

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.22.3.10>

Юрко В.В.

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ В МІСТОБУДІВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Вступ. В науці адміністративного права використовується багато різних термінів, які з однієї сторони є загальновідомими та загальноживаними, а з іншого не дістали однозначного трактування, що в свою чергу породжує багато наукових дискусій. До таких дискусійних термінів відноситься і термін «адміністративно-правовий механізм». Адже існує значна кількість вчених, які ставлять знак «рівно» між термінами «адміністративно-правовий механізм» та «механізм адміністративно-правового регулювання».

Першочергово уточнимо, що у межах академічних досліджень зокрема та світової гуманітарної науки загалом поняття «механізм» – і як концепт, і як абстракція високого рівня узагальнення – має широке поле застосування і, набувши наукового статусу, стало практично незамінним як модель пояснення (функціонування) цілої низки явищ [1, с. 64]. Як предмет дослідження в юридичній науці він цікавив учених і активно розроблявся в 60-ті роки ХХ ст. З того часу досліджувався механізм правового регулювання, механізм дії права, механізм забезпечення прав [2, с. 47], механізм реалізації прав тощо в дискурсі їхньої правової основи, функціональності та взаємозв'язку. Зокрема вбачається, що правовий механізм як основоположна категорія щодо вище зазначених, є певною конструкцією, яка передбачає дію послідовно організованих юридичних засобів, які дають можливість досягти конкретну юридичну ціль з дотриманням відповідної процедури. Кожна ланка такого механізму є самостійним комплексом юридичних засо-

бів [3, с. 13; 4]. Використовуючи зазначений підхід Т. Шумейко визначив, що «адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні – це юридична конструкція, котрою окреслюється заснована на нормах чинного законодавства взаємоузгоджена система нормативно-правових, інституційних, правозастосовних й організаційних форм і засобів, які сукупно, цілісно та послідовно впливають на суб'єктів, відносини та процеси в сфері обігу зброї, виконуючи таким чином завдання формування та реалізації державної політики у відповідній сфері» [5, с. 170].

Інший науковець, Ю. Коваленко, вважає, що в загальному контексті адміністративно-правовий механізм постає в якості «певної системи адміністративно-правових засобів і факторів, що: виконують низку функцій держави, які покладаються на неї адміністративним законодавством держави (чи конкретизуються нормативно-правовими актами цієї галузі права); передбачені нормами адміністративного законодавства (також і суміжних галузей права) та, відповідно, підпорядковані загальній меті, завданням та загальноправовим і галузевим принципам цієї галузі права» [6, с. 42]. Тобто на відмінну від Т. Шумейко, Ю. Коваленко не деталізує, що він розуміє під «певною системою адміністративно-правових засобів та факторів». Натомість Т. Шумейко визначає, що система повинна бути взаємоузгодженою та складатися із «нормативно-правових, інституційних, правозастосовних й організаційних форм і засобів» [5, с. 170].

Отже, аналізуючи цей матеріал, адміністративно-правовий механізм – це взаємоузгоджена система нормативно-правових, інституційних, правозастосовних та організаційних засобів, яка, заснована на нормах чинного адміністративного законодавства, послідовно впливає на суб'єктів, відносини та процеси для виконання функцій держави, досягнення конкретних юридичних цілей та забезпечення правопорядку.

Метою статті є виокремлення ознак, що відрізняють «адміністративно-правовий механізм» від «механізму адміністративно-правового регулювання», на підставі чого сформулювати авторську дефініцію «адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містгоуюдвній діяльності».

Виклад основного матеріалу. Вбачаємо за доцільне також узагальнити різні підходи щодо визначення терміну «механізм адміністративно-правового регулювання», щоб підтвердити чи спростувати тезис про необхідність їхнього диференціювання. Зокрема аналіз наукових думок репрезентує наступне:

– це взята в сукупності система правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин. За допомогою цієї системи правових засобів, способів і форм нормативність права пере-

водиться у впорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок (Ю. Ведерніков та А. Папірна [7]);

– сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких урегулюються суспільні відносини, відповідно до загальноприйнятих європейських стандартів, які направлені на задоволення публічних інтересів та потреб суспільства (В. Чорна [8, с.79]);

– сукупність визначених нормами адміністративного права засобів та інструментів, які використовують уповноважені органи державної влади з метою забезпечення ефективної управлінської діяльності (М. Соф'їн [9, с. 259]).

Таким чином, за такої інтерпретації механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, способів (інструментів), визначених адміністративними нормами, за допомогою яких уповноважені органи державної влади забезпечують правове регулювання та впорядкованість суспільних відносин, задовольняють інтереси суб'єктів права та забезпечують правопорядок відповідно до загальноприйнятих європейських стандартів.

Для кращого сприйняття сутності категорій «адміністративно-правовий механізм» та «механізм адміністративно-правового регулювання» нами складена таблиця їхніх основних ознак.

Таблиця 1

Критерії розмежування	Адміністративно-правовий механізм	Механізм адміністративно-правового регулювання
Призначення та мета	Це явище правової дійсності, що репрезентує наявність широкого кола взаємозв'язків, пов'язаних з реалізацією основних задач адміністративного законодавства.	Це різновид адміністративно-правового механізму, який зосереджений на регулюванні суспільних відносин за допомогою адміністративного права. Він спрямований на встановлення правил та норм поведінки для учасників правовідносин.
Складові елементи	Включає широкий спектр елементів, таких як адміністративні норми, інституційні структури, організаційні форми здійснення заходів, процедури реалізації конкретної дії, правові режими тощо.	Складається переважно з адміністративних норм та інструментів, спрямованих на регулювання конкретних правовідносин.
Обсяг та охоплення	Має більш загальний характер, охоплюючи всі аспекти адміністративного права, включаючи управління, регулювання, забезпечення, охорону та захист з однієї сторони (інституційний бік) та встановлення, гарантування, дотримання, реалізації (процедурний бік) – з іншої.	Зосереджений виключно на регулятивній функції адміністративного права, тобто на встановленні правил поведінки, забезпеченні їх виконання та контролю за дотриманням цих правил.

Таким чином, адміністративно-правовий механізм є ширшим поняттям, що охоплює всі аспекти приведення в дію норм адміністративного законодавства, тоді як механізм адміністративно-правового регулювання зосереджений на врегулюванні певного кола взаємозв'язків.

У контексті мети цього дослідження варто зауважити, що за загальним правилом термін реалізація трактується як «здійснення наміченого плану, програми, проекту» [10]. Тому для формулювання терміну «адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності» необхідно дослідити особливості діяльності суб'єктів містобудівної діяльності, в результаті якої вони реально мають можливість виконати зазначену функцію, а також юридичні норми та стандарти, які регулюють означену діяльність.

Однак перед тим слід уточнити, що в теорії адміністративного права є різні підходи до визначення терміну «реалізація норм адміністративного права». Так, адміністративісти В. Колпаков та О. Кузьменко, під реалізацію норм адміністративного права розуміють: «практичне використання правил поведінки, що містяться в них, з метою регулювання управлінських відносин, тобто втілення у життя волевиявлення, що вони містять» [11, с. 58]. Вони виокремлюють чотири способи реалізації норм права: виконання – це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо виконання юридичних обов'язків; використання – це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо здійснення наданих йому юридичних прав (можливостей) та додержання – це пасивна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, який не допускає порушень адміністративно-правових заборон [11, с. 59]. Використовуючи метод аналогії можемо сформулювати наступне:

– виконання як різновид реалізації функції планування містобудівної діяльності – виражається в активних діях відповідальних

суб'єктів. Наприклад, реалізація схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів здійснюється шляхом розроблення, затвердження і виконання відповідних програм економічного і соціального розвитку [12];

– додержання як різновид реалізації функції планування містобудівної діяльності – реалізується через пасивну поведінку суб'єктів, яка не порушує встановлені норми чи стандарти. Наприклад, суб'єкти містобудування зобов'язані додержуватися містобудівних умов та обмежень під час проектування і будівництва об'єктів [12];

– застосування як різновид реалізації функції планування містобудівної діяльності – це діяльність суб'єктів із вирішення питань чи винесення рішень. Наприклад, отримання замовником або проектувальником вихідних даних; розроблення проектної документації та проведення її експертизи; затвердження проектної документації; отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт; виконання підготовчих та будівельних робіт та ін. [12].

Для кращого розуміння терміну «адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності» необхідно дослідити ознаки такого механізму.

Наприклад, О. Санжара виокремлює наступні ознаки адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування: а) здійснюється органами місцевого самоврядування; б) має обмежену сферу застосування, адже використовується виключно під час реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування; в) одним із суб'єктів правовідносин завжди виступає орган місцевого самоврядування, а іншим – громадянин; г) реалізація прав і свобод громадян відбувається у трьох формах – дотримання, виконання та застосування норми права; ґ) реалізація адміністративно-правового механізму відбувається за певним алгоритмом, який

закріплений національним законодавством [13, с. 262-263]. Якщо зазначене пристосувати до предмету нашого дослідження, отримаємо наступні ознаки адміністративно-правового механізму реалізації функції планування в містобудівній діяльності: а) втілюється органами публічної адміністрації різних рівнів; б) має специфічну сферу функціонування – сферу реалізації функції планування в містобудівній діяльності; в) репрезентується через виконання, додержання та застосування норм права та прийнятих стандартів.

Ми погоджуємося із думкою С. Шатрави та Ю. Осипова, що сутність механізму реалізації права можна розглядати як самостійне правове явище або як складову механізму забезпечення такого права [4]. Попри те, що наше предметне поле дещо відрізняється від того, яке аналізували дослідники, вбачаємо, що адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності є частиною відповідного механізму забезпечення її здійснення. Однак не помилковим також слід вбачати твердження, що механізм реалізації є прямозалежним від процедур забезпечення, адже, наприклад, в Законі України «Про Генеральну схему планування території України» в розділі IV є пункт під назвою «Механізми забезпечення реалізації Генеральної схеми» [14], в якому

визначені суб'єкти публічної адміністрації на яких покладено обов'язок із забезпечення реалізації Генеральної схеми. Тобто в даному випадку законодавець механізм реалізації прямо ідентифікує через необхідність забезпечення її втілення.

Більше з тим, вбачаємо, що більш принагідним до потреб цього дослідження буде визначення адміністративно-правового механізму реалізації через систему цілей, завдань, правових і організаційних форм, методів, засобів і результатів [15] здійснення певної дії. У такому контексті його складовими будуть організаційно-правові основи, принципи та методи [15] реалізації завдань публічної адміністрації.

Висновки. Отже, узагальнено під адміністративно-правовим механізмом реалізації функції планування в містобудівній діяльності ми розуміємо взаємоузгоджену сукупність елементів, що перетворюють адміністративні норми щодо необхідності розвитку територій у заданому векторі в практичну площину. Більш спеціалізовано означений термін можна дефініціювати у вигляді функціонування системи об'єднаних спільною ціллю правових засобів, створених для втілення в правореалізацію кола завдань суб'єктів містобудівної діяльності у ході реалізації ними функції планування.

Анотація

Метою статті є виокремлення ознак, що відрізняють «адміністративно-правовий механізм» від «механізму адміністративно-правового регулювання», на підставі чого сформулювати авторську дефініцію «адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності». У статті зроблено аналіз різних підходів щодо визначення «адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності». Констатовано, що в науці адміністративного права одним з найбільш дискусійних термінів є термін «адміністративно-правовий механізм», адже існує значна кількість вчених, які ставлять знак «рівно» між термінами «адміністративно-правовий механізм» та «механізм адміністративно-правового регулювання». Автором для кращого сприйняття сутності категорій «адміністративно-правовий механізм» та «механізм адміністративно-правового регулювання» складена таблиця їхніх основних ознак. На підставі якої визначено, що адміністративно-правовий механізм є ширшим поняттям, що охоплює всі аспекти приведення в дію норм адміністративного законодавства, тоді як механізм адміністративно-правового регулювання зосереджений на врегулюванні певного кола взаємозв'язків. Автором також, сформовано ознаки

адміністративно-правового механізму реалізації функції планування в містобудівній діяльності: а) втілюється органами публічної адміністрації різних рівнів; б) має специфічну сферу функціонування – сферу реалізації функції планування в містобудівній діяльності; в) репрезентується через виконання, додержання та застосування норм права та прийнятих стандартів. Зроблено висновок, що під адміністративно-правовим механізмом реалізації функції планування в містобудівній діяльності автор розуміє взаємоузгоджену сукупність елементів, що перетворюють адміністративні норми щодо необхідності розвитку територій у заданому векторі в практичну площину. Більш спеціалізовано означений термін можна дефініціювати у вигляді функціонування системи об'єднаних спільною ціллю правових засобів, створених для втілення в правореалізацію кола завдань суб'єктів містобудівної діяльності у ході реалізації ними функції планування.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, реалізація, функція планування, містобудівна діяльність, механізм адміністративно-правового регулювання.

Yurko V.V. Administrative and legal mechanism for the implementation of the planning function in town planning activities

Summary

The purpose of the article is to distinguish the features that distinguish the “administrative-legal mechanism” from the “mechanism of administrative-legal regulation”, on the basis of which to formulate the author’s definition “administrative-legal mechanism for the implementation of the planning function in comprehensive activities”. The article analyzes various approaches to the definition of the “administrative-legal mechanism for the implementation of the planning function in urban planning activities. It was established that in the science of administrative law, one of the most controversial terms is the term “administrative-legal mechanism”, because there is a significant number of scientists who put an “equal” sign between the terms “administrative-legal mechanism” and “mechanism of administrative-legal regulation”. For a better understanding of the essence of the categories “administrative-legal mechanism” and “mechanism of administrative-legal regulation”, the author compiled a table of their main features. On the basis of which it is determined that the administrative-legal mechanism is a broader concept that covers all aspects of implementing the norms of administrative legislation, while the mechanism of administrative-legal regulation is focused on the regulation of a certain range of relationships. The author also formed the features of the administrative and legal mechanism for the implementation of the planning function in urban planning: a) it is implemented by public administration bodies of various levels; b) has a specific sphere of functioning – the sphere of implementation of the planning function in urban planning activities; c) is represented through the implementation, observance and application of legal norms and accepted standards. It was concluded that the author understands the administrative-legal mechanism of the implementation of the planning function in urban planning activity as a mutually agreed set of elements that transform administrative norms regarding the need for the development of territories in a given vector into a practical plane. A more specialized term can be defined as the functioning of a system of legal means united by a common goal, created to implement a range of tasks of subjects of urban planning activities in the course of their implementation of the planning function.

Key words: administrative-legal mechanism, implementation, planning function, urban planning activity, mechanism of administrative-legal regulation.

Список використаних джерел:

1. Альберда Т. Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм»). *Молодий вчений*, 2013. № 2 (02). С. 64–68.
2. Новіков В., Боровікова В. Про механізм реалізації прав і свобод людини. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*, 2018. № 3. С. 45–56.
3. Тарахович Т. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. *Держава і право*, 2010. Вип. 50. С. 12–18.
4. Шатрава С. О., Осіпов Ю. В. Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту: питання теорії та практики. *Факт*, 2024. 292 с. URL: <https://univd.edu.ua/science-issue/issue/7710>
5. Шумейко Т. А. Поняття та ознаки адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. *Юридична наука*, 2020. № 8 (110). С. 169–176.
6. Коваленко Ю. О. Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 239 с.
7. Ведерников Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права. Київ : Знання, 2008. 333 с.
8. Чорна В. Г. Адміністративно-правове регулювання позашкільної освіти в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : НАВС, 2011. 220 с.
9. Соф'їн М. До проблеми визначення поняття механізму адміністративно-правового регулювання здійснення фіскальної політики в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 8. С. 258–264. URL: http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/8_2018/39.pdf
10. Словник іншомовних слів Мельничука. Словопедія, 2007. URL: <http://slovopedia.org.ua/42/53408/289048.html>
11. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
12. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. 3038-VI. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
13. Санжара О. О. Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування: поняття та елементний склад. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Том 1. С. 260–254. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2019/tom_1/40.pdf
14. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14#Text>
15. Єсімов С. С., Курилін І. Р., Ковалів М. В. Механізм реалізації демографічної функції держави: поняття та структура. *Право та науки*. 2019. № 1-2. С. 17–22. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3039/1/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%20%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%B8_2019_1-2%20%282%29-17-22.pdf