівельні відносини, Публічному будівельному праву України властиво таке:

1) відносини будівництва регулюються нормами адміністративного права, які містяться у законодавчих і підзаконних актах. Джерела Публічного будівельного права України (закони, підзаконні акти) утворюють ієрархічну внутрішньо організовану систему;

2) предметом регулювання Публічного будівельного права України є відносини, які виникають, видозмінюються і припиняються між фізичними, юридичними особами й адміністративними органами у зв'язку з будівництвом – новим будівництвом, реконструкцією, реставрацією, капітальним ремонтом об'єктів будівництва (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”);

3) адміністративні органи у будівельних правовідносинах у межах своїх повноважень, адміністративного розсуду (дискреції) й адміністративної процедури приймають адміністративні акти;

4) Публічному будівельному праву України притаманні усі без винятку поняття і категорії Загального адміністративного права, зокрема, джерела: принципи і суб'єкти адміністративного права, інструменти діяльності адміністративних органів, публічне майно, позасудовий контроль за діяльністю (рішеннями) адміністративних органів.

Отже, Публічне будівельне право України постає у зв'язку із виданням адміністративними органами адміністративних актів (застосуванням цими органами інших інструментів їхньої діяльності) для забезпечення у галузі будівництва прав, свобод, інтересів фізичних, юридичних осіб. Існування і межі цієї галузі Особливого адміністративного права обумовлені адміністративно-правовими відносинами будівництва.

Можна запропонувати таку приблизну систему сучасного Публічного будівельного права України, яка відображає його змістовне наповнення і перспективну реалізацію:

- право планування забудови (право будівельного планування/право просторового планування);
- будівельне нормотворення;
- дозвільне право (дозвільні (адміністративні) процедури);
- будівельне право (містобудівне право);
- розмежування планування забудови, містобудівного і спеціального планування;
- особливості проектування і будівництва певних об'єктів будівництва, зокрема інфраструктури забезпечення життєдіяльності населеного пункту;
- правовий захист і відповідальність держави у публічному будівельному праві.

Ця система, розроблена й обґрунтована теоретично, закріплена у нормах Публічного будівельного права і втілена у практиці адміністративних органів щодо забезпечення реалізації суб'єктивних прав, свобод, інтересів, має методологічне і стратегічне значення, бо за своєю сутністю є моделлю адміністративних процедур і відносин, які відбуваються у зв'язку із будівництвом, реконструкцією (перебудовою), реставрацією, капітальним ремонтом об'єктів будівництва (Володимир Бевзенко “Пуб-

лічне будівельне право України: від доктрини до практичного втілення через європейський досвід”).

Можна констатувати, що передбачена новою редакцією Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” нормативна конструкція адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудування є недосконалою, а притаманні їй вади не дають можливості сподіватися на її ефективність. Нормативна конструкція відповідальності, призначена для реалізації адміністративними судами, не відповідає вимогам організації позовного провадження з огляду на неможливість використання в її межах позовної форми звернення до суду. Зі свого боку нормативна конструкція відповідальності, призначена для провадження у межах повноважень органу державного містобудівного нагляду, не забезпечує об’єктивності у розгляді справи про правопорушення у сфері містобудування та значною мірою унеможливорює оскарження його рішень щодо застосування санкцій (Дмитро Лук’янець “Адміністративна відповідальність у сфері містобудівної діяльності: прогрес чи деградація?”).

Концепція належного застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності означає змістовну, присутню, предметну і персонально визначену індивідуалізацію правових норм стосовно тих чи тих суб’єктів означених правовідносин, а також виокремлення, послідовний підбір і застосування правових норм до юридичних фактів, що постали у цій сфері правовідносин.

Різномасштабність спорів, що виникають при нормозастосуванні у сфері містобудівної діяльності, лівова частка яких згодом набуває статусу судових, зумовлена специфікою нормативного врегулювання такої діяльності: таке регулювання і застосування здійснюється у нерозривній сув’язі з десятками інших законодавчих актів; у сфері містобудівної діяльності задіяні не лише парламент та уряд України, а й вертикаль центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування; відсутність законодавчо визначених критеріїв (алгоритму) щодо встановлення факту узгодження інтересів держави, територіальної громади та окремих груп і приватних осіб тощо;

У сфері містобудівних відносин предметом судового спору здебільшого є питання щодо ліцензування та отримання різноманітних дозволів у будівельній галузі, правомірності прийняття/неприйняття в експлуатацію певного об’єкта будівництва, рішення відповідних контролюючих органів у цій сфері правовідносин, планування територій України тощо;

Верховний Суд, вирішуючи судові спори у сфері містобудівної діяльності України, сформував низку правових позицій, а саме:

– ототожнення правової природи таких документів, як Концепція стратегічного розвитку міста та Генеральний план цього міста, немає жодних правових підстав;

– відсутність плану зонування або детального плану території, розроблення та затвердження якого відноситься до повноважень органів місцевого самоврядування, не може бути підставою для відмови у видачі містобудівних умов та обмежень, оскільки таке рішення приймається виключно у разі невідповідності намірів щодо забудови земельної ділянки вимогам містобудівної документації на місцевому рівні, як і не може бути підставою для скасування уже виданих містобудівних умов та обмежень;

– внесення змін до містобудівних умов та обмежень може здійснювати орган, що їх надав, за заявою замовника, на виконання приписів головних інспекторів будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; внесення змін до містобудівних умов та обмежень за наявності для цього правових підстав, включаючи невідповідність окремих положень містобудівних умов та обмежень вимогам містобудівної документації, законодавству України, може здійснюватися за рішенням суду. При цьому легітимізація таких змін залежить не тільки від суб'єктного складу, що ухвалив таке рішення, а й від їхнього змісту;

– оновлення генерального плану населеного пункту та внесення змін до нього є різними способами планування території на місцевому рівні, реалізація яких відрізняється за підставами та процедурою;

– формальні процесуальні неточності в аспекті застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності не можуть слугувати юридичною підставою для невизнання правомірності рішення уповноваженого суб'єкта у разі, якщо це рішення є правильним по суті і початкове дотримання таким суб'єктом законодавчо визначеної процедури не змінить цієї суті (Михайло Смокович “Концепція належного застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності крізь призму правових позицій Верховного Суду”).