

**О. Б. ЛЯШКО**

*Олег Борисович Ляшко, здобувач Запорізького національного університету*

## **НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

У наш час сфера послуг є однією з найперспективніших галузей економіки, яка, до того ж, швидко розвивається. Вона охоплює різні такі ланки життєдіяльності людини, як: торгівля і транспорт, фінанси і страхування, комунальне господарство, освітні та медичні установи тощо. Практично всі організації тією або іншою мірою надають послуги. Незалежно від власного бажання кожен громадянин періодично вимушений звертатися до специфічного виду послуг – послуг публічної адміністрації, наприклад, за реєстрацією себе як суб'єкта підприємницької діяльності, для отримання паспорта, для отримання дозволу на проведення будівництва, для вводу об'єкту будівництва в експлуатацію, для отримання паспорта будівлі та ін.

Сфера містобудування, враховуючи ринкову вартість нерухомого майна в Україні, залишається тією сферою суспільного життя, стан нормативного регулювання є «сприятливим» для подальшої корумпованості органів публічної адміністрації. Аналіз видів адміністративних послуг, що надаються суб'єктам (фізичним та юридичним особам), визначає низький рівень розробки та певну невизначеність регламенту надання таких послуг. Проведення містобудівної діяльності в Україні повинно спрямовуватись на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування, збереження культурної спадщини, а також забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та інших інтересів. Органи державної влади, керуючись тими чи іншими правовими документами, надають адміністративні послуги у сфері містобудування в межах своєї компетенції. Між тим, враховуючи, що законність проведення містобудівельної діяльності впливає не лише на стан забезпечення права людини на безпеку життя та здоров'я людини, а й стосується ряду інших її прав та законних інтересів, актуалізується питання нормативного визначення класифікації адміністративних послуг у цій сфері.

Аналітичному осмисленню вказаної проблеми сприяли наукові праці провідних фахівців з вітчизняної адміністративно-правової науки, зокрема В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, Н. В. Коваленко, Л. В. Коваля, І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Є. В. Курінного, Є. В. Пряхіна та ін.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які формуються у сфері надання адміністративних послуг у галузі містобудівної діяльності.

Предметом дослідження є дані соціологічного опитування 132 респондентів у Дніпропетровській області як споживачів адміністративних послуг у сфері містобудування.

Мета роботи – на підставі аналізу наявних результатів соціологічного дослідження сформулювати відповіді на такі питання:

- до яких суб'єктів найчастіше звертались респонденти за отриманням адміністративних послуг у сфері містобудування;
- за якими саме послугами у сфері містобудівельної діяльності найчастіше звертаються респонденти визначених груп (суб'єкти господарювання, фізичні особи-підприємці, та ін.) відповідно до категорій послуг (на стадії підготовки до будівництва, на стадії введення в експлуатацію об'єкта нерухомого майна та ін.);
- чи вважають респонденти за доцільне ділити адміністративні послуги у сфері містобудування на платні та безплатні;
- протягом якого терміну респондентам гарантувалось позитивне вирішення питання (виготовлення документа, видача дозволу (ліцензії), проведення експертизи, видача довідок або іншої інформації, реєстрація та ін.) та в які реальні строки такі послуги надавались;
- які супутні послуги найчастіше надавались під час вирішення справи і які з них були платними;
- до скількох посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації респондентам довелося звернутися протягом всієї процедури надання послуги, враховуючи оплату послуги
- за які діяння посадової особи суб'єкта надання адміністративної послуги, на думку респондентів, повинна наступати адміністративна відповідальність;
- як часто і з якого приводу респонденти звертались зі скаргою щодо надання адміністративних послуг;
- які заходи, на думку респондентів, потрібно вжити для покращення діяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у сфері містобудування.

Закон України «Про адміністративні послуги» визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Нормативними положеннями дається актуальне офіційне визначення «адміністративної послуги», як «результат здійснення влад-

них 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»<sup>1</sup>.

Теоретичне осмислення сутності адміністративних послуг вимагає визначення їх ознак як правової категорії. В. Авер'янов до обов'язкових ознак адміністративних послуг зараховував: а) надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків; б) приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм адміністративних послуг<sup>2</sup>. І. Б. Коліушко виділяє такі ознаки адміністративних послуг: 1) адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи; 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи; 3) адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію владних повноважень; 4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом; 5) результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення чи юридично значуща дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи<sup>3</sup>. Не можна вимагати від органу влади надати адміністративну послугу, якщо її надання не передбачено законом. Нормативною ознакою необхідності визначеності конкретного органу публічної влади, що має право надавати певну адміністративну послугу Закон наділяє повноваженнями по наданню кожної адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. За загальним правилом, за конкретною адміністративною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів.

Вважаємо, що в сучасному правовому полі має місце наявність специфічного предмета правового регулювання – адміністративних послуг у сфері містобудування.

Під предметом правового регулювання за загальним правилом розуміють певну сукупність однорідних суспільних явищ, тобто сферу, на яку поширюється право. При цьому в структурі предмета правового регулювання виділяються наступні елементи: суб'єкти; об'єкти регульованих суспільних відносин; юридичні факти, що сприяють виникненню відповідних відносин; практична діяльність людей.

Запровадивши двадцять років тому демократичні форми і види діяльності, владні мужі не поспішали наповнювати їх таким же демократичним змістом, що поступово був підмінений свавіллям чиновництва, яке цілком дискредитувало і себе, і свій власний професійний цех, а головне – державу.

Можливість відповідно вдосконаленого адміністративно-правового інструментарію безпосередньо забезпечити належну організацію та функціонування інституту державної (публічної) служби на принципово нових засадах соціоцентризму дає привід для стриманого оптимізму та спонукає ще до більшої концентрації творчих зусиль на інтенсифікації розпочатого процесу<sup>4</sup>.

Адміністративна функція стосується майже кожного моменту життя людини, тому що не багато в житті обставин, коли громадянин не має стосунків з державою<sup>5</sup>.

Однак тягар надання адміністративних послуг у сфері містобудування тому покладений на органи публічної адміністрації, що саме у їх базах даних знаходиться необхідна інформація, що дозволяє зробити висновки про можливість чи неможливість надання послуги споживачеві, а не тому, що контроль та нагляд при наданні адміністративних послуг є основними завданнями органу влади. Крім того, досягнення загальносуспільного інтересу, його підтримка і забезпечення повинні бути у витоках регулювання діяльності, пов'язаної з наданням адміністративних послуг у сфері містобудівництва.

Розглядаючи будівельні відносини через призму потреб та інтересів їх суб'єктів, можна зазначити, що специфіка будівельної діяльності як сфери адміністративно-правового регулювання базується на потребах та інтересах учасників даних відносин.

З метою визначення шляхів оптимізації механізму надання адміністративних послуг у сфері містобудування фізичними та юридичними особам, а також розробки оптимальних шляхів реформування цієї діяльності було опитано 132 особи, які проживають на території Дніпропетровської області. Опитування було проведено у 2013–2014 рр.

В опитуванні взяли участь студенти вищих навчальних закладів Дніпропетровська – 8,3 % або 11 осіб (далі в дужках вказано загальну кількість опитаних), державні службовці – 21,1 % (28), підприємці – 12,1 % (16), працівників соціальної сфери (освіти, медицини, соціальної сфери) – 6,8 % (9), домогосподарки – 6,1 % (8), пенсіонери – 3 % (4), робітники 28,2 % (37), а також працівники суду – 14,4 % (19).

За отриманням адміністративних послуг опитані респонденти зверталися або 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). Показовим є те, що серед споживачів адміністративних послуг у сфері містобудування (а це 42,4 % – 56 осіб) жоден респондент у Дніпропетровській області не звертався до центра надання адміністративних послуг.

Найбільш поширеними адміністративними послугами на різних стадіях здійснення містобудівельної діяльності, за отриманням яких респонденти зверталися, були: 1) присвоєння поштової адреси об'єкту нерухомого майна (18,2 % (24)); 2) надання будівельного паспорта забудови присадибної, дачної, садової земельної ділянки (15,9 % (21)); 3) видача витягу з Державного реєстру сертифікованих інженерів-

геодезистів (15,2 % (20)); 4) оформлення паспорта прив'язки тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності (12,8 % (17)); 5) про видання будівельного паспорта на забудови земельної ділянки (11,4 % (15)).

На запитання «Протягом якого терміну Вам гарантували позитивне вирішення Вашого питання (виготовлення документа, видача дозволу (ліцензії), проведення експертизи, видача довідок або іншої інформації, реєстрація тощо)» лише 2,3 % (3) відповіли до 3 днів, до 10 днів – 15,9 % (21), до 30 днів – 12,1 % (16), більше 30 днів – 10,6 % (14), при цьому враховуємо що 57,6 % респондентів за отриманням адміністративних послуг у сфері містобудування не зверталися. Бачимо, що органами публічної адміністрації тільки гарантується надання адміністративної послуги населенню переважно в 30-денний термін. Між тим пунктом 2.1. Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки видача будівельного паспорта повинен надаватися уповноваженим органом містобудування та архітектури на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня надходження необхідного пакета документів<sup>6</sup>.

Щодо запитання «Протягом якого часу тривала процедура надання послуги (час від моменту Вашого звернення до суб'єкта публічної адміністрації до моменту отримання позитивного результату?)» жоден респондент не зазначив, що до 3 днів послуга була отримана, до 10 днів – 12,1 % (16), до 30 днів – 12,9 % (17), більше 30 днів – 15,9 % (21).

Під час вирішення справ опитаних їм надавалися супутні послуги: ламінування документів 6,1% (8), ксерокопії документів – 14,4 % (19), платна консультація 9,1 % (12), допомога в оформленні документів – 24,2 % (32), інші послуги – 5,3 % (7).

На запитання «До скількох посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації Вам довелося звернутися протягом всієї процедури надання послуги, враховуючи оплату послуги?» лише кожен десятий опитаний відповів, що до однієї особи, решта опитаних респондентів-споживачів адміністративних послуг у сфері містобудування зазначили, що для досягнення довелося так чи інакше пройти через спілкування з двома і більше посадовими особами органу влади. За таких результатів опитування очевидно є ситуація, що при наданні адміністративних послуг у сфері містобудування не дотримується організації діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Дніпропетровській області за принципами, задекларованими у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема, принципи «раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг», «оперативності», «відкритості та прозорості» фактично державними службовцями нівелюються. Враховуючи такі показники, на запитання щодо дотримання стандартів якості надання адміністративних послуг у сфері містобудування лише 2,3 % (3) залишилися нею задоволені повністю і майже третина опитаних респондентів наголосили на негативній оцінці якості наданих послуг. Такий показник корелюється з результатом, отриманим від респондентів при постановці питання щодо визначення підстав притягнення державних службовців до відповідальності. Так, майже 2/3 опитаних респондентів серед підстав притягнення до відповідальності відзначили на першому місці за значенням – недотримання посадовими особами суб'єкта публічної адміністрації.

Також серед підстав притягнення до відповідальності посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації 37 % респондентів виділяють «неправомірне стягнення плати за надання адміністративних послуг», при цьому 60,6 % респондентів підкреслили, що виключно Законами України мають встановлюватися переліки платних адміністративних послуг, у тому числі у сфері містобудування.

Однак лише 15,2 % респондентів подавали скаргу на дії суб'єктів публічної адміністрації за вчинення порушень за недотримання стандартів якості надання адміністративних послуг у сфері містобудування. При цьому предметом оскарження, як правило, є недотримання строків надання адміністративних послуг у сфері містобудування.

На прохання навести свої пропозиції щодо визначення шляхів оптимізації механізму надання адміністративних послуг у сфері містобудування, 69,7 % (92) підтримали пропозицію на законодавчому рівні встановити перелік адміністративних послуг у сфері містобудування і класифікувати їх на платні і безоплатні; 66,7 % (88) визначили за необхідне змінити ставлення до людей та подолання корупційності в цих структурах; 52,3 % (69) респондентів наголосили на необхідності запровадження в роботі центрів надання адміністративних послуг програмного забезпечення, що буде контролювати виконання адміністративних та технічних регламентів надання адміністративних послуг і автоматично сигналізувати про порушення; 50,8 % (67) підтримали пропозицію налаштування роботи з електронними реєстрами та базами даних так, щоб одержання адміністративної послуги не залежало від місця реєстрації споживач. Третинною респондентів підтримана пропозиція запровадження у роботу суб'єктів надання адміністративних послуг наступного механізму: якщо інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги у сфері містобудування, знаходиться у будь-якого іншого суб'єкта публічної адміністрації, вона передається в електронному вигляді без необхідності отримання паперового документа замовником адміністративної послуги. Соціологічне опитування виявило неготовність громадськості до запровадження механізму надання адміністративних послуг у сфері містобудування через мережу Інтернет (лише 1 особа (0,8 %)). Так само схвального результату не отримала пропозиція щодо виключення з компетенції суб'єкта публічної адміністрації надання окремих видів адміністративних послуг у сфері містобудування – майже 5% опитаних осіб. Бачимо, що якісне надання адміністративних послуг у сфері містобудування більшість населення пов'язує з удосконаленням інформаційного забезпечення діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а також з застосуванням державою заходів щодо протидії корупції в цій сфері.

Отже, як підсумок проведеного нами соціологічного опитування, потрібно зазначити, що нині, не зважаючи на прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», вочевидь принципи, ним проголошені, повною мірою не реалізуються і зараз особливо гостро в сучасних умовах розвитку українського суспільства вимагається формування активної політичної волі, спрямованої на забезпечення функціонування системи органів публічної адміністрації публічно-сервісного типу.

<sup>1</sup> Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 року // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

<sup>2</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с. – С. 150.

<sup>3</sup> Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. – К.: Факт, 2002. – 260 с. – С. 105.

<sup>4</sup> Курінний С. В. Реформування українського адміністративного права. Декілька тез про сутність процесу // Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал, заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. – № 2. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/175-reformuvannya-ukrayinsko-ho-administratyvno-ho-prava-dekilka-tez-pro-sutnist-protsesu-kurinni-y-e-v>

<sup>5</sup> Коваленко Н. В. Історичні передумови виникнення адміністративного права та адміністративних режимів // Науковий вісник Херсонського Національного університету. Вип 3. – Т. 2. – 2013. – С. 27–30. – С. 29.

<sup>6</sup> Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки : Мінрегіон України; Наказ, Порядок, Вимоги [...] від 05.07.2011 № 103 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2391.

### Резюме

#### **Ляшко О. Б. Надання адміністративних послуг у сфері містобудування: результати соціологічного дослідження.**

У статті проаналізовано сучасний стан надання адміністративних послуг у сфері містобудування в Україні. Надано зріз основної нормативної бази, що регламентує надання адміністративних послуг у містобудівній галузі. Досліджено результати соціологічного опитування споживачів адміністративних послуг у сфері містобудування. Надано відповідь на питання задоволення споживачами якістю послуг (у тому числі швидкістю надання, наявністю додаткових обов'язкових «супутніх» платних послуг тощо). Одним із результатів соціологічного дослідження є визначена ієрархічно система заходів, необхідних для підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері містобудування.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, публічна адміністрація, містобудівельна діяльність, респонденти, соціологія.

### Резюме

#### **Ляшко О. Б. Предоставление административных услуг в сфере градостроительства: результаты социологического исследования.**

В статье проанализировано современное состояние предоставления административных услуг в сфере градостроительства в Украине. Предоставлено срез основной нормативной базы, регламентирующей предоставление административных услуг в градостроительной отрасли. Исследованы результаты социологического опроса потребителей административных услуг в сфере градостроительства. Дан ответ на вопрос удовлетворения потребителями качеством услуг (в том числе скоростью предоставления, наличием дополнительных обязательных «сопутствующих» платных услуг). Одним из результатов социологического исследования есть определенная иерархически система мероприятий, необходимых для повышения качества предоставления административных услуг в сфере градостроительства.

**Ключевые слова:** административные услуги, публичная администрация, градостроительная деятельность, респонденты, социология.

### Summary

#### **Liashko O. Provision of administrative services in the field of urban planning: results of sociological research.**

The article analyzes the current state of administrative services in the field of urban development in Ukraine. Courtesy cut the basic regulatory framework governing the provision of administrative services in the urban area. Studied results of a consumer survey of administrative services in the field of urban planning. Courtesy answer to meet customers quality services (including volume rendering speed, the presence of additional mandatory “related” paid services, etc.). One of the results of the survey are defined hierarchy of measures are needed to improve the quality of services provided in urban planning.

**Key words:** administrative services, public administration, mistobudivnelna activity, respondents sociology.

## ФАКТОРИ, ЩО ОБУМОВЛЮЮТЬ СТУПІНЬ ДЕТАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОМ

Як відомо, найбільш насиченим нормами, які регламентують відносини юридичної відповідальності, порівняно з іншими галузями права є право адміністративне. Це обумовлено як великою кількістю та різноманітністю предметів регулювання, а відповідно й величезною кількістю джерел правового регулювання, так і різноманітністю форм реалізації виконавчої влади.

На сьогодні більше сорока законів передбачають застосування в адміністративному порядку різноманітних заходів юридичної відповідальності, але навіть поверховий аналіз цих законів дає можливість зробити висновок про те, що процесуальне регулювання відносин юридичної відповідальності у різних законах відрізняється не тільки з точки зору структури провадження у відповідних справах, а й різним ступенем деталізації. Отже, постає проблема визначення факторів, які впливають на ступінь деталізації процесуальної форми юридичної відповідальності, яка реалізується в адміністративному порядку.

У сучасній науковій літературі основна увага концентрується навколо найбільш розповсюдженого провадження у справах про адміністративні правопорушення, що здійснюється на засадах Кодексу України про адміністративні правопорушення. Проте іншим нормативним конструкціям юридичної відповідальності, що мають адміністративну природу, але знаходяться за межами цього кодексу, увага майже не приділяється. Крім того, останнім часом з'явилося багато законів, які встановлюють відповідальність різноманітних суб'єктів в адміністративному порядку, але не охоплених повноцінними науковими дослідженнями.

Метою цієї статті є аналіз деяких законодавчих актів, що ними визначається процесуальна форма відповідальності різноманітних суб'єктів і яка реалізується в адміністративному порядку, а також виявлення на підставі такого аналізу факторів, які обумовлюють ступінь деталізації відповідної процесуальної форми.

Одним із типових прикладів відповідальності в адміністративному порядку можна вважати відповідальність, передбачену Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів»<sup>1</sup>. Статтею 11 цього закону визначено сімнадцять складів правопорушень на ринку цінних паперів, за які застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу, а статтею 12 – порядок застосування санкцій до юридичних осіб за правопорушення на ринку цінних паперів.

Відповідно до ст. 12 цього Закону уповноважена особа Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, яка виявила факт вчинення юридичною особою правопорушення на ринку цінних паперів, складає акт та разом з письмовими поясненнями керівника, іншої відповідальної посадової особи та пов'язаними з таким правопорушенням документами протягом п'яти робочих днів подає його уповноваженій особі Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, яка має право застосовувати санкцію за правопорушення на ринку цінних паперів.

Санкції застосовуються Головою Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, членом Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, уповноваженими Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку посадовими особами після розгляду документів, що підтверджують факт правопорушення.

У разі якщо під час проведення перевірки уповноваженою особою Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку проводилося вилучення документів, які підтверджують факт порушення, до акта про правопорушення додаються їх копії, а також протокол про вилучення.

Вилучення документів, що підтверджують факт правопорушення, проводиться на строк до трьох робочих днів з обов'язковим складенням протоколу, в якому зазначаються: дата його складення, прізвище і посада особи, яка провела вилучення, перелік вилучених документів та день, у який вони відповідно до цього Закону мають бути повернені. Протокол складається у двох примірниках та підписується уповноваженою особою Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, яка провела вилучення документів. Представнику юридичної особи, документи якої вилучені, у момент вилучення документів видається один із примірників протоколу про їх вилучення.

Уповноважена особа Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку приймає рішення про застосування санкції протягом 30 робочих днів після отримання документів, що підтверджують факт правопорушення. Рішення про застосування санкції оформляється постановою, що надсилається юридичній особі, до якої застосовано санкцію.

Перше, на що треба звернути увагу в даному випадку, це те, що виявлення правопорушення здійснюється уповноваженою особою під час контрольної діяльності і практично в рамках цієї діяльності відбувається фіксація виявленого правопорушення, що оформляється відповідним актом. Але, крім фіксації право-