

THE SUBJECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: CONCEPT AND GENERAL CHARACTERISTICS

M. S. Rybak

Annotation. The article is devoted to clarifying management of activity of subjects of public administration. Stresses the important role of administrative law in regulating a wide range of social relations. The General character is tic and reveals the legal status of subjects of public administration. The solution of this problem is through the prism of regulatory and doctrinal approaches.

Key words: administrative law, administrative activity, subject of public administration reform, legal status.

УДК342.951

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В. В. СЛОНЧАК*,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування
України

Анотація. У статті на основі теоретично-правових джерел висвітлюються окремі питання управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Розкрито окремі питання правового регулювання формування органів управління у сфері, що досліджується. Аналізується національне законодавство, що формує підґрунтя для процесу децентралізації влади. Проаналізовано досвід застосування міжнародних схем децентралізації та деконцентрації влади. Запропоновано окремі положення щодо удосконалення законодавства у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Ключові слова: управління, управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, децентралізація влади, деконцентрація влади, будівництво.

Актуальність. Основним напрямом здійснення адміністративної реформи в Україні було і залишається створення державного управління нового типу, тобто формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, а також

* Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент О.С. Яра

© В.В. Слончак, 2017

формування сучасної системи місцевого самоврядування. Проте за роки незалежності України поки не вдалося побудувати достатньо функціональну та несуперечливу систему виконавчої влади, яка б здійснювала державно-управлінські функції та надавала якісні управлінські послуги громадянам. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Проблема децентралізації влади на сьогодні є такою, що широко обговорюється в наукових колах, експертами та громадськістю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правові та організаційні питання щодо підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади з урахуванням положень адміністративної реформи в Україні були предметом досліджень багатьох науковців. Окремі проблемні питання самої адміністративної реформи у нашій державі обирали для дослідження такі вітчизняні вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, М. Вавринчук, Р. Войтович, В. Кампо, Р. Калюжний, В. Колпаков, В. Копейчиков, В. Кравченко, П. Пацурківський, А. Селіванов, Ю. Шемшученко та багато інших. Проблемами адміністративного реформування, в тому числі децентралізацією та деконцентрацією влади, займалися дослідники різних держав, зокрема: А. Антонов, Д. Бахрах, Ж. Ведель, Д. Елазар, В. Еремян, Ю. Козлов, Н. Глазунова, Ю. Тихомиров, М. Бреннер, Е. Шмідт-Ассман та інші.

Нині в системі державного управління наявна як централізація, так і децентралізація. Саме існування цих основних концепцій територіальної організації влади орієнтує нас на пошук відповіді на питання щодо того, наскільки необхідна децентралізація при вирішенні питань у сфері будівництва, а також, якою має бути міра свободи та відповідальності органів місцевого самоврядування у цій сфері.

Метою цієї статті є дослідження окремих питань правового регулювання управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду в умовах децентралізації та розгляд можливості запровадження міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Сучасна теорія державного та муніципального управління розглядає місцеве управління і місцеве самоуправління крізь призму поняття «децентралізації» та «деконцентрації» державної влади. У загальному вигляді різниця між цими поняттями полягає у наступному: децентралізація – це передача центром окремих владних повноважень місцевим органам влади, а деконцентрація – це передача повноважень

посадовцям, які призначаються з центру, або розподіл влади одного рівня [1, с. 35–37; 2, с. 40].

У зарубіжній літературі здійснюється розмежування між функціональною (відомчою) та територіальною (вертикальною) децентралізацією. Функціональна децентралізація базується на передачі компетенції державним автономним установам та органам, що здійснюють певні функції на території тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць. Це, як правило, публічно-правові установи, що діють в англосаксонській та континентальній системі управління.

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиріч поняття децентралізації є основним в Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культуру й підходи додержавного управління [3, с. 40].

Щодо сфери містобудівної діяльності, то процес децентралізації почав свій «шлях» із розширення кола органів державного архітектурно-будівельного контролю та віднесення до їх кола структурних підрозділів з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [4].

Проте залишається відкритим питання формування та діяльності таких органів на місцевому рівні. Так при утворенні органу Держархбудконтролю як структурного підрозділу Київської або Севастопольської міськдержадміністрації, керівник органу Держархбудконтролю призначається на посаду та звільняється з посади головою відповідної місцевої держадміністрації за погодженням з Головою Держархбудінспекції, що здійснюється відповідно до Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [5], який було скасовано 22 липня 2016 року [6]. Для утворення органу Держархбудконтролю як виконавчого органу сільської, селищної або міської ради керівник органу Держархбудконтролю призначається на посаду та звільняється з посади сільським, селищним або міським головою відповідно. Київська та Севастопольська міськдержадміністрації і виконавчі органи сільських, селищних, міських рад протягом трьох днів після призначення керівника органу Держархбудконтролю інформують про це Держархбудінспекцію. На посаду керівника органу Держархбудконтролю призначається особа з вищою освітою за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста за відповідним напрямом професійного спрямування (будівництво та архітектура або право),

стажем роботи за фахом на службі в органах місцевого самоврядування та/або державній службі на керівних посадах не менш як три роки або на керівних посадах в іншій сфері не менш як п'ять років. Однак відсутність нормативно порядку призначення на відповідні посади та відсилання вирішення цього питання до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7] не сприяє ефективній діяльності відповідних органів, хоча примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю розроблене та затверджене на рівні постанови Кабінету Міністрів України.

Питання удосконалення дозвільної системи у сфері містобудівної діяльності знаходиться на новому етапі розвитку. Оскільки учасники такої діяльності зловживають нині існуючими правилами щодо процедури оформлення початку будівництва та використовують декларацію відповідності матеріально-технічної бази, не керуючись категорією складності. Декларація відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства – це документ, яким суб'єкт господарювання повідомляє державного адміністратора або представника певного дозвільного органу про відповідність своєї матеріально-технічної бази вимогам законодавства. У такий спосіб суб'єкт господарювання набуває права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання документа дозвільного характеру.

У першому читанні прийнято Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності [8], який пропонує об'єкти третьої та четвертої категорій складності об'єднати в середній клас наслідків, які будуть будуватися тільки з отриманням дозволу на будівництво.

Управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю у рамках децентралізаційних процесів здійснюється виконавчим органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад шляхом: надання (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; а виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних рад – щодо об'єктів I, II, III категорій складності, розташованих у межах відповідних населених пунктів (ч. 1, п. 7 ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих в межах відповідних міст [9].

Звертає на себе увагу положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], який містить норми щодо встановлення повноважень виконавчих органів сільських селищних та міських рад, в тому числі і у сфері будівництва. Зокрема, вони наділені правами надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-

будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Очевидним є звуження управлінських прав у сфері містобудівної діяльності й архітектурно-будівельного контролю виконавчих органів сільських селищних та міських рад у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ще одним нормативно-правовим актом, що визначає зміст управління у сфері архітектурно-будівельного контролю виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, є Примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю (далі – Положення) [11]. Згідно з п. 3, 4 Положення основним завданням органу Держархбудконтролю є здійснення відповідно до закону державного архітектурно-будівельного контролю, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у сфері містобудівної діяльності, а серед його завдань є: надання, отримання, реєстрування, повернення документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, відмова у видачі таких документів, анулювання їх, скасування їх реєстрації; прийняття в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації та повертає такі декларації на доопрацювання для усунення виявлених недоліків).

Висновки. Таким чином, необхідно в рамках відповідних реформ, в тому числі і щодо децентралізації влади, проводити роботу з узгодження норм та розробки механізмів їх реалізації. Слід до завершення здійснення заходів з утворення органів державного архітектурно-будівельного контролю в Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях та сільських, селищних, міських радах або визначення структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, на які покладаються повноваження, визначені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», «однозначно» окреслити зміст управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю у нормативно-правових актах, що містять відповідні норми права. Підвищення рівня державного управління у будівельній галузі повинно базуватися на принципі солідарної відповідальності місцевої та центральної влади, що буде забезпечене принципом фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. На ефективність функціонування місцевої системи управління впливає зв'язок децентралізації та деконцентрації влади, співвідношення функцій і компетенцій у сфері будівництва.

Список літератури:

1. Черкасов А. И. Сравнительное местное самоуправление: Теория и практика / А. И. Черкасов ; Институт государства и права РАН. – М. : ИНФРА-М, 1998. -160 с.

2. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) : учеб. пособ. для вузов / под ред. д.ю.н., профессора В.В. Еремяна. – М. : Академический проект; Фонд «Мир», 2005. – 752 с.

3. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади / П. Моргос // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 5–6.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

5. Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р. № 1374 / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1374-99-%D0%BF>

6. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України 22 липня 2016 р. № 465 / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF>.

7. Про службу в органах місцевого самоврядування від 7 червня 2001 р. № 2493-III / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

8. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59319

9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-BP / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2>

11. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 671 / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-%D0%BF>

References:

1. Cherkasov. A. I. Sravnitelnoye mestnoye samoupravleniye: Teoriya i praktika / Institut gosudarstva i prava RAN. – М. : INFRA-M.1998. – 160 s.

2. Munitsipalnoye pravo zarubezhnykh stran (sravnitelno-pravovoyanaliz): Uchebnoye posobiye dlya vuzov // pod red. d.yu.n. professora V.V. Eremyana. М.: Akademicheskij proyekt; Fond «Mir». 2005. – 752 s.

3. Morhos P. Protses detsentralizatsii: deiaki osnovni kontseptsii rozpodilu povnovazhen mizh derzhavnym, rehionalnym ta mistsevym rivniamy vlady/ P. Morhos // Ekonomichnyi chasopys – Kh Khl. – 2006. – № 5–6.

4. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii povnovazhen u sferi arkhitekturno-budivelnoho kontroliu ta udoskonalennia mistobudivnoho zakonodavstva vid 9 kvitnia 2015 № 320-VIII [Elektronnyi resurs] / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo – Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

5. Pro zatverdzhennia Poriadku pryznachennia na posady ta zvilnennia z posad kerivnykiv upravlin, viddiliv, inshykh strukturnykh pidrozdiliv mistsevykh derzhavnykh administratsii : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 lypnia 1999 r. № 1374 / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1374-99-%D0%BF>

6. Pro vnesennia zmin ta vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 22 lypnia 2016 r. № 465 / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF>.

7. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia vid 7 chervnia .2001 № 2493-III / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

8. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia mistobudivnoi diialnosti / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59319

9. Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti : Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2011 № 3038-VI / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2>

11. Deiaki pytannia diialnosti orhaniv derzhavnoho arkhitekturno-budivelnoho kontroliu : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19 serpnia 2015 r. № 671 / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-%D0%BF>.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В. В. Слончак

***Аннотация.** В статье на основании теоретико-правовых источников исследуются отдельные вопросы управления в сфере государственного архитектурно-строительного контроля и надзора. Освещены отдельные вопросы правового регулирования формирования*

органов управления в сфере нашего исследования. Анализируется национальное законодательство, которое формирует основу для процесса децентрализации власти. Проанализирован опыт применения международных схем децентрализации и деконцентрации власти. Предложено отдельные положения по совершенствованию законодательства в сфере государственного архитектурно-строительного контроля и надзора.

Ключевые слова: управление, управление в сфере государственного архитектурно-строительного контроля и надзора, децентрализация власти, деконцентрация власти, строительство.

SEPARATE QUESTIONS OF MANAGEMENT IN THE SPHERE OF STATE ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION CONTROL AND SUPERVISION IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

V. Slonchak

Abstract. *In the article, on the basis of theoretical and legal sources, separate issues of management in the sphere of state architectural and construction control and supervision. Was disclosed the features of the legal regulation of the formation of management bodies in the field of research. Analyses national normative-legal acts which are a basis for the process of decentralization of power. Was analyzed the application of International schemes of decentralization and deconcentration of power. Was proposed separate provisions for the improvement of legislation in the sphere of state architectural and construction control and supervision.*

Key words: *management, management in the sphere of state architectural and construction control and supervision, decentralization of power, deconcentration of power, construction.*