

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****АРТЕМЕНКО І. А.,**доктор юридичних наук, доцент, суддя
(Апеляційний суд Одеської області)

УДК 342.9:343.353

**КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТА
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА**

У статті досліджено зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування з визнанням їхніх процесуальних прав та обов'язків у сфері публічного управління позитивного характеру. Констатовано проблему відсутності правового механізму вирішення питання змісту й порядку здійснення контрольно-наглядових повноважень органами місцевого самоврядування як суб'єкта адміністративно-процесуального права.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, контрольно-наглядові повноваження, адміністративно-процесуальне право, процесуальна форма, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність.

В статье исследовано содержание административной процессуальной правосубъектности органов местного самоуправления с признанием их процессуальных прав и обязанностей в сфере публичного управления положительного характера. Констатирована проблема отсутствия правового механизма решения вопроса содержания и порядка осуществления контрольно-надзорных полномочий органами местного самоуправления как субъекта административно-процесуального права.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, контрольно-надзорные полномочия, административно-процесуальное право, процесуальна форма, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність.

In the article the content of administrative procedural legal personality of local self-government bodies with the recognition of their procedural rights and obligations in the field of positive public management is researched. The problem of the absence of a legal mechanism for solving the issue and procedure for exercising control and supervisory powers by local self-government bodies as a subject of administrative procedural law was stated.

Key words: bodies of local self-government, supervisory powers, administrative and procedural law, procedural form, administrative and procedural legal personality.

Вступ. Проголошення незалежності України й докорінні зміни в її суспільно-політичному житті зумовили початок розвитку нової епохи в історії українського народу та проведення державно-правових реформ, одним із основних напрямів яких є реалізація прав і свобод людини та громадянина, створення умов для розвитку особистості, забезпечення її гідності й добробуту. В умовах проголошення України правовою соціальною державою особливо актуальним є дослідження реальних можливостей органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Стан і забезпеченість їх реалізації визначає соціальну спрямованість держави, відповідність її діяльності загально-



людським цінностям [1, с. 15]. У зв'язку із зазначеним актуальним питанням є дослідження адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування через призму реалізації публічно-владних повноважень, зокрема контрольно-наглядових.

Звернення до наукових праць учених свідчить, що проблема вдосконалення контрольно-наглядової діяльності органів місцевого самоврядування тією чи іншою мірою входить до предмета наукових інтересів таких сучасних учених: О.М. Бандурки, К.І. Белякова, І.П. Голосніченка, С.М. Гусарова, О.В. Джафарової, І.В. Зозулі, Р.А. Калюжного, О.М. Клюєва, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, А.М. Куліша, В.А. Ліпкана, О.М. Музичука, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмакі та ін. Однак актуальною залишається проблема реалізації контрольно-наглядових повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єкта адміністративно-процесуального права.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні процедури реалізації позитивних процесуальних форм, що становлять контрольно-наглядові повноваження органів місцевого самоврядування. Із цією метою дослідження адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування необхідно буде здійснити шляхом розгляду повноважень останніх у відповідних сферах їхньої діяльності.

Результати дослідження. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [2], самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюють сільські, селищні, міські, районні й обласні ради. У цьому випадку самоврядний контроль за використанням та охороною земель нами розглядається як діяльність відповідних органів сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, що спрямована на додержання вимог чинного законодавства, забезпечення гарантій реалізації правових норм та утвердження законності у сфері земельних відносинах [3, с. 246].

Згідно зі ст. 12 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [4], до контрольно-наглядових повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі охорони земель на території сіл, селищ, міст належать розроблення, затвердження й реалізація цільових програм і документації із землеустрою щодо охорони земель відповідно до закону; установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель; здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності; економічне стимулювання раціонального використання й охорони земель відповідно до закону; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону.

Водночас аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування» [4] дає можливість дійти висновку, що сільські, селищні, міські ради безпосередньо не здійснюють контроль за використанням та охороною земель, а наділені лише окремими повноваженнями, які дають їм змогу опосередковано здійснювати контроль у галузі земельних відносин у межах їхніх територій [5].

Зокрема, до компетенції відповідних рад належать вирішення питань регулювання земельних відносин; затвердження ставок земельного податку, розміру плати за користування природними ресурсами, які знаходяться у власності відповідних територіальних громад; надання дозволів на спеціальне користування природними ресурсами місцевого значення, а також їх скасування; прийняття рішень про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення й установлення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду; внесення пропозицій до відповідних державних органів про визнання природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну чи наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури; надання згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу яких включає відповідну територію; затвердження місцевих містобудівних програм, планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації тощо [4; 5].

Районні й обласні ради також безпосередньо не здійснюють контроль за використанням та охороною земель, а вирішують загальні питання регулювання земельних відносин,



делегуючи функції безпосереднього контролю за використанням та охороною земель відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. ст. 43, 44 Закону України «Про місцеве самоврядування») [4; 5].

Отже, варто констатувати проблему відсутності правового механізму вирішення питання змісту й порядку здійснення контрольно-наглядових повноважень органами місцевого самоврядування як суб'єкта адміністративно-процесуального права.

Разом із тим розгляд контрольно-наглядових повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єкта адміністративно-процесуального права, на нашу думку, варто розглянути у сфері містобудування, оскільки останнім часом у цій сфері відбулися зміни, спрямовані на вдосконалення процесуальної регламентації містобудівної діяльності, спрощення дозвільних і погоджувальних процедур у будівництві та вдосконалення системи державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду.

Звернення до ст. 13 Закону України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV і ч. 3 ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» дає можливість виокремити, що до уповноважених органів містобудування та архітектури, а також суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю у сфері діяльності органів місцевого самоврядування належать такі: 1) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань архітектури; 2) виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад [6].

Водночас звернення до ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [6] дає змогу констатувати, що виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності.

Варто вказати, що державний архітектурно-будівельний контроль – сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками й експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт [6]. Виходячи зі змісту цього висновку, можемо сказати, що законодавець чітко визначив суб'єкта контролю, а також предмет здійснення контролю.

Аналіз Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» від 19.08.2015 № 671 [7] і ч. 4 ст. 41 Закону України від 17.02.2011 № 3038-VI [6] дає можливість визначити адміністративні процесуальну правосуб'єктність органів місцевого самоврядування під час реалізації контрольно-наглядових повноважень.

Виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю мають право: 1) безперешкодного доступу до місць будівництва об'єктів і до об'єктів, що підлягають обов'язковому обстеженню; 2) складати протоколи про вчинення правопорушень, акти перевірок і накладати штрафи відповідно до закону; 3) видавати обов'язкові для виконання приписи щодо: а) усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил; б) зупинення підготовчих і будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, зокрема будівельних норм, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт; 4) проводити перевірку відповідності виконання підготовчих і будівельних робіт вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомки, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності в передбачених законодавством випадках паспортів, актів і протоколів випробу-



вань, сертифікатів та іншої документації; 5) проводити перевірку відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам державних стандартів, норм і правил згідно із законодавством; 6) залучати до проведення перевірок представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних і громадських організацій (за погодженням із їх керівниками), фахівців галузевих науково-дослідних і науково-технічних організацій; 7) одержувати в установленому законодавством порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб інформацію й документи, необхідні для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю; 8) вимагати у випадках, визначених законодавством, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомки й замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій; 9) забороняти за вмотивованим письмовим рішенням експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію; 10) здійснювати фіксування процесу проведення перевірки з використанням аудіо- та відеотехніки; 11) здійснювати контроль за дотриманням порядку обстеження й паспортизації об'єктів, а також за реалізацією заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації [6; 7; 8].

Аналіз вищезазначених нормативно-правових актів у сфері містобудування й наукової позиції А.П. Хряпінського дає змогу виокремити процесуальну форму здійснення органами місцевого самоврядування контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, що складається з окремих стадій: 1) порушення провадження; 2) безпосереднє здійснення контрольно-наглядових дій і винесення рішень; 3) виконання рішень [9, с. 101].

Свою чергою, кожна процесуальна форма здійснення органами місцевого самоврядування контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування має проміжні етапи. Стадія порушення провадження, яка насамперед спрямована на підготовку до проведення перевірки, має відповідні етапи, а саме: визначення необхідності й часу проведення перевірки; підготовка відповідних адміністративних актів на перевірку – наказу та направлення [9, с. 101].

Разом із тим варто зазначити, що під час здійснення контрольно-наглядової діяльності виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад мають право приймати адміністративні акти.

Отже, за результатами державного архітектурно-будівельного контролю посадовою особою виконавчого органу з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад складається акт перевірки. У разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, крім акта перевірки, складається протокол разом із приписом усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил або приписом про зупинення підготовчих і будівельних робіт, які виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт [8].

Варто зауважити, що акт перевірки складається у двох примірниках. Один примірник надається суб'єкту містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, а другий залишається в органі державного архітектурно-будівельного контролю. Крім того, акт перевірки підписується посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю, яка провела перевірку, та суб'єктом містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль [8].

Припис також складається у двох примірниках: один примірник припису залишається в органі державного архітектурно-будівельного контролю, а інший надається суб'єкту містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль [8].

Коли суб'єкт містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, не погоджується з актом перевірки, він підписує його із зауваженнями, які є невід'ємною частиною такого акта. У разі відмови суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, підписати акт перевірки та припис, посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю робить



в акті відповідний запис. Якщо суб'єкт містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, відмовляється від отримання акта й припису, вони надсилаються йому рекомендованим листом із повідомленням [8].

Стосовно протоколу, то він протягом трьох днів після його складення та всі матеріали перевірки подаються керівникові відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю або його заступникові для винесення постанови про накладення штрафу, передбаченої законодавством України [8].

Висновки. У кінцевому підсумку, контроль-наглядове провадження у сфері містобудування можна визначити як урегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених чинним законодавством, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального та процесуального права в процесі вирішення конкретних справ, що пов'язані з дотриманням вимог законодавства у сфері містобудування.

Водночас варто вказати на деякі правові аспекти, які необхідно було б покращити в частині регламентації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування у сфері містобудування. Варто зазначити, що Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII [10] містить низку запитань щодо його застосування на практиці. Наприклад, стосовно пп. 7 і 8 оновленої ч. 1 ст. 7 Закону України від 17.02.2011 № 3038-VI [6]: було б краще виписати розмежування функцій стосовно здійснення держархбудконтролю щодо об'єктів, розташованих у межах і за межами населених пунктів. У нинішній редакції можна лише здогадуватися: територіальність здійснення держархбудконтролю щодо об'єктів прямо залежить від зарахування повноважень до тих чи інших органів щодо вирішення питань зведення таких забудов. Логічним було б, що держархбудконтроль, наприклад, у межах населених пунктів щодо об'єктів I, II, III категорій складності мають здійснювати виконавчі органи з питань держархбудконтролю сільських і селищних рад.

Список використаних джерел:

1. Рушак І.Я. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи як учасники адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2016. 247 с.
2. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/962-15>.
3. Крассов О.Я. Земельное право: учебное пособие. Москва: Дело, 2003. 624 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URJ : <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Багрій І. Самоврядний контроль за використанням та охороною земель в Україні. Юридичний журнал. 2010. № 8. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3596>.
6. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3038-17>.
7. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/671-2015-%D0%BF>.
8. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/553-2011-%D0%BF>.
9. Хряпинський А.П. Адміністративно-правові засади контроль-наглядової діяльності у сфері містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2014. 198 с.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.

