

П'ЯТКОВ П. В.,
начальник юридичного відділу
(ТОВ «Інжинірінг Будівництво»)

УДК 342.95

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ОЗНАК МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У АСПЕКТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Стаття присвячена виділенню ознак містобудівної діяльності із врахуванням тієї обставини, що вказана діяльність розглядається у аспекті надання адміністративних послуг. Виходячи з аналізу норм чинного законодавства, яке регулює відносини у сфері містобудівної діяльності, сформульовано дев'ять ознак. На першому місці вказано ознаки цілеспрямованості та мети діяльності, що полягає у створенні та підтриманні повноцінного життєвого середовища.

Ключові слова: містобудівна діяльність, адміністративна послуга, життєве середовище.

Статья посвящена определению признаков градостроительной деятельности с учётом того обстоятельства, что такая деятельность рассматривается в аспекте предоставления административных услуг. Исходя из норм действующего законодательства, регулирующего отношения в сфере градостроительства, сформулированы девять признаков. На первом месте указаны признаки целенаправленности и цели деятельности, которая состоит в создании и поддержании полноценной жизненной среды.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, административная услуга, жизненная среда.

The article is devoted to determination of urban planning characteristics taking into account the fact that such activity is considered in terms of administrative services providing. On the basis of the current legislation norms in the urban development sphere nine signs are formulated. First shown signs of focus and the goals of the activity, which consists in creating and sustaining a living environment.

Key words: urban planning, administrative service, living environment.

Вступ. Необхідність виділення ознак містобудівної діяльності з позицій врахування адміністративних послуг, які надаються уповноваженими суб'єктами у цій сфері, визначена особливостями такої діяльності, що мають бути враховані при формуванні рекомендацій відносно процедур надання адміністративних послуг. Крім того, виникає питання про перелік видів діяльності у сфері містобудування, що об'єктивно потребують здійснення реєстрації, видачі дозволів. Зазначене набуває особливої ваги при вирішенні питання формування оптимального переліку муніципальних послуг та відповідно визначення підходів щодо уніфікації відповідних процедур з метою гарантування дотримання прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб.

Цікаві дані соціологічного опитування наводить О.Б. Ляшко відносно кількості осіб, які звертались за наданням адміністративних послуг. Соціологічне дослідження проводилось протягом 2013–2014 рр. відносно осіб, які проживають на території Дніпропетровської області. Було опитано 132 особи. Результати опитування свідчать про те, що жоден респондент у Дніпропетровській області не звертався до центру надання адміністративних послуг. Натомість



мість за отриманням адміністративних послуг респонденти звертались до Держархбудінспекції України (11,4% – 15 осіб) або до Державної агенції земельних ресурсів (12,1% – 16 осіб), або до Головного управління містобудування, архітектури та дизайну міського середовища міста (12,9% – 17 осіб), а також до особи-посередника звернулося 6,1% – 8 осіб [1].

Проведене О.Б. Ляшком соціологічне дослідження доводить необхідність вдосконалення діяльності щодо надання адміністративних послуг взагалі та у сфері містобудування, зокрема у напрямку організації роботи центру надання адміністративних послуг. Вирішенню цього завдання сприятиме визначення особливостей містобудівної діяльності порівняно з іншими видами діяльності, які є предметом реєстрації чи видачі дозволів, або отримання інших дозвільних документів, що відбувається при наданні адміністративних послуг.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Серед наукових публікацій юридичного змісту привертають увагу статі О.Б. Ляшко, присвячені питанням надання адміністративних послуг у сфері містобудування [1; 2; 3]. Наукові положення, обґрунтовані О.Б. Ляшком, можуть бути розвинені у подальших наукових дослідженнях, предмет яких складатиме правове регулювання надання адміністративних послуг у містобудуванні. Теоретико-методологічну основу наукового пошуку складатимуть аналітичні роботи вчених, присвячені проблемі сутності адміністративної послуги: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.П. Тимошук, О.В. Кузьменко та інші. Свій внесок до наукового доробку з проблеми адміністративної послуги зробили: І.О. Бондаренко, С.Л. Дембіцька, Ю.М. Ільницька, В.В. Петьовка, Г.М. Писаренко, К.А. Фуглевич та інші.

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтування ознак містобудівної діяльності у аспекті надання адміністративних послуг, що означає виділення саме тих ознак, які визначають необхідність здійснення дозвільної, реєстраційної діяльності тощо у містобудуванні.

Основний матеріал. Закон України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. № 2780-ХІІ [4] визначає містобудування (містобудівну діяльність) як цілеспрямовану діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка охоплює прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

Виходячи з визначення містобудування, його основними ознаками є цілеспрямованість, а також мета відповідної діяльності – створення та підтримання повноцінного життєвого середовища. Саме вказані ознаки дозволяють виокремити містобудування серед інших видів діяльності, у сфері якої надаються адміністративні послуги, і саме ці ознаки мають бути враховані при формуванні поняття «адміністративні послуги у містобудуванні».

Протягом 2003–2014 рр. Конституційний Суд України прийняв 6 рішень, серед яких 3 були прийняті за результатами розгляду справи щодо конституційності окремих норм чинного законодавства у сфері містобудування. Доцільно виділити правову позицію Конституційного Суду України відносно конституційності надання окремих повноважень органам місцевого самоврядування. Так, у Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування стосувалось офіційного тлумачення положень ч. 2 ст.ст. 19, 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, ч. 1, ст. 10 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР щодо права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни з будь-якого питання, що є компетенцією органу місцевого самоврядування. У пп. 4.1 мотивуючої частини Рішення Конституційний Суд України вказує, що згідно із Законом України «Про основи містобудування» сільські, селищні, міські ради уповноважені затверджувати місцеві правила забудови окремих частин населених пунктів та вносити в них зміни за поданням спеціально уповноважених органів містобудування та архітектури (ч. 2 ст. 12, ч. 5 ст. 17). За Законом України «Про планування і забудову територій» місцева рада затвер-



джує містобудівну документацію та після погодження зі спеціально уповноваженим органом з питань містобудування та архітектури вносить до неї зміни своїм же рішенням (ч.ч. 3, 4 ст. 10). Конституційний Суд України на підставі результатів системного аналізу положень Конституції і законів України зазначає, що за органами місцевого самоврядування законодавцем закріплюється право на зміну та скасування власних рішень. Таке право виникає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну, доповнення чи скасування. Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України [5].

Незважаючи на те, що ч. 2 ст. 12 Закону України «Про основи містобудування» та Закон України «Про планування і забудову територій», на які посилається Конституційний Суд України, були скасовані, проте правова позиція єдиного органу конституційної юрисдикції стосується безпосередньо реалізації повноважень органами місцевого самоврядування у сфері містобудування. Саме тому вона має бути врахована як при вирішенні питання про особливості реалізації повноважень у сфері містобудування органами місцевого самоврядування, так при виділенні ознак містобудування аспекті надання адміністративних послуг. Так, до ознак містобудування слід додати таку як здійснення у порядку, передбаченому чинним законодавством, із врахуванням особливостей реалізації компетенції органами місцевого самоврядування.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI [6] визначено законодавство у сфері містобудівної діяльності. Відповідно до ст. 3 зазначеного закону, відносини у сфері містобудівної діяльності регулюються Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, вказаним законом, законами України «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про землеустрій», іншими нормативно-правовими актами. Поряд із цим слід враховувати ту обставину, що кожен з перелічених та інших нормативно-правових актів регулює окремі особливості здійснення містобудівної діяльності.

Наприклад, Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 р. №3059-III [7] стосується пріоритетів та концептуального вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. Водночас норми цього закону мають складати основу визначення ознак містобудування у частині, що стосується встановлення територій за видами переважного використання; врахування соціальних стандартів проживання; встановлення територій, розвиток яких потребує державної підтримки; розвитку соціальної, інженерно-транспортної інфраструктури; формування національної екологічної мережі.

Перелік ознак містобудування має бути доповнений такими ознаками: є діяльністю, при здійсненні якої враховуються території за видами переважного використання, соціальні стандарти проживання, соціальна та інженерно-транспортна інфраструктури, стан екології.

Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 р. № 687-XIV визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів [8]. Серед положень зазначеного закону, які можуть бути враховані при формуванні переліку ознак містобудівної діяльності у аспекті надання адміністративних послуг, слід виділити такі: господарська діяльність, пов'язана зі створенням об'єкта архітектури, підлягає ліцензуванню відповідно до законодавства (ч. 1 ст. 17); у галузі архітектури є об'єкти та суб'єкти авторського права (Розд. VI).



Серед ознак, які мають бути враховані при характеристиці містобудування, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI, є ознаки спеціального суб'єкта та об'єкта містобудівної діяльності. Зокрема, об'єктами містобудування на державному та регіональному рівнях є планувальна організація території, система розселення, система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів. Об'єктами містобудування на місцевому рівні є планувальна організація території населеного пункту, його частини (групи земельних ділянок) зі спільною планувальною структурою, об'ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою, комплексом об'єктів будівництва. Об'єктами будівництва є будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури (ч. 1 ст. 4). Суб'єктами містобудування є органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи (ч. 2 ст. 4).

Згідно із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI серед ознак містобудування мають бути і такі: здійснення із додержанням містобудівних умов та обмежень під час проектування і будівництва об'єктів (ст.ст. 26, 29); потребують видачі дозволів на виконання будівельних робіт (ст. 37); прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів і проведення технічного обстеження здійснюється за процедурами, передбаченими чинним законодавством (ст. 39); відповідальність за порушення містобудівного законодавства встановлена законом (ст. 25); спори з питань містобудування вирішуються радами у межах їх повноважень, а також судом відповідно до законодавства (ст. 26).

Висновки. Проведене дослідження окремих питань правового регулювання містобудівної діяльності у аспекті надання адміністративних послуг дозволило виділити певні ознаки містобудування: 1) цілеспрямованість; 2) мета діяльності – створення та підтримання повноцінного життєвого середовища; 3) здійснюється у порядку, передбаченому чинним законодавством, із врахуванням особливостей реалізації компетенції органами місцевого самоврядування; 4) характерні спеціальні об'єкти і суб'єкти; 5) є діяльністю, при здійсненні якої враховуються території за видами переважного використання, соціальні стандарти проживання, соціальна та інженерно-транспортна інфраструктури, стан екології; 6) у галузі архітектури є об'єкти та суб'єкти авторського права; 7) мають бути додержані містобудівні умови та обмеження; 8) потребують видачі дозволів; 9) порушники містобудівного законодавства притягуються до відповідальності, згідно із законом.

Список використаних джерел:

1. Ляшко О.Б. Надання адміністративних послуг у сфері містобудування: результати соціологічного дослідження / О.Б. Ляшко // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 4. – С. 117–120.
2. Ляшко О.Б. Інформаційні та технологічні картки надання адміністративних послуг у сфері містобудування [Електронний ресурс] / О. Б. Ляшко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 2. – С. 67–70. – Режим доступу : www.lsej.org.ua/index.php/pometri-zhurnalu?id=23.
3. Ляшко О.Б. Про містобудівництво і адміністративні послуги / О.Б. Ляшко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2013. – Т. 2, вип. 4. – С. 60–62.
4. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. №2780-XII станом на 10 лип. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – 29 грудня. – Ст. 683 (зі змінами).
5. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про міс-



цеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 32. – 8 травня. – Ст. 1084.

6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI станом на 11 лип. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – 26 серпня. – Ст. 343 (зі змінами).

7. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III станом на 16.10.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – 26 липня. – Ст. 204 (зі змінами).

8. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV станом на 10.07.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – 6 серпня. – Ст. 246 (зі змінами).

ТУРКОВА О. К.,
аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
(*Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого*)

УДК 342.95(477)

СЕРВІСНА СПРЯМОВАНІСТЬ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ

У статті розглянуто й охарактеризовано основні процедурні аспекти надання адміністративних послуг в Україні. Зосереджено увагу на їх сервісній спрямованості. Проаналізовано основні досягнення держави в процесі реалізації адміністративної реформи на цьому напрямі, а також виявлено недоліки та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: *адміністративні послуги, процедури надання адміністративних послуг, адміністративна реформа, публічні послуги, процедурні дії, сервісна держава.*

В статье рассмотрены и охарактеризованы основные процедурные аспекты предоставления административных услуг в Украине. Сосредоточено внимание на их сервисной направленности. Проанализированы основные достижения государства в процессе реализации административной реформы на этом направлении, а также выявлены недостатки и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: *административные услуги, процедуры предоставления административных услуг, административная реформа, публичные услуги, процедурные действия, сервисное государство.*

The article views and characterizes the basic procedural aspects of administrative services delivery in Ukraine. Attention is focused at their servicing orientation. Major achievements of the state in the course of realization of administrative reform at this direction are analyzed, as well as drawbacks are detected and ways to remove them are offered.

Key words: *administrative services, procedures for administrative services delivery, administrative reform, public services, procedural actions, service state.*

