

DOI:

УДК 342.951:37.014.5(043.5)

Олена Омелян,

здобувач Науково-дослідного
інституту публічного права

ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Проаналізовано структурні зміни, які відбулися під час реформування суб'єктів у сфері містобудування в частині надання адміністративних послуг та здійснення архітектурно-будівельного нагляду й контролю. Акцентовано увагу на утворенні оновленої служби, уповноваженої на реалізацію публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Визначено критерії класифікації форм публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Наведено авторське поняття форм публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування.

Ключові слова: будівництво, містобудування, адміністративні послуги, публічно-сервісна діяльність, служба, інспекція.

Омельян Е.

Понятие, виды и общая характеристика форм публично-сервисной деятельности в сфере градостроительства

Проанализированы структурные изменения, которые произошли во время реформирования субъектов в сфере градостроительства в части предоставления административных услуг и осуществлении архитектурно-строительного надзора и контроля. Акцентировано внимание на образование обновленной службы уполномоченной на реализацию публично-сервисной деятельности в сфере градостроительства. Определены критерии классификации форм публично-сервисной деятельности в сфере градостроительства. Сформулировано авторское понятие форм публично-сервисной деятельности в сфере градостроительства.

Ключевые слова: строительство, градостроительства, административные услуги, публично-сервисная деятельность, служба, инспекция.

Omelian O.

Definition, types and general characteristics of forms of public service activities in the field of urban planning

The article analyzes the structural changes that have occurred during the reform of entities in the field of urban planning in terms of providing administrative services and the implementation of architectural and construction supervision and control. Emphasis is placed on the formation of a renewed service authorized to implement public service activities in the field of urban planning. The criteria for classification of forms of public service activities in the field of urban planning have been determined. The author's concept of forms of public service activity in the field of urban planning is given.

Based on the analysis of forms of public service activities in the field of urban planning, and taking into account the theoretical and methodological foundations, we offer the author's vision of this concept. The form of public service activity should be understood as ways of expressing specific actions by authorized bodies, for the implementation of the tasks set before them for the implementation of permit-registration and other service activities in the field of urban planning.

Keywords: construction, urban planning, administrative services, public service activities, service, inspection.

Постановка проблеми. Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, схваленою Постановою Верховної Ради України від 04.10.2019 № 188-IX, визначено ціль 10.1 – «Українці живуть у комфортних містах та селах» [1], реалізація якої вбачається шляхом вжиття заходів у сферах містобудування, архітектури, будівництва та благоустрою. З метою покращення містобудування Уряд країни запланував розробку Генеральної схеми планування території України та визначення на законодавчому рівні вимоги щодо необхідності розроблення та актуалізації іншої містобудівної документації для прогнозування розвитку територій, визначення і раціонального взаємного розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів [2]. Звернено увагу на вдосконалення будівельних норм відповідно до міжнародних принципів нормування у будівництві.

Для реалізації поставлених цілей Уряд України ініціював низку реформ у сфері містобудування, основна мета яких – боротьба з корупцією, введення міжнародних стандартів технічного регулювання та норм у житлобудівній сфері, зміна підходів до управління у сфері містобудівної діяльності, особливо в дозвільній та реєстраційній функціях у будівництві тощо.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Розвиток системи містобудування, особливості регулювання відносин у сфері будівництва під впливом реформ досліджували такі науковці, як О. Андрійко, І. Белобжецький, В. Гаращук, Г. Гриценко, І. Коросташова, І. Козьяков, Е. Кубко, І. Луговий, Д. Лученко, Г. Мацюк, А. Матвійчук, А. Мірошніченко, І. Миронець, К. Починок, В. Ромасько, Б. Семенко та ін. Проте переважно у працях розкрито особливості правового регулювання відносин у сфері будівництва, а особливості публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування залишились поза увагою.

Актуальність дослідження сервісної діяльності у сфері містобудування зумовлюється тим, що така послуга була введена та закріплена як провідна у новоствореному органі – Державній сервісній службі містобудування України, яка реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [2].

Метою дослідження є окреслення шляхів реалізації публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування та виокремлення способів їхньої реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні в Україні триває реформа системи органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, яка розпочалася з березня 2020 р. з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». Відповідно до сьогоднішніх реалій – запровадження в Україні карантину та обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), – процес реформування в досліджуваній сфері також трансформувався. Вказаною Постановою зазначено, що Державна архітектурно-будівельна інспекція виконує повноваження та функції до завершення здійснення заходів з утворення Державної сервісної служби містобудування. Відповідно на сьогодні Державна архітектурно-будівельна інспекція виконує сервісну функцію, особливість реалізації якої ми будемо досліджувати.

Перш ніж перейти до розкриття поставленої мети, звернемось до теоретичної доктрини адміністративного права та розкриємо поняття форм управління.

Згідно з «Великим тлумачним словником» поняття «форма» – це спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якогось явища, пов'язаний з його сутністю, змістом [3, с. 639]. Ю. Битяк визначає форму управління як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [4, с. 134]. Науковець вказує, що форми управління – це шляхи здійснення цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [4, с. 134].

Думка В. Колпакова схожа у тому, що формою державного управління є той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту [5].

Також у теорії адміністративного права найбільш розповсюдженою є класифікація форм адміністративного управління:

- 1) видання нормативних актів управління;
- 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління;
- 3) проведення організаційних заходів;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій [4, с. 135].

Якщо брати сферу будівельної діяльності, то І. Миронець під формою адміністративно-правового регулювання розуміє способи зовнішнього вираження діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та саморегульованих організацій з практичної реалізації завдань та функцій держави щодо регулювання у сфері будівельної діяльності» [6, с. 87].

І. Миронець також виокремила форми адміністративно-правового регулювання у сфері будівельної діяльності за відповідними критеріями їхньої класифікації:

- за наявності правового впливу: неправові та правові;
- за функціональною ознакою відповідно до стадій будівництва: планувально-прогностичні та форми легітимації будівельної діяльності;
- дозвільні форми [6, с. 90–91].

До вказаної класифікації І. Миронець додає ще планування територій, ліцензування, професійну атестацію виконавців робіт, отримання будівельного паспорта або отримання вихідних даних, отримання технічних умов, експертизу проєктів будівництва, реєстрацію декларацій про початок будівельних робіт або отримання дозволу на початок виконання будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [6, с. 90–91].

Спробуємо виокремити форми сервісної діяльності з урахуванням публічної складової як пошук найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [7, с. 15], у сфері містобудування.

Як ми вже зазначали, центральним органом виконавчої влади у сфері містобудування є Державна сервісна служба містобудування України, на яку покладені завдання щодо реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві у визначених законодавством випадках [2].

Тож, з огляду на завдання та спектр діяльності Державної сервісної служби містобудування України (далі – Держсервісбуд), пропонуємо виокремити такі форми публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування, а саме: 1) надання містобудівельної документації та організація обігу документації з будівельних робіт; 2) організаційно-технічна форма сервісної діяльності; 3) координаційна форма; 4) забезпечувальна.

Насамперед розкриємо характеристику форми сервісної діяльності, виражену в наданні містобудівельної документації та організації обігу документації з будівельних робіт.

Взявши за основу теорію адміністративного права, яка форму адміністративної діяльності щодо видання актів управління класифікує на індивідуальні та загальні [4, с. 135], відповідно форму публічно-сервісної діяльності (надання містобудівельної документації) пропонуємо поділити на загального характеру та індивідуальні акти. До загальних актів варто віднести право Держсервісбуду у межах повноважень видавати накази організаційно-розпорядчого характеру, що передбачено Положенням про Державну сервісну службу містобудування України [2].

До індивідуальних актів публічно-сервісного характеру належить надання (отримання, реєстрації), відмова у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт забудовниками, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів від забудовників.

Щодо організації обігу документації з будівельних робіт, то цю функцію виконує як Держсервісбуд, так і Центр надання адміністративних послуг. Розкриємо специфіку реалізації цієї функції.

Так, повідомлення про початок виконання підготовчих та / або будівельних робіт замовник (його уповноваженою особою) подає до відповідного органу через Центр надання адміністративних послуг чи через електронний кабінет шляхом подання засобами програмного забезпечення Єдиного державного веб-порталу електронних послуг або заповнює та надсилає рекомендованим листом з описом вкладення до Центру надання адміністративних послуг [8]. Також, через Центр надання адміністративних послуг чи через електронний кабінет шляхом подання засобами програмного забезпечення Єдиного державного веб-порталу електронних послуг / рекомендованим листом з описом вкладення до центру надання адміністративних послуг подаються зміни генерального підрядника чи підрядника (якщо підготовчі або будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників), зміни об'єкта будівництва / присвоєння йому адреси під час реалізації експериментального проєкту з присвоєння адреси об'єктам будівництва та об'єктам нерухомого майна замовник (його уповноважена особа). Вказаним вище шляхом замовник (його уповноваженою особою) додає заяву про отримання дозволу з відповідними формами [8].

Відповідно до п. 28-1 Постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» повноту поданих документів перевіряє посадова особа Центру надання адміністративних послуг, згідно з переліком, зазначеним у чек-листі. У разі виявлення неповного пакета документів, поданих замовником (його уповноваженою особою), повертає останньому заяву з доданими до неї документами. У разі відповідності документів вимогам посадова особа центру надання адміністративних послуг протягом одного робочого дня забезпечує передачу заяви та доданих до неї документів згідно з описом вкладення до відповідного територіального органу Держсервісбуду.

Після цього територіальний орган Держсервісбуду забезпечує протягом одного робочого дня сканування поданих документів та підготовку службової записки щодо автентичності сканованих документів тим, що отримані в паперовому вигляді та передані центром надання адміністративних послуг згідно з опи-

сом вкладення, та передає до апарату Держсервісбуду засобами електронного зв'язку [8]. Орган державного архітектурно-будівельного контролю приймає рішення про надання дозволу або відмову у його видачі.

Протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви, якщо орган державного архітектурно-будівельного контролю не видав дозвіл на виконання будівельних робіт або відмову в його видачі, замовник письмово рекомендованим листом з повідомленням або через електронний кабінет звертається до Держсервісбуду з проханням вжити заходи, пов'язані з видачею зазначеного дозволу або відмовою в його видачі. Також Держсервісбуд здійснює скасування та анулювання зазначених документів.

Держсервісбуд забезпечує організацію та ведення діловодства, а також архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил [2].

Другою формою публічно-сервісної діяльності ми виокремили організаційно-технічну. Така форма реалізується за допомогою технічних засобів, які мають на меті організувати, спростити та дистанціювати сервісну діяльність у сфері містобудування, що актуально в умовах світової пандемії. На сьогодні діє Єдина державна електронна система у сфері будівництва, яка складається з Реєстру будівельної діяльності; електронного кабінету користувача електронної системи; порталу електронної системи. Невід'ємною складовою Реєстру будівельної діяльності є єдиний реєстр документів [9]. Держсервісбуд веде єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів [2], про що більш детально ми описували вище, розкриваючи специфіку організації обігу документації з будівельних робіт.

Документи можна подавати в електронній формі для отримання всіх публічно-сервісних послуг у сфері будівництва, що має такі позитивні сторони: дає можливість отримувати вказані послуги в електронній формі, у т. ч. відмову в отриманні дозволу; відбувається «спілкування» між адміністративною особою та замовником в електронному вигляді, що значно спрощує їхню взаємодію, й усуває можливість виникнення матеріального зацікавлення та перевищення повноваження з боку посадової особи; інформація, яка міститься в електронній системі, є відкритою та доступно іншим зацікавленим особам.

Розкриваючи координаційну форму діяльності у сфері публічно-сервісної діяльності, варто зазначити, що під координацією розуміють забезпечення узгодженості дій усіх ланок управління, збереження, підтримку і вдосконалення режиму роботи підприємств (організацій) та забезпечення його безперервності [10]. Згідно з Положенням про Державну сервісну службу містобудування України [2], Держсервісбуд здійснює координаційну функцію, а саме: скликає наради, утворює комісії та робочі групи, проводить наукові конференції та семінари з питань, що належать до його компетенції; взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями [2]; взаємодіє із структурним підрозділом Міністерства розвитку громад та територій України.

Щодо четвертою забезпечувальної форми публічно-сервісної діяльності, то вона реалізується за допомогою виконання поставлених перед Держсервісбуду завдань, які вказані вище: реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві у визначених законодавством випадках [2].

Висновки. Виходячи з аналізу форм публічної-сервісної діяльності у сфері містобудування, та беручи до уваги теретико-методологічні основи, пропонуємо авторське бачення цього поняття. Під формою публічної-сервісної діяльності варто розуміти шляхи вираження конкретних дій уповноваженими органами, для реалізації поставлених перед ними завдань із здійснення дозвільно-реєстраційної та іншої сервісної діяльності у сфері містобудування.

Список використаних джерел

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Посатнова Верховної Ради України від 04.10.2019 № 188-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#Text>. (дата звернення 25.05.2020)
2. Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 218. Дата онов-

- лення 30.05.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-2020-%D0%BF#top>. (дата звернення 25.05.2020)
3. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова. Донецьк : ТОВ ВКФ «БАО», 2008. 704 с.
 4. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
 5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
 6. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. Наук. Нац. авіац. ун-т. Київ, 2012. 253 с.
 7. Keeling D. *Management in Government*. (1972), London : Allen & Unwin.
 8. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робі : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466. Дата оновлення 18.03.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF#Text>. (дата звернення 02.06.2020)
 9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва : Закон України від 17.10.2019 № 199-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20#Text>. (дата звернення 25.05.2020)
 10. Астахова Н. И. Менеджмент : учебник для среднего профессионального образования / Н. И. Астахова, Г. И. Москвитин ; под общей редакцией Н. И. Астаховой, Г. И. Москвитина. Москва : Издательство Юрайт, 2016. 422 с. URL : https://stud.com.ua/19377/menedzhment/koordinatsiya_funktsiya_upravlinnya#60. (дата звернення 25.05.2020).

References

1. *Pro Prohramu diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy [On the Program of activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine]*. (2019). Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of October 4, 2019 № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#Text> [in Ukrainian].
2. *Pro likvidatsiiu Derzhavnoi arkhitekturno-budivelnoi inspektsii ta vnesennia zmin do deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy [On liquidation of the State Architectural and Construction Inspectorate and amendments to some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine]*. (2020). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 13.03.2020 № 218. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-2020-%D0%BF#top> [in Ukrainian].
3. *Velykyi tлумачnyi slovnyk. Suchasna ukrainska mova [Large explanatory dictionary. Modern Ukrainian language]*. (2008). Donetsk: TOV VKF «BAO» [in Ukrainian].
4. Bityak, Yu.P. (Ed.). (2010). *Administratyvne parvo [Administrative law]:pidruchnykh*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
5. Kolpakov, V.K. (1999). *Administratyvno-pravove rehuliuвання budivelnoi diialnosti v Ukraini. Administrative law of Ukraine: textbook*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
6. Myronets, I.M. (2012). *Administratyvno-pravove rehuliuвання budivelnoi diialnosti v Ukraini [Administrative and legal regulation of construction activities in Ukraine]*. Candidate's thesis. Kyiv: Nauk. Nats. aviats. unt. [in Ukrainian].
7. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Allen & Unwin [in English].
8. *Deiaki pytannia vykonannia pidhotovchykh i budivelnykh robit [Some issues of preparatory and construction works]*. (2011). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 13, 2011 № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
9. *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia poriadku nadannia administratyvnykh posluh u sferi budivnytstva ta stvorennia Yedynoi derzhavnoi elektronnoi systemy u sferi budivnytstva [Law of Ukraine On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Improvement of the Procedure for Providing Administrative Services in the Sphere of Construction and Creation of the Unified State Electronic System in the Sphere of Construction]* № 199-IX. (2019, October 17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20#Text> [in Ukrainian].
10. Astakhova, N.I. (Ed.). (2016). *Menedzhment : uchebnyk dlia sredneho professyonalnoho obrazovaniya [Management: a textbook for secondary vocational educatio]*. Moskva: Izdatelstvo Yurayt. URL: https://stud.com.ua/19377/menedzhment/koordinatsiya_funktsiya_upravlinnya#60 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 10.06.2020.