

УДК 342.951

П'ятков П. В., начальник юридичного відділу ТОВ «Інжинірінг Будівництво»

Генезис наукової розвідки питання надання адміністративних послуг як основа формування поняття «адміністративна послуга у містобудуванні»

Стаття присвячена дослідженню генезису розвитку наукових положень про сутність адміністративної послуги як основи формування поняття «адміністративна послуга у містобудуванні». Здійснено систематизацію наукових досліджень у визначеному напрямку. Виділено три групи наукових досліджень: рамкові, трансформаційні та прикладні. Доведено відсутність наукових досліджень, присвячених питанню сутності адміністративної послуги у містобудуванні. Поряд із цим виділено перспективні положення, які можуть бути покладені в основу визначення поняття «адміністративна послуга у містобудуванні».

Ключові слова: адміністративна послуга, містобудування, наукові дослідження

Статья посвящена исследованию генезиса развития научных положений о содержании административной услуги как основы формирования понятия «административная услуга в градостроительстве». Проведена систематизация научных исследований в указанном направлении. Выделены три группы научных исследований: рамочные, трансформационные и прикладные. Доказано отсутствие научных исследований, посвященных вопросу содержания административной услуги в градостроительстве. Вместе с тем выделены положения, которые могут быть положены в основу определения понятия «административная услуга в градостроительстве».

Ключевые слова: административная услуга, градостроительство, научные исследования.

The article is devoted to the study of the genesis of the scientific statements about the nature of administrative services as the basis for the “administrative service in urban development” concept formation. The systematization of scientific research in a certain direction is implemented. Three groups of research are marked out: framework, transformational and apply. There proved the absence of scientific studies on the question of the essence of administrative services in urban development. Along with this there marked out promising situations that can be the basis for the definition of “administrative services in urban development”.

Keywords: administrative service, urban development, scientific research.

Актуальність. Запровадження міжнародних стандартів до усіх сфер суспільної діяльності в Україні передбачає вирішення двох взаємопов'язаних системних завдань: примат прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб в діяльності органів публічної адміністрації; функціонування ефективних гарантій їх належної реалізації. Вказані завдання відносяться і до містобудування, у сфері якого особливе значення набувають норми ч. 2 ст. 19 Конституції України, якою визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Якщо звернутись до чинного законодавства, що регулює дозвільну діяльність щодо містобудування, можна виділити значну кількість нормативно-правових актів, розгалужених як за окремими дозвільними процедурами, так і за окремими напрямками містобудівної діяльності. Слід також відзначити і ту обставину, що суб'єкти публічної влади, хоча і наділені контрольними повноваженнями у вказаній сфері, проте їх реалізація свідчить про необхідність суттє-

вого вдосконалення чинного законодавства з метою гарантування ефективності й результативності державного контролю, що, у свою чергу, дозволить суттєво покращити стан дотримання прав громадян.

На підтвердження зазначеного можна навести лише один з прикладів позапланової забудови у м. Київ у Солом'янському районі у житловому комплексі «Відрадний», коли у на місці стадіону може бути споруджено житловий багатоповерховий будинок [1].

На ефективність містобудівної діяльності впливає багато чинників, проте її умовою завжди виступає баланс приватних і публічних інтересів, що полягають у реалізації громадянами, зокрема, конституційного права на житло та гарантуванні з боку держави цього права із врахуванням чинників соціально-економічного, територіального, екологічного характеру, з одного боку, а з іншого — у здійсненні підприємницької, інвестиційної діяльності у сфері містобудування, завдяки якій створюються умови формування повноцінного життєвого середовища. За таких обставин діяльність органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг у містобудуванні спрямована на сприяння ефективній містобудівній діяльності, належному використанню територій, будівництву об'єктів містобудування, розвитку місцевої території.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Науковий доробок у галузі адміністративного права стосувався переважно загальних питань обґрунтування сутності, змісту, правової природи адміністративних послуг. Слід навести роботи В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць та інших вчених, які доводили місце адміністративної послуги у системі адміністративного права. Їх теоретичні напрацювання дістають подальший розвиток у наукових роботах, зокрема — І.О. Бондаренко, С.М. Дембіцької, В.В. Петьовки, К.А. Фуглевич та інших.

Мета та завдання дослідження полягають в аналізі існуючих теоретико-правових напрацювань, присвячених питанню надання адміністративних послуг у містобудуванні, їх систематизації, що сприятиме, у подальшому, обґрунтуванню конкретних висновків і рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Викладення основного матеріалу. Одним із напрямків реалізації публічно-сервісної концепції діяльності публічної адміністрації виступає запровадження та функціонування адміністративних послуг. Закон України «Про адміністративні послуги» [2] є тим базовим нормативно-правовим актом, дія норм якого спрямована на врегулювання відповідної діяльності. Як зазначають розробники цього Закону, він спрямований на впровадження ідеї служіння держави громадянам [3, 8]. Серед законодавчих новел слід, у першу чергу, відзначити спробу уніфікації процедур надання адміністративних послуг, закріплення нормативної вимоги утворення центрів надання адміністративних послуг з метою створення сприятливих умов реалізації конституційних прав громадянами та юридичними особами.

Поряд із цим, правозастосовна практика свідчить про необхідність не тільки суттєвого вдосконалення приписів Закону України «Про адміністративні послуги», але й формування нової концептуальної основи цього закону, закладаючи саме сервісну, а не публічно-владну складову відповідної діяльності органів

державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вказане набуває особливого значення у містобудуванні, адже гармонійний розвиток територій, створення сприятливих умов життєдіяльності у окремому місті, селищі, регіоні передбачає активну роль зазначених органів як гарантів здійснення відповідних процесів на підставі балансу приватних і публічних інтересів, оптимізації примусової складової публічно-владної діяльності.

Звернення до наукових публікацій свідчить про те, що дослідники віддають перевагу загальним проблемам розвитку адміністративних послуг, формування теоретико-правової моделі публічно-сервісної діяльності. Саме таке спрямування наукових досліджень не випадкове, зважаючи на те, що прикладні питання правового регулювання надання адміністративних послуг у певній сфері суспільних відносин мають ґрунтуватись на загальних теоретичних положеннях, поглиблюючи їх відповідно специфіці предмету наукової розвідки.

Доктринальну основу зазначених наукових напрацювань має складати сутність адміністративного права як галузі публічного права. Ю.П. Битяк підкреслює, що орієнтованість адміністративного права на громадянина, забезпечення його прав і свобод, їх захист з боку держави не може похитнути висновок щодо публічності цієї галузі права, а тому необхідно виключити із теорії і практики розгляд адміністративного права як приватно-публічного. Вчений підкреслює, що метою реалізації виконавчої влади, системи державного управління, тобто публічної влади, є дотримання та сприяння реалізації прав і свобод громадян [4, 170-171].

Наведені доктринальні положення є висхідними щодо визначення сутності адміністративної послуги, доведення доцільності застосування іншої конструкції замість конструкції «послуга», якщо виходити з визначення адміністративної послуги у п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги»: адміністративна послуга — результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Слід вказати про те, що термін «адміністративний» відносно послуги застосовувався пізніше — після того, як був обґрунтований термін «управлінська послуга». В Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.) управлінські послуги були визначені як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян, зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін. В.Б. Авер'янов підкреслював умовний характер визначення діяльності щодо надання послуг як «публічно-сервісної» (від лат. *serve* — служити). На думку вченого, публічно-сервісна діяльність щодо надання послуг є діяльністю відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення в ході їх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси [5, 269].

Якщо порівняти наведені визначення управлінської послуги і публічно-сервісної діяльності щодо надання послуг, можна зазначити про збіг сутності, оскільки вказано про те, що наданням послуги мають створюватись умови реалізації і захисту певних прав суб'єктами, не наділеними владними повноваженнями. Вказане свідчить про «обслуговуючий» характер публічно-сервісної діяльності,

а не владний, як того вимагає Закон України «Про адміністративні послуги».

На думку Отто Люхтергандта, адміністративна послуга — «позитивний» індивідуальний акт, що приймається з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб. Вчений наголошує, що адміністративна послуга не стосується речових (зокрема — видача ліцензії) та фінансових послуг (зокрема — надання грошової допомоги малозабезпеченим верствам населення) [6].

Якщо спиратись на підхід Отто Люхтергандта, доцільно вказати про необхідність принципового оновлення Закону України «Про адміністративні послуги», оскільки предмет регулювання нормами цього Закону інший, ніж окреслений вченим.

Серед загальнотеоретичних підходів доцільно вказати про підхід, за яким адміністративну послугу визначають як правовідносин, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи за їх заявою в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [7, 268].

Наведені загальнотеоретичні підходи до визначення сутності адміністративної послуги можуть бути визначені як рамкові, оскільки саме вони є основою подальшого критичного аналізу в наукових роботах дослідників вказаної проблеми. Їх узагальнення свідчить про відсутність єдиного усталеного підходу. Не зважаючи на те, що практично відсутні протиріччя у сприйнятті адміністративної послуги як діяльності уповноважених суб'єктів щодо сприяння реалізації певних прав та законних інтересів, проте думки розділяються при визначенні характеру діяльності щодо надання адміністративних послуг. Окремі вчені вважають, що така діяльність є публічно-сервісною, обслуговуючою, інші — що вона має публічно-владний характер. Принципово відрізняється науковий підхід Отто Люхтергандта, який наголошує на тому, що адміністративна послуга є певний актом.

Наведена наукова полеміка дозволяє зазначити про доцільність розмежування термінів «адміністративна послуга» і «надання адміністративних послуг». Останній має бути визначений як діяльність публічних інститутів певного характеру. Що ж стосується терміну «адміністративна послуга», то його зміст доцільно розкривати через певний акт (якщо взяти за основу підхід Отто Люхтергандта) чи юридичний факт.

Дослідники звертають увагу на факт запозичення підходу щодо визначення сутності адміністративної послуги в Україні з концепції публічної послуги, прийнятої у державах англосаксонської правової сім'ї. Ю.М. Ільницька підкреслює, що концепція публічної послуги була одним з основних напрямків реформи публічної адміністрації в зазначених країнах останньої чверті двадцятого століття [8, 20]. На думку Ю.М. Ільницької, адміністративна послуга — діяльність суб'єктів владних повноважень, яка своїм результатом має позитивний суспільний ефект, тим самим задовольняючи права та інтереси осіб, що звернулись і відображена в адміністративному акті [8, 177].

У визначенні адміністративної послуги, наданої Ю.М. Ільницькою, є три перспективних для подальшого врахування у наукових дослідженнях моменти. По-перше, дослідниця не наголошує на владному характері діяльності щодо надання адміністративних послуг, натомість підкреслює результат такої діяльності. По-друге, вказує про спрямованість надання адміністративної послуги — задоволення прав та інтересів. По-третє, зазначає про заявний порядок діяльності щодо надання адміністративної послуги.

Однією з перших наукових робіт, присвячених проблемі адміністративної послуги було дисертаційне дослідження Г.М. Писаренко «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти» (2006 р.) [9]. Обґрунтовуючи поняття адміністративної послуги, Г.М. Писаренко наголошує на тому, що відповідна діяльність стосується виконання обов'язку держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів [9, 8]. Разом з тим, при визначенні адміністративної послуги вчена наголошує саме на публічно-владному характері діяльності щодо надання адміністративних послуг. На думку Г.М. Писаренко, адміністративна послуга — правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [9, 5].

Не заперечуючи принципово проти обґрунтованого Г.М. Писаренко підходу до визначення адміністративної послуги, доцільно наголосити про необхідність його оновлення, зважаючи на тенденції розвитку доктрини адміністративного права у зазначеному напрямку. Так, після вказаної роботи були захищені кандидатські дисертації не тільки Ю.М. Ільницькою, а й С.М. Дембіцькою, М.Б. Остахом, В.В. Петьовкою, К.А. Фуглевич. Роботи названих дослідників стосувались переважно загальної проблеми сутності адміністративної послуги.

Зокрема С.Л. Дембіцька, аналізуючи проблему надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, пропонує наступний поділ таких послуг: обов'язкові (що надаються споживачам згідно із чинним законодавством і є безкоштовними, тому що вони оплачені населенням за рахунок податків і зборів) та факультативні (що за своїм призначенням мають захищати інтереси споживачів, але їх надання має бути платним і спрямованим на поповнення бюджету органів місцевого самоврядування). Також за видовою ознакою адміністративні послуги умовно поділені на правові, неправові, матеріальні, нематеріальні [10, 12].

Якщо порівняти наведені С.Л. Дембіцькою положення із доведеними вченими у рамкових дослідженнях, то можна зазначити про те, що дослідниця їх розвиває, надаючи систематизацію адміністративних послуг органів місцевого самоврядування. Проте, виникає низка питань, пов'язаних із окремими положеннями, що мають спірний характер. Зокрема, вказане стосується систематизації адміністративних послуг за видовою ознакою та встановлення факультативних адміністративних послуг.

Викликає зацікавленість науковий підхід щодо визначення В.В. Петьовкою ознак адміністративної послуги: є окремим видом діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування; полягає у сприянні реалізації фізичною чи юридичною особою конституційно визначеного права; пов'язана із реалізацією функцій, покладених на чинним законодавством на орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування; полягає у юридичному оформленні умов реалізації суб'єктами прав, свобод і законних інтересів; споживачем адміністративної послуги є індивідуалізований суб'єкт — фізична чи юридична особа, яка звертається до органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування за наданням адміністративної послуги; визначення вартості надання адміністративної послуги закріплено нормативно; за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг передбачена дисциплінарна, цивільна, адмі-

ністративна або кримінальна відповідальність (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги») [11, 12].

Обґрунтовані В.В. Петьовкою ознаки адміністративної послуги можуть сприйматись як перспективні, оскільки враховують особливості публічно-сервісної діяльності щодо надання адміністративних послуг, наголошуючи на обслуговуючому характері певної діяльності та уводячи конструкцію «споживач» щодо адміністративної послуги. Зрозуміло, що доцільність застосування конструкції «споживач» може сприйматись неоднозначно, враховуючи публічний, а не приватний характер відповідних правовідносин, проте ця конструкція найбільш повно відтворює особливості правового положення набувача адміністративної послуги.

Наведені та інші теоретичні дослідження можуть бути згруповані у окрему групу, яка може бути названа трансформаційною.

Ще одну групу наукових досліджень складають роботи, присвячені прикладним питанням правового регулювання надання адміністративних послуг. Вказане стосується робіт, предмет яких складала дозвільна та реєстраційна діяльність (В.А. Гуменюк, І.Г. Кириченко, С.В. Лихачов, М.М. Романяк, І.В. Солошкіна, О.Г. Юшкевич та інші), надання адміністративних послуг в окремих сферах суспільних відносин — у галузі митної справи (І.О. Бондаренко), в діяльності органів внутрішніх справ (О.О. Сосновик та інші).

Висновки. Проведений аналіз дозволив виділити три групи наукових досліджень, присвячених питанню сутності адміністративної послуги: рамкові, трансформаційні та прикладні. Серед наукових робіт відсутні ті, які присвячені питанню сутності адміністративної послуги у містобудуванні. Доведено відсутність єдиного усталеного наукового підходу щодо визначення сутності адміністративної послуги. Поряд із цим виділено перспективні положення, які можуть бути покладені в основу визначення поняття «адміністративна послуга у містобудуванні». Доведено доцільність розмежування понять «надання адміністративних послуг» і «адміністративна послуга». Останнє доцільно визначати як юридичний факт або юридичний акт.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Суворова Т. Будівельних скандалів у столиці додалося // *Голос України*. — 2015. — № 117(6121). — 3 липня. — С. 1, 5.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // *Офіційний вісник України*. — 2012. — № 76. — Ст. 3067.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг.ред. В.П. Тимошука. — К.: ФОП Москаленко О.М. — 392с.
4. Битяк Ю.П. Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин // *Правова доктрина України: у 5 т.* — Х.: Право, 2013. — Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін.; за заг.ред. Ю.П. Битяка. — 864 с.
5. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / [упоряд. Андрійко О. Ф. [та ін.]; [ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко]. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. — 448 с.
6. Люхтергандт О. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / Отто Люхтергандт // *Юридичний журнал*. — 2002. — № 5. — С. 27–31.

7. Курс адміністративного права України: підруч. / В. К. Колпаков та ін.; ред. В. В. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

8. Ільницька Ю.М. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ільницька Юлія Михайлівна; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2011. – 206 с.

9. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2006. – 20 с.

10. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дембіцька Сусанна Леонідівна; Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2010. – 20 с.

11. Петювка В.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні: автореф. дис. к.ю.н. 12.00.07 / Петювка Василь Васильович; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2014. – 20 с.

УДК 343.119.342.9

Голосов С. С., прокурор Ізмаїльської міжрайонної прокуратури, юрист 2 класу

Окремі питання правового статусу прокурора в адміністративному процесі України

У статті проведено дослідження проблемних питань правового статусу прокурора в адміністративному процесі України. Проаналізовано оновлене законодавство України та різні доктринальні точки зору на дане питання. Виокремлено проблемні аспекти, зазначено про наявність певних недоліків сучасного законодавства в цієї сфері. Визначено подальші напрямки дослідження та вдосконалення адміністративного процесу України.

Ключові слова: правосуб'єктність, правоздатність, дієздатність, деліктоздатність, прокурор, адміністративний процес.

В статье проведено исследование проблемных вопросов правового статуса прокурора в административном процессе Украины. Проанализировано обновленное законодательство Украины и различные доктринальные точки зрения на данный вопрос. Выделены проблемные аспекты, указано на наличие определенных недостатков современного законодательства в этой сфере. Определены дальнейшие направления исследования и совершенствования административного процесса Украины.

Ключевые слова: правосубъектность, правоспособность, дееспособность, деликтоспособность, прокурор, административный процесс.

The article studied the issues of the legal status of the prosecutor in the administrative process in Ukraine. Author analyzed the updated legislation of Ukraine and various doctrinal points of view on this issue. Thesis there is determined the problematic aspects mentioned shortcomings of current legislation. Further defined areas of research and improve the administrative process of Ukraine.

Keywords: personality, capacity, prosecutor, law, responsibilities, authority, administrative process.

Актуальність теми дослідження. Реформа органів прокуратури, що триває у наш час, потребує ретельного та всебічного наукового обґрунтування, вирішення