ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

УНІВЕРСИТЕТ

ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

На правах рукопису

УДК 342.95

ПʼЯТКОВ ПЕТРО ВАДИМОВИЧ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ГАЛУЗІ МІСТОБУДУВАННЯ

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

Рябченко Олена Петрівна,

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2016

**Вступ** .......................................................................................................................3

**Розділ 1.** [**Теоретико-методологічні**](file:///C%3A%5C%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%5C%D0%90.%20%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%5C%D0%98%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C%5C%D0%A0%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%BE%D0%B5%5C%D0%9F%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%89%D1%8C%20%D0%BC%D0%B0%D0%BC%D0%B5%5C11%20%D0%9F%D1%8F%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%5C%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%9F%D1%8F%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%20%D0%9F.%D0%92.-2.doc#_Toc401131363) **основи забезпечення законності**

**надання адміністративних послуг у галузі містобудування**.......................12

1.1. Містобудівна діяльність як предмет надання

адміністративних послуг.......................................................................................12

1.2. Надання адміністративних послуг у галузі містобудування

як об’єкт забезпечення законності та види вказаних послуг............................33

1.3. Принцип законності як засадничий принцип діяльності

суб’єктів його забезпечення щодо надання адміністративних послуг

у галузі містобудування........................................................................................56

Висновки до Розділу 1................................................................................77

**Розділ 2. Зміст забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування**.........................................................................80

2.1. Система гарантій законності надання адміністративних

послуг у галузі містобудування...........................................................................80

2.2. Суб’єкти забезпечення законності надання

адміністративних послуг у галузі містобудування та їх класифікація...........102

2.3. Належна організація надання адміністративних послуг

у галузі містобудування......................................................................................126

Висновки до Розділу 2..............................................................................147

**Розділ 3. Шляхи вдосконалення гарантій законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування**.....................................149

3.1. Ефективне законодавство щодо забезпечення належного

надання адміністративних послуг у галузі містобудування як основа функціонування правового режиму законності................................................149

3.2. Вдосконалення правозастосовної діяльності суб’єктів

забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування....................................................................................................169

Висновки до Розділу 3..............................................................................189

**Висновки**.............................................................................................................190

**Список використаних джерел**.........................................................................197

**Вступ**

**Актуальність теми.** Системне оновлення вітчизняного адміністративного законодавства, необхідність якого визначена формуванням законодавчо закріплених гарантій незворотності демократичних перетворень в Україні передбачає глибоке дослідження базових категорій адміністративного права, відповідних трансформаціям суспільного розвитку. Однією з таких категорій виступає категорія адміністративної послуги, яка найбільш повно, системно відтворює засади реалізації концепції людино центризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

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.

Вказані положення ілюструють значення забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування. Поряд із цим, доводиться констатувати наявність значної кількості проблем у цій сфері, на які неодноразово вказувалось як у фахових юридичних, так і у інших виданнях. Узагальнено вказані проблеми можливо згрупувати у три групи: 1) численні прогалини та колізії законодавства, що застосовується суб’єктами забезпечення законності надання адміністративних послуг, в тому числі в у сфері містобудування, а також його нестабільність; 2) проблеми організації надання адміністративних послуг; 3) проблеми правової культури посадових осіб, які наділені повноваженнями щодо забезпечення законності надання адміністративних послуг. Вказане спричинює неможливість належної реалізації існуючих способів забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування.

Науковий доробок у галузі адміністративного права стосувався переважно загальних питань обґрунтування сутності, змісту, правової природи адміністративних послуг, і лише деякі роботи стосуються забезпечення законності їх надання. Так, в рамках дослідження 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. Серед наукових робіт, виконаних на рівні дисертаційних досліджень переважна частина присвячена тематиці адміністративних послуг. Доцільно вказати про роботи Г.М. Писаренко, яка аналізувала організаційно-правові аспекти адміністративних послуг (2006 р.), С.Л. Дембіцької (2010 р.), О.О. Ільницької (2012 р.) та інші. С.Л. Дембіцька та О.О. Ільницька досліджували питання надання адміністративних послуг населенню органами місцевого самоврядування. Останнім часом захищені кандидатські дисертації, присвячені як загальним положенням щодо надання адміністративних послуг: В.В. Петьовка (2014 р.), К.А. Фуглевич (2015 р.), так і окремі роботи прикладного характеру: Я.І. Скоромний (2015 р.), О.Б. Ляшко (2015 р.). Робота О.Б. Ляшка безпосередньо присвячена проблемам надання адміністративних послуг у галузі містобудування, втім питань забезпечення законності надання цих послуг він торкнувся фрагментарно. Доцільно також відзначити роботи вчених з державного управління, виконаних на рівні кандидатської дисертації, зокрема - В.С. Долечек, який аналізував проблему надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України у організаційно-правовому аспекті (2005 р.), В.В. Латишева – щодо механізмів реалізації громадського контролю за наданням управлінських послуг органами публічної влади (2010 р.), Т.О. Буренко – щодо формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні (2011 р.). Слід вказати на роботи вчених, які досліджували суміжну проблематику, зокрема – дозвільну діяльність, у тому числі, і у процесуально-процедурному аспекті – Д.С. Денисюк (2010 р.), С.В. Лихачов (2001 р.), М.М. Романяк (2010р.), І.В. Солошкіна (2006 р.), О.В. Харитонов (2004 р.) та інші. Серед наукових робіт, виконаних до 2000 року, предмет аналізу становила дозвільна діяльність міліції у сфері обігу спеціально визначених законодавством об’єктів – зброї і боєприпасів до них, печаток, штампів тощо – В.А. Гуменюк (1999 р.), І.Г. Кириченко (1989 р.). Окремі комплексні дослідження в рамках адміністративного права щодо забезпечення законності мають прикладний характер і стосуються: забезпечення законності: підзаконних нормативно-правових актів (Л.М. Горбунова, 2005 р.), діяльності митних органів (О.М. Тараненко, 2006 р.), діяльності Державної податкової служби України (О.В. Панасюк, 2010 р.). Крім того, істотне значення мають напрацювання таких науковців, як О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О.О. Погрібний, О.П. Рябченко, В.К. Шкарупа, В.І. Щербина та ін.

Отже, попри існуючі наукові напрацювання, в тому числі – доктринального змісту, проблема комплексного опрацювання адміністративно-правових засад забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування залишається актуальною.

**Зв’язок з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України і спрямована на реалізацію положень Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р, Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015 - 2018 роки, затвердженого Наказом ДФС України від 12.02.2015 № 80. Конкретне наукове завдання щодо дослідження проблематики визначене у планах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України «Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування» (державний реєстраційний номер УкрНТІ 0112U001826).

**Мета і завдання дисертаційного дослідження.** Метою дослідження є визначення сутності, змісту, особливостей засобів забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування, визначення недоліків чинного адміністративного законодавства щодо вказаних засобів, обґрунтування пропозицій щодо їх усунення.

**Завданнями** дослідження поставлено:

- визначити специфічні умови надання адміністративних послуг у галузі містобудування як підґрунтя для подальшого визначення засобів забезпечення законності їх надання;

- розкрити значення принципу законності щодо діяльності суб’єктів його забезпечення стосовно надання адміністративних послуг у галузі містобудування;

- розкрити систему гарантій законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування;

- визначити та здійснити систематизацію суб’єктів забезпечення законності надання вказаних послуг;

- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення організації надання адміністративних послуг у галузі містобудування - з метою покращення умов для забезпечення законності їх надання;

- визначити основні шляхи вдосконалення гарантій законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, обґрунтувати конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

*Об’єктом* дослідження є суспільні відносини у сфері забезпечення законності діяльності органів публічної влади.

*Предметом* дослідження є адміністративно-правові засади забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування.

**Методи дослідження.** Робота виконана із використанням як загальнонаукових, так і спеціально-юридичних методів дослідження. Застосування цих методів дозволило як виконати конкретні завдання, так і створити теоретичну базу дослідження загалом. Так, застосування логіко-семантичного методу у взаємозв’язку із методами аналізу та синтезу, формально-юридичним та системно-структурним методом дозволило з’ясувати сутність та встановити співвідношення основоположних категорій цього дослідження: «містобудування», «адміністративна послуга», «державний контроль» та ін. Істотне значення мало також застосування методів індукції та дедукції, аналогії у поєднанні із наведеними вище та іншими спеціально-юридичними методами.

За допомогою поєднання логіко-семантичного, системно-структурного методу, методу аналізу визначено специфічні умови надання адміністративних послуг у галузі містобудування як підґрунтя для подальшого визначення засобів забезпечення законності їх надання (Розділ 1, підрозділи 1.1, 1.2). За допомогою методів дедукції, порівняльного аналізу, формально-юридичного методу розкрито значення принципу законності щодо діяльності суб’єктів його забезпечення стосовно надання адміністративних послуг у галузі містобудування (Розділ 1, підрозділ 1.3). Застосування методу дедукції у порівнянні із системно-структурним методом дозволило розкрити систему гарантій законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування (Розділ 2, підрозділ 2.1). За допомогою методу класифікації та групування здійснено систематизацію суб’єктів забезпечення законності надання вказаних послуг (Розділ 2, підрозділ 2.2). Застосування діалектичного, системно-структурного методів у взаємозв’язку із методом синтезу дозволило сформулювати пропозиції щодо вдосконалення організації надання адміністративних послуг у галузі містобудування (Розділ 2, підрозділ 2.3). Комплексне застосування наведених методів на основі поєднання діалектичного, системно-структурного, формально-юридичного дозволило визначити основні шляхи вдосконалення гарантій законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування (Розділ 3, підрозділи 3.1, 3.2), обґрунтувати конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

Наукову базу роботи складають роботи вчених у сфері теорії права, в тому числі юридичного процесу, конституційного права, державного управління, адміністративного права, адміністративного процесу, діяльності судових та правоохоронних органів. Враховано основні положення щодо діяльності міжнародних організацій стосовно забезпечення прав людини у зв’язку із наданням адміністративних послуг, а також досвід окремих зарубіжних країн щодо організації надання адміністративних послуг. Нормативну базу роботи склали Конституція України, Закон «Про адміністративні послуги», чинне адміністративне законодавство, у тому числі регіональне законодавство, підзаконні акти, окремі норми, що регулюють відносини у досліджуваній сфері. Враховано позиції Конституційного Суду України. Критично проаналізовано окремі законопроекти, зареєстровані у Верховній Раді України, положення яких спрямовані на вдосконалення організації надання адміністративних послуг, процедур адміністративного оскарження (реєстр. № 2789 від 18.07.2008 р.; реєстр. № 11472 від 03.12.2012 р.; реєстр. № 3319 від 12.10.2015 р. та інші). Емпіричну базу дослідження становлять акти вищих органів влади програмного характеру (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), матеріали інших органів публічної влади – суб’єктів забезпечення законності у вказаній сфері, центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) щодо: організації діяльності, у тому числі плани, звіти щодо діяльності. Вибірково опрацьовано практику адміністративних судів з 2014 року у справах щодо оскарження рішень суб’єктів владних повноважень у зв’язку із наданням адміністративних послуг у галузі містобудування. Джерелами стали також енциклопедичні та довідкові видання, аналітичні узагальнення у засобах масової інформації.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень проблематики забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, відображає авторську позицію у розв’язанні конкретних правових проблем, зумовлених сферою надання таких послуг. За результатами проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема, до них відносяться такі:

*вперше:*

- сформульовано поняття надання адміністративної послуги у сфері містобудування як об’єкту забезпечення законності;

- запропоновано врахувати при визначенні критеріїв якості надання адміністративних послуг специфіку окремих вимог до надання цих послуг у сфері містобудування;

- обґрунтовано критерії розмежування компетенції суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування;

*удосконалено:*

- визначення поняття «адміністративна послуга» шляхом обґрунтування недоцільності охоплення цим поняттям випадків реєстрації прав власності суб’єктів публічного права (держави, територіальної громади, юридичних осіб публічного права тощо) на новозбудовані та реконструйовані ними об’єкти будівництва;

-  правове регулювання компетенції суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування;

- систематизацію суб’єктів адміністративних правовідносин у сфері надання адміністративних послуг та суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування;

- групування процедур прийняття управлінських рішень щодо надання адміністративних послуг з урахуванням засобів та порядку збору інформації при наданні адміністративних послуг у сфері містобудування як об’єкту забезпечення законності;

*дістало подальшого розвитку:*

- класифікація адміністративних послуг, виділено два види адміністративних послуг у галузі містобудування, за критерієм сфери містобудівної діяльності, в якій вони надаються: основні та забезпечувальні;

- обґрунтування доцільності існування системи розподілу скарг щодо результатів надання адміністративних послуг за суб’єктами їх розгляду – з урахуванням становлення системи суб’єктів забезпечення законності надання вказаних послуг у галузі містобудування;

- визначення суб’єктів надання адміністративних послуг, до яких включено нотаріусів як суб’єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

**Практичне значення одержаних результатів.** Викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

* у законотворчій діяльності – для удосконалення чинного адміністративного законодавства, що регламентує відносини щодо забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування;
* у правозастосовній діяльності – для вдосконалення діяльності суб’єктів правовідносин у вказаній сфері;
* у наукових дослідженнях – як основа для подальших напрацювань стосовно діяльності суб’єктів публічної влади у дослідженому напрямі;

у навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» у юридичних вузах, при підготовці лекцій і навчальних посібників з даної проблематики.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота виконана здобувачем особисто. Усі результати цієї роботи, сформульовані у ній положення та висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора та мають самостійний характер.

**Апробація результатів дослідження.** Основні результати дослідження було апробовано впродовж 2016 р. на Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Проблеми модернізації сучасного права» (22 квітня 2016 р., м. Тернопіль), Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні тенденції розвитку юридичної науки та практики» (20-21 травня 2016 р., м. Кривий Ріг).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи викладено у п’ятьох статтях, вміщених у фахових юридичних виданнях (в тому числі одна – у іноземному), та тезах двох доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Розділ 1**

[**Теоретико-методологічні**](file:///C%3A%5C%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%5C%D0%90.%20%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%5C%D0%98%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C%5C%D0%A0%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%BE%D0%B5%5C%D0%9F%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%89%D1%8C%20%D0%BC%D0%B0%D0%BC%D0%B5%5C11%20%D0%9F%D1%8F%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%5C%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%9F%D1%8F%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%20%D0%9F.%D0%92.-2.doc#_Toc401131363) **основи забезпечення законності**

**надання адміністративних послуг**

**у галузі містобудування**

**1.1. Містобудівна діяльність як предмет надання адміністративних послуг**

Необхідність виділення ознак містобудівної діяльності як предмету надання вказаних послуг визначена її особливостями, що мають бути враховані при формуванні рекомендацій відносно процедур та засобів забезпечення законності надання адміністративних послуг. Крім того, виникає питання про перелік видів діяльності у сфері містобудування, що об’єктивно потребують здійснення реєстрації, видачі дозволів тощо. Зазначене набуває особливої ваги при вирішенні питання формування оптимального переліку адміністративних послуг та, відповідно – визначення підходів щодо уніфікації відповідних процедур з метою гарантування дотримання прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб.

На сьогоднішній день адміністративні послуги у галузі містобудування можна вважати одними з найбільш поширених категорій адміністративних послуг, причому як за різноманітністю послуг, так і за кількістю звернень щодо їх отримання. Так, відповідно до даних, що містяться на офіційному сайті Центру надання адміністративних послуг міста Львова за кількістю категорій (видів послуг) адміністративні послуги у галузі містобудування займають друге місце (24 категорії). Лідируючі позиції вказані послуги займають також за рівнем заінтересованості ними населення (кількість скачувань бланків необхідних документів – близько трьох тисяч) [**111**]. Відповідно до звіту про роботу Управління забезпечення надання адміністративних послуг Рівненської міської ради за березень 2016 р. загальна кількість звернень до Рівненського регіонального ЦНАП з приводу надання адміністративних послуг, що мають відношення до сфери містобудування (послуги щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, а також пов’язані із наданням відомостей або використанням даних Державного земельного кадастру) склала біля чверті всіх звернень (близько 1800) [**43**]. На офіційному веб-порталі адміністративних послуг міста Києва можливо нарахувати 48 видів адміністративних послуг, що стосуються будівництва, архітектури та землекористування [14].

Значення надання адміністративних послуг для гарантування належного здійснення містобудівної діяльності (а отже і значення забезпечення законності їх надання) може бути висвітлено також виходячи як з положень законодавства, так і з положень наукових робіт у цій сфері. Так, О.Б. Ляшко виділяє значну кількість вказаних адміністративних послуг, систематизуючи їх за певними критеріями: суб’єктом звернення, суб’єктом надання, фінансовою основою, результатом надання та ін. [**78**, с. 214]. Якщо звернутись до положень законодавства, які визначають основні вимоги щодо здійснення містобудування, то можна зробити висновок, що практично усі етапи забудови земельної ділянки (проектування та будівництво об'єктів) пов’язані із отриманням відповідних адміністративних послуг. Зокрема, ч. 5 ст. 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI (далі – Закон «Про регулювання містобудівної діяльності») [**170**] передбачені наступні етапи: отримання вихідних даних; розроблення проектної документації та проведення у визначених законом випадках експертизи; затвердження проектної документації; виконання підготовчих та будівельних робіт; прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; реєстрація права власності на об'єкт містобудування. Значення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування зумовлюється також істотною часткою, яку займають ці послуги у складі «базових» адміністративних послуг. Так, на сьогоднішній день в юридичній літературі визначається чотири типи «базових» адміністративних послуг, зокрема щодо реєстрації: місця проживання, видачі паспортів; фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб; прав на нерухоме майно; земельних ділянок [**215**, с. 86, 87]. Як видно, з чотирьох вказаних видів дві мають безпосереднє відношення до містобудування.

Про наявність істотних проблем щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування свідчить також захист дисертаційних досліджень, спеціально присвячених відповідній проблематиці, зокрема у 2015 р. захищена робота О.Б. Ляшка «Адміністративні послуги у сфері містобудування» [**75**]. Не заперечуючи необхідність вдосконалення організації надання адміністративних послуг, водночас, дієвим засобом досягнення належного рівня їх надання є також заходи з вдосконалення забезпечення законності діяльності відповідних суб’єктів.

Серед наукових публікацій юридичного змісту привертають увагу ряд статей О.Б. Ляшко, присвячених питанням надання адміністративних послуг у сфері містобудування [**76-79**]. Наукові положення, обґрунтовані О.Б. Ляшком, можуть бути розвинені у подальших наукових дослідженнях, предмет яких складатиме правове регулювання забезпечення законності 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. Тимощук, О.В. Кузьменко та інші. Свій внесок до наукового доробку з проблеми адміністративної послуги здійснили: І.О. Бондаренко, С.Л. Дембіцька, Ю.М. Ільницька, В.В. Петьовка, Г.М. Писаренко, К.А. Фуглевич та інші. Значну вагу слід визнати також за науковими доробками щодо сфери містобудування та архітектурної діяльності: Н.Е. Штомпель, М.В. Омельяненко, Е.К. Трутнєв, М.Д. Сафарова, Р.С. Ярошевська та інші.

Одним з поширених сьогодні визначень адміністративної послуги є визначення, надане І.П. Голосніченком: це створення органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування організаційних умов для реалізації прав і свобод громадянином або іншим суб’єктом адміністративно-правових відносин. До адміністративних послуг віднесено: видачу ліцензій та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень; реєстрацію (фактів, суб’єктів, прав, об’єктів, у тому числі легалізація суб’єктів і актів); інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких зареєстрованим фізичним та юридичним особам, а також об’єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб надається або підтверджується певний юридичний статус або факт [**17**, с. 18]. Слід відмітити відсутність єдиної думки серед науковців щодо визначення поняття та ознак адміністративної послуги. Разом із тим, наявність вказаної вище мети надання адміністративних послуг – створення умов для реалізації прав та свобод, а також належність до адміністративних послуг вказаних вище дій не викликає на сьогоднішній день заперечень. Більш детально вказана теза буде обґрунтована у наступному підрозділі.

В.К. Колпаков, характеризуючи сферу прав та обов’язків, для реалізації яких необхідним є надання адміністративних послуг, виділяв адміністративні послуги, які стосуються: а) видачі дозволів (зокрема – у сфері підприємницької діяльності, реалізації права на мирні зібрання, атестація, акредитація, сертифікація тощо); б) реєстрації з веденням реєстрів (зокрема, реєстрація актів цивільного стану, суб’єктів підприємницької діяльності, автомототранспортних засобів), у тому числі легалізація суб’єктів (приміром, легалізація об’єднань громадян); в) легалізації актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про проходження товарів з України); г) надання соціальних адміністративних послуг – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій) [**53**, с. 16]. Реалізацію норм права в теорії права традиційно пов’язують із правомірною поведінкою, яку за критерієм об’єктивної сторони поділяють на дії та бездіяльність [**209**, с. 244, 264]. Навіть поверховий погляд на вказані вище сфери суспільних відносин показує, що реалізація відповідних прав та обов’язків можлива, в переважній більшості випадків, лише у формі дій. Саме з цієї причини ключовим словом для визначення предмету дослідження в межах цього підрозділу постає термін «діяльність».

Водночас, у законодавстві насамперед у Законі України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. № 2780-XII (далі – Закон «Про основи містобудування») [**160**] термін «містобудівна діяльність» розглядається як синонім до терміну «містобудування» (ст. 1 вказаного Закону). Слід зауважити, що в науці вказані терміни теж розглядаються як синоніми [**230**, с. 6].

З подібних позицій виходять також вчені при визначенні містобудування. Так, Н.Е. Штомпель під містобудуванням розуміє теорію та практику планування й забудови міст. Основним завданням містобудування визначається створення такого матеріального середовища, в якому потреби людини повинні задовольнятися щонайкраще [**230**, с. 6]. Вказана позиція представляє інтерес, передусім, з позиції визначення двох основних напрямків містобудівної діяльності: планування та забудова. Якщо застосувати це до визначеного у ст. 1 зазначеного вище Закону поняття містобудівної діяльності, то такі її складові, як прогнозування розвитку населених пунктів і територій, проектування можливо віднести до першого напрямку, а до другого можливо віднести інші складові: будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів тощо. Таким чином, другий напрямок передбачає «фізичне» створення відповідних об’єктів містобудування та будівництва.

Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» виходить з аналогічних засад, що випливає з його структури. Так, р. 3 вказаного Закону присвячений плануванню територій, а р. 4 – регулюванню забудови територій. Крім того, у ст. 2 р. 1 «Загальні положення» вказаного Закону міститься визначення планування і забудови територій. Разом із тим, визначати зміст містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг виключно через поняття планування та забудови територій означало б надати йому не повну характеристику. Про це свідчать як законодавчі, так і наукові джерела.

Так, у ст. 4 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» визначаються об’єкти містобудування (на державному, регіональному, місцевому рівнях) та об’єкти будівництва. Об’єктами містобудування визначено такі, як: 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. Об'єктами будівництва визначено будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси та частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури.

Водночас, у ст. 2 Закону «Про основи містобудування» визначається 15 напрямів містобудівної діяльності, але навіть поверховий погляд дає змогу визначити, що не всі з них пов’язані із створенням конкретних об’єктів містобудування та будівництва, або з плануванням та забудовою. Так, не викликає сумнівів, що такі напрями, як планування, забудова та інше використання територій (абз. 2 ст. 2), здійснення архітектурної діяльності (абз. 5 ст. 2), розміщення будівництва (абз. 6 ст. 2), тощо можуть бути реалізовані саме у зв’язку із створенням конкретних об’єктів містобудування або будівництва. Але такі напрями містобудівної діяльності, як: створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів (абз. 8 ст. 2); розвиток національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні (абз. 11 ст. 2) навряд чи реалізуються під час створення конкретного об’єкта містобудування, а тим паче – будівництва, в рамках таких форм містобудівної діяльності як планування та забудова. Вказане свідчить про можливість виділення більш широкого значення містобудівної діяльності. Такий висновок узгоджується і з існуючими науковими поглядами щодо її сутності.

М.В. Омельяненко, виділяючи види архітектурно-містобудівної діяльності, окрім проектування та будівництва, виділяє такі, як наука (наука – наукові основи, прогнозування, методологічне, методичне і нормативне забезпечення цілісності); освіта; управління (управління – програмування, планування, контроль цілісного виконання соціального замовлення) [**89**]. Слід зауважити, що деякі науковці не включають окремі напрямки містобудівної діяльності, до змісту містобудування, а пропонують об’єднувати їх іншим терміном - «місторегулювання». Так, Р.С. Ярошевська наводить наукову позицію Е.К. Трутнєва і М.Д. Сафарової щодо розуміння системи місторегулювання як діяльності зокрема по створенню правових підстав та інформаційних умов для містобудівної діяльності і по контролю за нею: підготовка та прийняття нормативно-правових актів, створення та забезпечення функціонування інформаційних систем забезпечення містобудівної діяльності, моніторинг процесів містобудівної діяльності, проведення аналітичних робіт та підготовка рекомендацій, узгодження проектів документів містобудівного проектування, обговорення на публічних слуханнях проектів містобудівного проектування, перевірка підготовлених забудовниками документів перед видачею дозволів на будівництво, інших дозволів, висновків [**236**, с. 119]. Визнаючи обґрунтованість наведеної наукової позиції, слід відмітити, що забезпечення містобудівної діяльності не вичерпується вказаним. Зокрема, важливими напрямками слід вважати підготовку кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації; ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві об'єктів IV і V категорій складності за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України в порядку, встановленому законодавством.

Здійснення вказаних напрямів має забезпечувальний характер щодо містобудівної діяльності. Крім того, можна вказати, що ці напрями мають значення, передусім саме для містобудування а отже, можливо умовно стверджувати про їх прикладний характер. Вказане свідчить, що попри вказані вище позиції зберігається актуальність розгляду містобудівної діяльності не тільки у вузькому сенсі (виключно як відповідну діяльність щодо планування та забудови), але й у широкому, що включає до себе також забезпечувальну діяльність, і завданням якої є створення такого матеріального середовища, в якому потреби людини мають задовольнятися щонайкраще. Слід зауважити, що з положень ст. 2 Закону «Про основи містобудування» виходить також Н.Е. Штомпель при визначенні напрямів містобудівної діяльності [**230**, с. 6].

Містобудування на сьогоднішній день визначається з позиції: діяльності суспільства, галузі науки і техніки, спеціальності. При характеристиці містобудування як діяльності суспільства вказується на її багатогранність, а також спрямованість спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях та районах розселення. Як галузь науки і техніки містобудування веде дослідження інженерно-технічних, соціально-економічних та екологічних проблем формування життєвого середовища, що включає конструювання систем населених місць, їх планування й [забудови](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0). В межах спеціальності проводиться: розроблення методології аналізу та синтезу різноманітних типів містобудівних об'єктів ([регіонів](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD), [міст](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%82%D0%BE), [сіл](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D0%BB%D0%BE) та їх структурних елементів), створення теоретичних підстав сучасного містобудування, обґрунтування державної [містобудівної політики](https://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0&action=edit&redlink=1), інформаційного забезпечення містобудівної діяльності. Результати досліджень мають сприяти забезпеченню процесів управління розвиток населених місць та територій, планування забудови, [реконструкції](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F_%28%D0%B0%D1%80%D1%85%D1%96%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0%29) та експлуатації населених місць та регіонів відповідно до потреб населення й виробництва [**83**].

Враховуючи викладене, саме наведені у ст. 2 вказаного Закону напрямки містобудівної діяльності слід покласти в основу розуміння містобудівної діяльності в широкому значенні як основи для подальшого дослідження. Водночас, наведене вище визначення містобудування, надане у ст. 1 Закону «Про основи містобудування» постає основою для розуміння містобудівної діяльності у вузькому значенні.

В аспекті виділення широкого та вузького значень містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг увагу привертає до себе те, що навіть поверховий аналіз законодавства та відповідних наукових праць дозволяє зробити висновок, що значна кількість як напрямків, що становлять містобудування у вузькому значенні, так і напрямків містобудівної діяльності в широкому розумінні безпосередньо пов’язана із наданням адміністративних послуг, причому такі послуги нерідко виступають необхідною умовою для здійснення таких напрямків діяльності. Так, у ч. 5 ст. 26 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено порядок проектування та будівництва об'єктів власниками або користувачами земельних ділянок, що передбачає надання таких адміністративних послуг: отримання замовником або проектувальником вихідних даних; затвердження проектної документації; прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; реєстрація права власності на об'єкт містобудування. Щодо ж забезпечувальних напрямків містобудівної діяльності, то яскравим прикладом можна вважати такі, як підготовка кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації; ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві об'єктів IV і V категорій складності. Вказане надає підстави для розгляду містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг у широкому та вузькому змісті.

Надання характеристики містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг передбачає встановлення також її визначних ознак. Вказане обумовлюється як власне значенням терміну «характеристика» так і тим, що визначення вказаних ознак буде мати критичне значення при вдосконаленні процедур адміністративних послуг у сфері містобудування, а також забезпечення законності їх надання, оскільки дозволить врахувати специфіку суспільних відносин у цій сфері.

Виходячи з визначення містобудування, наведеного у ст. 1 Закону «Про основи містобудування», його основними ознаками можна визначити цілеспрямованість, а також мету відповідної діяльності – створення та підтримання повноцінного життєвого середовища.

Вказана мета містобудівної діяльності актуалізує визначення також деяких інших ознак містобудування як предмету надання адміністративних послуг, що пояснює значення вказаного засобу правового регулювання цієї сфери суспільних відносин. Сьогодні значна сфера суспільних відносин потребує врегулювання шляхом надання адміністративних послуг. Так, тільки на вже згаданому вище сайті Центру надання адміністративних послуг міста Львова зазначено біля 20 категорій адміністративних послуг за сферами суспільних відносин, у яких вони надаються. Окрім безпосередньо будівництва зазначено про такі сфери, як економіка, зв’язок, транспорт, екологія, тощо [**111**]. На офіційному веб-порталі адміністративних послуг міста Києва можливо нарахувати 16 окремих сфер суспільних відносин, в яких надаються адміністративні послуги, що стосуються будівництва, архітектури та землекористування [**14**]. Про достатньо широку сферу суспільних відносин, в яких надаються адміністративні послуг свідчить також навчальна література, зокрема в тій частині, де проводиться класифікація адміністративних послуг [**66**, с. 271]. Отже, можна казати про значну різноманітність цих суспільних відносин. Не заперечуючи значення розглядуваного методу управлінської діяльності для відповідних сфер правовідносин, слід вказати про особливе значення надання адміністративних послуг у сфері містобудування, яке обумовлене наступним По-перше як випливає з мети містобудівної діяльності, вона спрямована на безпосереднє створення об’єктів містобудування та, зокрема, будівництва. Це означає безпосереднє забезпечення реалізації такого конституційного права особи, як право на житло (ст. 47 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (далі – Конституція України) [**55**]). Належне здійснення містобудівної діяльності є основою також для створення умов для реалізації практично усіх інших прав особи (право на життя та здоров’я, належне навколишнє природне середовище, працю, освітні послуги тощо). Таким чином, можна казати про підвищене соціальне значення здійснення містобудівної діяльності. Крім того, слід звернути увагу також на те, що реалізація прав щодо здійснення містобудування як правило пов’язана із значним впливом на права інших суб’єктів права. Так, наприклад, проектування та будівництво пов’язане із отриманням вихідних даних, зокрема містобудівних умов та обмежень. При підготовці таких умов, зокрема при визначенні меж земельної ділянки, уповноважений орган має забезпечити, передусім відсутність порушень прав конкретних суб’єктів, що є власниками (користувачами) суміжних ділянок. Здійсненням підготовчих та будівельних робіт, що проводяться із порушенням законодавства можуть значним чином порушуватись також інші права осіб, що проживають поряд із місцем будівництва: на відпочинок, на належні умови праці тощо. Прикладами подібних ситуацій можливо визначити неодноразово виникаючі останнім часом конфлікти між забудовниками та населенням щодо будівництва [**16; 87**]. Крім того, наданням адміністративних послуг забезпечується цільове використання земельної ділянки, наприклад відповідність її категорії складності будівництва, що планується. В подібних випадках істотного значення набувають конституційні положення щодо первинного суб’єкта права власності на землю: Українського народу (ст. 13 Конституції України). Вказане дозволяє визначити ще одну загальну ознаку містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг: підвищені соціальна значимість та конфліктний характер.

Окрім наведеного, виходячи з наведених в абз. 5 ч. 1 ст. 4 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» слід вказати також на переважно місцевий характер наслідків здійснення містобудування, що актуалізує роль органів місцевого самоврядування як суб’єктів надання цих послуг.

Законом «Про регулювання містобудівної діяльності» 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, цим 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.

Протягом 2003 – 2014 років 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, Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування стосувалось 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 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 п.п. 4.1 мотивувальної 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 затверджує 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 випливає 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 [**220**].

Не зважаючи на те, що ч.2 ст.12 Закону «Про основи містобудування» та Закон України «Про планування і забудову територій» [**166**], на які посилається Конституційний Суд України, були скасовані, проте правова позиція єдиного органу конституційного 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 в аспекті надання адміністративних послуг. Тому, до ознак містобудування слід додати наступну: здійснення у порядку, передбаченому чинним законодавством, із врахуванням особливостей реалізації компетенції органами місцевого самоврядування.

При характеристиці попередньої ознаки було наведено приклади визначальних актів законодавства, що регламентують правовідносини у галузі містобудування. Поряд із цим слід враховувати ту обставину, що кожен з перелічених та інших нормативно-правових актів регулює окремі особливості здійснення містобудівної діяльності.

Так, Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002р. №3059-III [**126**] 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. Разом з тим, 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 інфраструктур; формування національної екологічної мережі.

Таким чином, перелік ознак містобудування має бути доповнений наступними 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 [**117**]. 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 із створенням об'єкта архітектури, підлягає ліцензуванню відповідно до законодавства (ч.1 ст.17); у галузі архітектури є об’єкти та суб’єкти авторського права (Розділ VI).

Серед ознак, які мають бути враховані при характеристиці містобудування, відповідно до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», є ознаки спеціального суб’єкта та об’єкта містобудівної діяльності. Питання об’єктів містобудування вже розглядалось вище, тому слід зосередитись на його суб’єктах. 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 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» серед ознак містобудування мають бути також виділені: 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).

Наведені ознаки містобудівної діяльності в аспекті надання адміністративних послуг підтверджують наведену вище тезу щодо доцільності розгляду містобудівної діяльності (в тому числі і як предмету надання адміністративних послуг) у вузькому та широкому розумінні.

Надання характеристики містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг вимагає розгляду також ролі адміністративних послуг в забезпеченні належного здійснення містобудівної діяльності. Крім того, вказаний підхід висвітлює особливе значення забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

З наведеного вище визначення адміністративної послуги, що надана І.П. Голосніченком можливо дійти висновку про мету надання таких послуг: створення організаційних умов для реалізації прав і свобод громадянином або іншим суб’єктом адміністративно-правових відносин. О.Ф. Андрійко деталізує визначення мети існування адміністративних послуг. Вчена пов’язує мету запровадження у правовому обігу категорії «адміністративні послуги» із у створенням зручних для громадян та інших приватних осіб умов спілкування з приводу задоволення їх потреб з уповноваженими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб’єктами владних повноважень [**85**, с. 15]. Отже, виходячи з вказаного, з точки зору містобудівної діяльності метою запровадження адміністративних послуг можна вважати створення найбільш зручних умов для спілкування суб’єктів містобудування з суб’єктами владних повноважень з приводу задоволення їх потреб. Разом із тим, вказаним значення адміністративних послуг з позиції забезпечення належного здійснення містобудування не вичерпується. О.Б. Ляшко, характеризуючи сутність адміністративної послуги в сфері містобудівництва, доходить висновку, що вказані послуги можливо назвати елементом державного регулювання містобудівної діяльності. Такого висновку дослідник доходить враховуючи положення Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо змісту державного регулювання містобудівної діяльності. Серед положень, що наводяться вченим, слід відмітити таке, як щодо: проведення ліцензування і професійної атестації [**79**, с. 61-62]. Попри внесення істотних змін до вказаного Закону з часу написання О.Б. Ляшком відповідної роботи, вказане положення не втратило актуальності. Більш того, цими змінами додано ще одне положення: надання (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Вказані напрямки діяльності визначено способами управління у сфері, зокрема, містобудівної діяльності (п.п. 4, 7 ч. 1 ст. 7 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»). Вказане також підтверджує наведений вище висновок про можливість розглядати містобудівну діяльність як предмет надання адміністративних послуг у широкому та вузькому значеннях. В.В. Петьовка у дисертаційному дослідженні «Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні» (2014 р.), досліджуючи правову природу адміністративних послуг у системі адміністративного права, окремо зупиняється на вирішенні питання про те, чи є адміністративна послуга формою або методом управлінської діяльності, або вона посідає інше місце у системі адміністративного права. Вчений доходить висновку, що попри відносно відокремлений характер адміністративно-правових норм, якими врегульовані відносини у сфері надання адміністративних послуг, вони регламентують один із способів здійснення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування владно-організуючого впливу на об’єкти, діяльність яких потребує легалізації з метою створення правових можливостей реалізації конституційно визначених прав, а тому належать до норм, якими урегульовані методи адміністративного права. На підставі цього висновку адміністративні послуги віднесені до інституту форм і методів управлінської діяльності [**102**, с. 29-33]. При оцінці вказаних позицій слід виходити, передусім, з усталених в юридичній науці понять правового регулювання, державного управління та власне адміністративної послуги. Правове регулювання визначається як впорядкування поведінки учасників суспільних відносин за допомогою юридичних засобів [**209**, с. 134]. Ключовим у цьому визначенні виступає слово «вплив». Правове регулювання залежно від специфіки юридичних засобів, що використовуються, поділяється на нормативне та індивідуальне. Індивідуальне здійснюється за допомогою видання уповноваженими суб’єктами індивідуальних правових актів, передусім на стадії застосування права [**209**, с. 134]. Державне управління визначається як одна з основних (генеральних) функцій держави, яка полягає в забезпеченні виконання законів та організуючого впливу на функціонування найважливіших інститутів суспільства. Державне управління визначається самостійним видом діяльності органів держави, що характеризується прийняттям рішень виконавчого та розпорядчого характеру, спрямованих на реалізацію та захист прав та інтересів держави, Українського народу, стимулювання економічного розвитку країни в цілому [**17**, с. 177]. Ще у 2005 році В.П. Тимощуком та А.В. Юрмачем було висловлено позицію щодо розгляду адміністративної послуги у двох аспектах: як публічно-владну діяльність уповноважених законом суб’єктів; як результат публічно-владної діяльності [**66**, с. 267]. Результатом надання адміністративних послуг визначається індивідуальний адміністративний акт [**66**, с. 270]. Ці позиції знайшли широку підтримку в сучасній юридичній літературі.

Наведені вище концепції В.В. Петьовки та О.Б. Ляшка можуть бути прийняті за основу для цього дослідження, оскільки по-перше не суперечать наведеним визначенням; а по-друге як було показано вище, надання адміністративних послуг має істотний вплив на здійснення містобудівної діяльності. Враховуючи наведене, слід погодитись із вказаними позиціями В.В. Петьовки та О.Б. Ляшка.

Таким чином, адміністративна послуга у сфері містобудування має розглядатись не тільки в аспекті шляху спрощення спілкування суб’єкта містобудування та суб’єкта владних повноважень, але й як засіб державного управління певної сфери суспільних відносин, що виникають у зв’язку із створенням об’єктів містобудування. Водночас, визнання її засобом державного управління певної сфери суспільних відносин зумовлює необхідність розуміння містобудівної діяльності не тільки з позиції відповідних дій, що вчиняються в ході її здійснення, але також як певної сфери суспільних відносин, які підлягають управлінню таким засобом. Вище було наведено підхід, відповідно до якого зміст містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг визначено виходячи з напрямів цієї діяльності, передбачених у ст. 2 Закону «Про основи містобудування», причому обґрунтовано доцільність розуміння містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг у вузькому та широкому сенсі. Предметом правового регулювання в юридичній літературі визначаються саме суспільні відносини [**209**, с. 134]. Як було зазначено на початку цього підрозділу, основною метою надання адміністративної послуги визначено, передусім, створення умов для реалізації прав та свобод. Застосовуючи цей висновок щодо містобудування як галузі надання адміністративних послуг, можливо стверджувати про його справедливість і для цієї сфери. Так, наприклад, отримання таких послуг, як: надання містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки (п. 1 ч. 5 ст. 26, п. 1 ч. 1 ст. 29 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»); реєстрація декларації про початок виконання будівельних робіт (ч. 1 ст. 36 вказаного Закону); реєстрація декларації про готовність об’єкта до експлуатації (ч. 1 ст. 39 вказаного Закону) тощо є необхідними умовами реалізації права на забудову земельної ділянки, яке в свою чергу, є складовою права користування земельною ділянкою як частини права власності на неї. В юридичній літературі, вказується на абсолютний характер правовідносин земельної власності: суб’єкту права власності на землю кореспондує необмежене коло осіб, зобов’язаних утримуватись від вчинення дій, що порушують права власника по володінню, користуванню чи розпоряджанню землею [**17**, с. 693]. При здійсненні містобудування у широкому значенні теж реалізуються відповідні права. Так, наприклад, такий напрям містобудівної діяльності, як підготовка кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації здійснюється (абз. 15 ч. 2 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності») реалізується в рамках освітньої діяльності, яка підлягає ліцензуванню. Здійснення такої діяльності може розглядатись як право відповідного навчального закладу, а отримання ліцензії є умовою реалізації такого права. Вказане дозволяє характеризувати відносини, що є змістом містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг як правові. Визначаючи коло відповідних правовідносин, можна вказати про їх значне різноманіття і неможливість розгляду їх усіх в рамках цього підрозділу. Водночас, сфера таких відносин може бути визначена виходячи з наведених вище напрямків містобудівної діяльності (ст. 2 Закону «Про основи містобудування»), що складають містобудівну діяльність як предмет надання адміністративних послуг. Зокрема, до містобудівної діяльності у вузькому значенні слід віднести: планування, забудова та інше використання територій (абз. 2), здійснення архітектурної діяльності (абз. 5), розміщення будівництва (абз. 6). До містобудівної діяльності у широкому значенні слід віднести: освітню та наукову діяльність (ними забезпечується: розвиток національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні (абз. 11); забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудування (абз. 12); підготовка кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації (абз. 15)); ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві об'єктів IV і V категорій складності за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України в порядку, встановленому законодавством (абз. 16)

З наведеного випливає можливість і доцільність розгляду містобудування як предмету надання адміністративних послуг як у вузькому, так і в широкому значенні. Так, у вузькому розумінні нею охоплюється діяльність суб’єктів містобудування, спрямована на конкретні об’єкти містобудування та будівництва (у розумінні ст. 4 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»). У широкому розумінні цим поняттям охоплюється також діяльність, яка забезпечує можливість здійснення містобудування у цілому, хоча безпосередньо може бути і не спрямована на конкретні об’єкти містобудування та будівництва.

У містобудуванні у вузькому та широкому значенні надаються різні адміністративні послуги, про що вже зазначалось вище. Відмінність між ними полягає не тільки власне у складі адміністративних послуг, але й у специфіці самих послуг: суб’єкти звернення та суб’єкти надання; порядок, строки надання; наслідки адміністративних актів, що видаються за результатами надання відповідних послуг. Зокрема, для адміністративних послуг, що надаються у галузі містобудування в широкому значенні характерними є особливі суб’єкти звернення: освітні та наукові заклади, що здійснюють відповідну освітню та наукову діяльність, забудовники, що здійснюють будівництво об’єктів IV і V категорій складності. Критерії віднесення об’єктів будівництва до цих категорій складності визначено, окрім іншого, Порядком віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 р. № 557 [**143**]. Так, до об’єктів IV категорії складності відносяться об’єкти, розраховані на постійне перебування більше 300 осіб та тимчасове – більше 500, або становлять небезпеку більш як на 10000 осіб поза об’єктом або можуть спричинити збитки більш як на 18 млн. грн. Прикладами таких об’єктів наводяться великі установи, навчальні заклади, торговельні та офісні центри, вокзали, метро. Об’єкти V категорії складності розраховуються на постійне перебування більше як 400 осіб або періодичне більше 1000 осіб, відносяться до об’єктів підвищеної небезпеки (АЕС, ТЕС). Відповідно, самі адміністративні процедури надання відповідних адміністративних послуг є значно складнішими та тривалішими. Вказане вимагає різних підходів щодо забезпечення законності надання відповідних адміністративних послуг, що буде більш детально висвітлено у наступних підрозділах.

**1.2. Надання адміністративних послуг у галузі містобудування**

**як об’єкт забезпечення законності та види вказаних послуг**

Поняття законності є на сьогоднішній день усталеним у юридичній доктрині. Так, у підручнику з теорії держави і права, виданому у 2015 р. за ред. О.В. Петришина законність розглядається як принцип, відповідно до якого усі суб’єкти права мають правильно реалізовувати акти законодавства. Зміст принципу законності пов’язується із положеннями щодо: вищої юридичної сили законів в системі нормативно-правових актів; загальнообов’язковості законів за колом осіб; однаковості вимог закону для всіх суб’єктів права; неприпустимості протиставлення законності та доцільності в діяльності державних органів; невідворотності настання юридичної відповідальності. Характеризуючи співвідношення принципу законності та принципу верховенства права вказується про деталізацію та поглиблення вказаним принципом вимог законності за рахунок встановлення вимог до змісту актів законодавства [**209**, с. 337]. В теорії адміністративного права прийнятим є розуміння законності в декількох аспектах: як принцип діяльності держави, метод державного управління, режим системи відносин різних суб’єктів адміністративного права. Зокрема, в першому аспекті законність пов’язується із обов’язком державних органів, інших фізичних і юридичних осіб діяти відповідно до вимог законів. Законність і дисципліна визначаються обов’язковими рисами правової держави, а також тими засобами, за допомогою яких держава регулює суспільні відносини, забезпечує законослухняну поведінку [**4**, с. 270].

Основними способами забезпечення законності в державному управлінні називають: проведення контролю, здійснення нагляду, розгляд звернень громадян. Водночас вказується про передування цим способам загальних, не обов’язково таких, що тягнуть конкретні юридичні наслідки заходів: утворення економічного підґрунтя правомірної поведінки членів суспільства, а також переконання (попередження, роз’яснення, виховання), утворення моральних стимулів законослухняної поведінки суб’єктів державного управління. Ці заходи також розглядаються як способи забезпечення законності [**4**, с. 269-270]. Процеси децентралізації публічної влади виявляються, зокрема, у переданні повноважень щодо надання окремих адміністративних послуг, в тому числі і у галузі містобудування, до компетенції органів місцевого самоврядування [**27; 107**]. Разом із тим, як випливає з усталеного на сьогодні визначення державного управління, його природа має, передусім державний характер, а суб’єктами є державні органи [**4**, с. 8]. Вказане ставить питання щодо засобів забезпечення законності у відповідній діяльності органів місцевого самоврядування. При відповіді на це питання слід виходити з положень щодо: призначення місцевого самоврядування, його специфічних ознак, таких як правова та організаційна автономія. Так, сутність місцевого самоврядування пов’язується із правом територіальної громади на самостійне (але в межах закону) вирішення питань місцевого значення [**4**, с. 114]. Таким чином, попри положення щодо автономії, можна вказувати, що рішенням (діям) органів місцевого самоврядування, як і таким суб’єктів державного управління притаманні такі риси, як публічний, владний, організуючий характер [**74**, с. 96-98]. Правова автономія органів місцевого самоврядування пов’язується із наділенням їх власними повноваженнями, в межах яких вони мають повну свободу дій. Організаційна автономія полягає, передусім, у можливості органів місцевого самоврядування самостійно визначати свою внутрішню структуру, а також у відсутності підпорядкованості іншим органам, певній обмеженості контролю за рішеннями (діями) [**4**, с. 114]. Специфіка засобів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування стала предметом певної уваги на рівні окремих дисертаційних досліджень. Так, С.В. Павленко, досліджуючи ці питання, вказує на такі специфічні засоби забезпечення законності, як: створення певних структурних підрозділів з метою організаційного забезпечення належної взаємодії органів місцевого самоврядування із місцевими органами державної влади; організація регіональної міліції [**95**, с. 13, 14]. Це дає підстави стверджувати про актуальність вказаних вище засобів забезпечення законності також і для діяльності органів місцевого самоврядування, з урахуванням специфіки місцевого самоврядування порівняно із державним управлінням.

Проблему сутності контролю аналізували: О.Ф. Андрійко [**8**], В.М. Гаращук [**20**], В.М. Горшеньов, І.Б. Шахов та інші. Окремі аспекти контролю та нагляду були проаналізовані дослідниками за такими напрямками, як: фінансовий контроль, банківський контроль, податковий контроль (Л. А. Савченко, Л. М. Касьяненко, Л. В. Борець, О. П. Пащенко, І. В. Панова, Л. М. Кравченко, С. І. Лучковська, В. С. Симов`ян, Ю. О. Соловйова, Д. М. Рева); митний контроль, теоретичні та практичні проблеми організації і здійснення, контролю в митній службі України (Т. В. Корнєва, О. М. Тропіна, І. М. Коросташова, А. В. Мазур, Ю. М. Дьомін); парламентський контроль, як засіб забезпечення законності у сфері державного управління, проблеми теорії та практики (Ю. Г. Барабаш, І. К. Залюбовська); прокурорський нагляд за дотриманням законності (Г. П. Середа, І. М. Козьяков, Р. Р. Трагнюк, В. І. Бабенко, Т. В. Корнякова, М. П. Курило, В. С. Бабкова); екологічний контроль, контролю за використанням та охороною земель, громадський екологічний контроль (Л. М. Здоровко, С. І. Хом’яченко, О. Б. Федоровська); контроль і нагляд за дотриманням трудового законодавства, адміністративний примус в сфері охорони праці (Є. М. Попович, О. В. Баклан); контрольне провадження в діяльності державних органів та, зокрема, в діяльності податкової міліції (Д. В. Лученко, О. М. Хольченков, С. С. Вітвицький, А. О. Мухатаєв, П. М. Чистяков); контроль та нагляд в діяльності органів внутрішніх справ, контроль та нагляд як способи забезпечення дисципліни і законності, здійснення контролю та нагляду щодо забезпечення громадського порядку і громадської безпеки (Х. П. Ярмакі, О .М. Куракін, Ю. Ю. Басова, С. Г. Братель, А. П. Калініченко, В. В. Новіков, Т. А. Плугатар, Д. П. Цвігун,) та ін. Сьогодні поширеним є розуміння контролю як складової частини (елементу) управління, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об’єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, Законів України, інших нормативно-правових актів, додержання дисципліни та правопорядку і зовні виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних об’єктів, наданні їм обов’язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [**4**, с. 278]. Контроль розглядається як основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Принципами контролю визначаються: універсальність (охоплення усіх сфер державного будівництва); систематичність (постійність, регулярність); безсторонність (проведення незацікавленими особами); реальність (досягається за рахунок кваліфікованих кадрів контролерів); дійовість, оперативність, результативність; гласність (доведення у випадках, передбачених законом результатів контролю до відома зацікавлених осіб (громадськості, правоохоронних органів тощо)). Формами здійснення контрольної діяльності визначають проведення перевірок, ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів тощо [**4**, с. 273]. З огляду на охоплення категорією «суб’єкт надання адміністративних послуг у галузі містобудування» як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, з урахуванням вказаних вище положень щодо організаційної автономії органів місцевого самоврядування особливу увагу привертають до себе положення щодо класифікації контролю, зокрема за таким критерієм, як суб’єкт здійснення. За цим критерієм розрізняють відомчий, міжвідомчий та надвідомчий контроль [**4**, с. 273-274]. Як буде встановлено далі в цій роботі, для забезпечення законності надання розглядуваних послуг найбільше значення має відомчий (внутрішньовідомчий, внутрішній) контроль як контроль, що здійснюється усередині відповідної структури [**4**, с. 273-274], хоча в окремих випадках істотного значення набуває міжвідомчий і навіть надвідомчий контроль.

Іншим способом забезпечення законності визначено нагляд. В юридичній літературі вказується, що попри близькість цього поняття до контролю в них є істотні відмінності [**4**, с. 276]. Так, при наявності єдиної мети та форм здійснення можна стверджувати про відсутність у нагляду таких характерних рис контролю, як систематичність, відсутність у суб’єктів нагляду повноважень щодо втручання в оперативну діяльність підконтрольного об’єкта, видання обов’язкових до виконання приписів, притягнення до юридичної відповідальності. Крім того, стверджується про обмеженість сфер суспільних відносин, в яких проводиться нагляд (пожежний, санітарний нагляд, адміністративний нагляд тощо) [**4**, с. 276-278; **17**, с. 181; **66**, с. 300]. Цим останнім положенням визначається характер нагляду стосовно надання адміністративних послуг у галузі містобудування і, як наслідок, зосередження основних проблемних питань саме щодо здійснення контролю.

Специфіка звернення громадян як способу забезпечення законності в юридичній літературі пов’язується із ініціаторами здійснення контрольної діяльності – не державні органи (їх посадові особи), а громадяни [**4**, с. 276-278]. З урахуванням процесів децентралізації, передання повноважень щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування до органів місцевого самоврядування особливого значення набувають положення ч. 1 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (далі – Закон «Про звернення громадян») [**152**] щодо визначення суб’єктами розгляду звернень громадян не тільки органів державної влади, але й органів місцевого самоврядування. Вказане положення можливо розглядати як процесуальну основу для розгляду уповноваженими органами (посадовими особами) місцевого самоврядування скарг на результати надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

Враховуючи: виняткове значення контролю як способу забезпечення законності в державному управлінні; аналогічне його значення для забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування; фактично «монополію» вказаних систем публічної влади як суб’єктів надання адміністративних послуг (п. 3 ст. 1 Закону «Про адміністративні послуги») - при подальшому дослідженні засад забезпечення законності надання розглядуваних послуг можливим вбачається виходити з контрольної діяльності як основи забезпечення законності надання розглядуваних послуг.

Однією з дій, що виконуються на підготовчій стадії контролю є визначення предмету контролю (що саме слід перевірити). Якщо виходити з наведеного вище визначення контролю, то предметом контролю можна визначити відповідні рішення, дії підконтрольного об’єкта (відповідного органу чи посадової особи). Виходячи з наведених вище положень щодо інших основних способів забезпечення законності, можна стверджувати, що об’єктом їх здійснення є теж вказані рішення, дії. Стосовно нагляду це твердження випливає з його мети. Стосовно звернення громадян – з тієї позиції, що вказаний спосіб лише акцентує увагу на особливому ініціаторі відповідної контрольної діяльності. Отже, в подальшому дослідженні слід виходити з загального розуміння об’єкту забезпечення законності як, передусім, рішень, дій підконтрольного об’єкта (відповідного органу чи посадової особи). Слід зауважити, що подібне розуміння відповідає усталеним загальним напрямам, в яких проводяться наукові дослідження з питань забезпечення законності в державному управлінні в конкретних сферах суспільних відносин [**95**; **96**; **208**].

Подальша характеристика адміністративних послуг як об’єкту забезпечення законності передбачає дослідження наукових позиції стосовно поняття адміністративних послуг.

У попередньому підрозділі була наведена позиція І.П. Голосніченка стосовно визначення поняття адміністративної послуги з точки зору мети надання адміністративних послуг: створення організаційних умов для реалізації прав і свобод громадянином або іншим суб’єктом адміністративно-правових відносин [**17**, с. 18]. Водночас, визначення надання адміністративних послуг у галузі містобудування саме як об’єкту забезпечення законності вимагає більш деталізованого дослідження існуючих поглядів на сутність адміністративної послуги, оскільки це явище може розглядатись з різних позицій.

Чинне законодавство розглядає адміністративну послугу не з позиції діяльності, а з позиції результату вказаної діяльності. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI (далі - Закон «Про адміністративні послуги») [116] нею визначено 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.

Звернення до наукових напрацювань щодо визначення сутності адміністративної послуги дозволяє стверджувати про існування наукових позицій, що поєднують у собі сприйняття адміністративної послуги і як діяльності і як результату такої діяльності. Так, О.В. Кузьменко у підручнику з адміністративного права, виданого у 2012 р. під редакцією В.В. Коваленка наводить позицію В.П. Тимощука та А.В. Юрмача щодо сприйняття адміністративної послуги як: публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; результату цієї діяльності [**66**, с. 268]. З аналізу наукових позицій, що проведений О.В. Кузьменком випливає розуміння послуги, як родового по відношенню до адміністративної послуги поняття, як певної діяльності щодо задоволення потреб особи. Водночас, слід звернути увагу, що власне нематеріальне благо, що споживається при наданні послуги не співпадає із діяльністю виконавця послуги щодо її надання [**66**, с. 263]. Очевидно, що інтерес фізичної або юридичної особи, яка звертається за наданням адміністративної послуги як її споживача [**3**, с. 116] стосується, передусім, результату її надання. Водночас, як вказує О.В. Кузьменко, дефініція «послуга» акцентує увагу на виконанні саме обов’язків держави перед приватними особами, відповідає «сервісній» концепції діяльності держави [**66**, с. 263]. Крім того, деякі характеристики надання адміністративних послуг, які напряму цікавлять споживача, носять «часовий» характер, наприклад строки їх надання. Тому слід підтримати виділення двох аспектів адміністративної послуги і вказати, що вони характеризують різні сторони цього поняття.

Водночас О.В. Кузьменко пропонує власне визначення адміністративної послуги з позиції правовідносин. Зокрема, вчений вважає адміністративну послугу правовідносинами, 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 [**66**, с. 268]. Вчений, визначаючи поняття адміністративних послуг з цього боку, виходить зокрема з напрацювань В.Б. Авер’янова і вказує на необхідність наявності одночасно двох обов’язкових умов: наявність в уповноваженого органу чи посадової особи свободи адміністративного розсуду і можливості вибору між різними варіантами рішень та дій у зв’язку із зверненням; наявність можливості у суб’єкта звернення в будь-який час і без настання негативних юридичних наслідків відмовитись від свого права на звернення або від виконання рішення, прийнятого за наслідками розгляду його звернення [**66**, с. 267]. Враховуючи наведені вище положення щодо розуміння надання адміністративної послуги як виконання державою свого обов’язку перед особою, слід підтримати розглядувану наукову позицію і вказати, що вона носить доповнюючий, конкретизуючий характер.

Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков та О.Ю. Меліхова виходять з розуміння адміністративної послуги як діяльності та як адміністративної процедури. Зокрема, з першого аспекту адміністративна послуга розуміється як діяльність уповноважених законом органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування), спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, які проявили ініціативу в їх реалізації. З другого аспекту адміністративна послуга сприймається як адміністративна процедура, яка здійснюється за заявою (ініціативою) фізичних та юридичних осіб [**5**, с. 268]. Визначення вказаними вченими цього поняття як діяльності узгоджується із подібним розумінням адміністративної послуги, наведеним вище. Щодо ж розуміння адміністративної послуги як адміністративної процедури, то слід виходити з наявного в юридичній літературі поняття адміністративної процедури. Власне вказані ж автори розуміють під адміністративною процедурою встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб’єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально визначених адміністративних справ [**5**, с. 269-270]. Виходячи з цього визначення можна стверджувати, що розуміння адміністративної послуги з позиції адміністративної процедури відображає її з позиції процесуальної форми її надання і таким чином відбиває ще одну сторону розглядуваного поняття.

Узагальнюючи наведені вище наукові підходи, слід звернути увагу на з одного боку принципову різність початкових посилок у них, а з іншого – на їх взаємну не суперечність. Вказане підкріплює зазначені вище твердження щодо того, що розглянуті позиції висвітлюють одне й те ж явище з різних боків. Водночас, виходячи з напрямку проваджуваного дослідження, інтерес представляють в першу чергу ті позиції, які розглядають адміністративні послуги з позиції правовідносин, а також діяльності, адміністративної процедури.

Наведені визначення достатньо чітко відображають сутність адміністративної послуги – створення умов для реалізації прав, свобод, законних інтересів. Водночас, у них не дістали повного закріплення окремі ознаки адміністративних послуг, які мають визначальний характер з точки зору розгляду їх як об’єкту забезпечення законності. На сьогодні можна казати про усталеність в юридичній літературі таких ознак адміністративних послуг, як: а) позитивний характер; б) надання уповноваженим державним органом та органом місцевого самоврядування; в) заявний характер; г) спрямованість на реалізацію прав, свобод законних інтересів заявника [**101**, с. 6, 10, 12; **212**, с. 6; **225**, с. 4, 15; **66**, с. 269-270]. Позитивний характер адміністративних послуг проявляється у неюрисдикційному характері діяльності щодо їх надання [**102**, с. 19]. Водночас, дослідження усталених законодавчих та доктринальних положень дає підстави погоджуватись із вченими, які визначають також наступні ознаки адміністративних послуг: встановлення законом права на отримання адміністративної послуги; результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт [**213**, с. 10]. На сьогодні відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги» встановлено вимоги щодо підстав одержання адміністративних послуг, а саме, що відповідні положення мають закріплюватись нормативним актом не нижчим за закон. Щодо ж наступної ознаки, то В.П. Тимощук під таким актом розуміє рішення або дію адміністративного органу, яким задовольняється звер­нення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою [**213**, с. 10].

Характеристика адміністративних послуг у галузі містобудування як об’єкту забезпечення законності не може бути проведена належним чином без врахування основних положень щодо видів адміністративних послуг. На сьогодні в юридичній літературі виділяється значна кількість критеріїв адміністративних послуг: зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг; рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання; форма реалізації; предмет (характер) питань, за розв’язанням яких звертаються особи до адміністративних органів; платність; суб’єкт надання адміністративних послуг [**66**, с. 270-273]. В аспекті містобудування слід відмітити класифікацію адміністративних послуг, проведену О.Б. Ляшком. Дослідник виділяє 13 видів адміністративних послуг у сфері містобудування: державна реєстрація обмежень у використанні земель; реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази суб’єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки; реєстрація декларації (внесення змін до декларації) про початок виконання підготовчих робіт тощо [**78**, с. 213-214]. Позитивно відмічаючи галузеву спрямованість такої класифікації, слід відмітити її окремі недоліки: невизначеність критерію класифікації; беззастережне включення до неї діяльності, що прирівняна законом до адміністративних послуг, але не відноситься до них за своєю природою: видача довідок, витягів тощо [**85**, с. 74]. О.Б. Ляшко також додатково визначає критерії, за якими доцільно класифікувати адміністративні послуги у галузі містобудування, які в цілому співпадають із наведеними вище, за винятком одного: період надання (короткотривалі/довготривалі) [**78**, с. 214].

Визначаючи спрямованість діяльності щодо надання адміністративних послуг, в юридичній літературі не отримала широкої уваги проблема визначення правової природи суб’єкта звернення за отриманням адміністративної послуги: приватна особа чи особа публічного права. Враховуючи масштабний характер містобудівної діяльності, істотну участь у ній держави та територіальних громад, специфіку правовідносин, що виникають внаслідок цього, актуальним є питання щодо сфери дії законодавства про адміністративні послуги. Мова йде про доцільність його застосування щодо порядку реєстрації прав власності суб’єктів публічного права (держави та територіальної громади) на новозбудовані та ними об’єкти будівництва. Чинна редакція ч. 2 ст. 2 Закону «Про адміністративні послуги» не дає підстав виключати відповідні правовідносини зі сфери дії законодавства про адміністративні послуги. Водночас, таке становище не відповідає правовій природі адміністративних послуг загалом, оскільки первинно їх споживачем визначено виключно «приватних осіб» [**66**, с. 262, 269], яких слід розуміти як осіб, що виступають з метою задоволення виключно власних (приватних) інтересів [**17**, с. 734].

Аналіз даних відповідних звітів щодо діяльності органів влади дає підстави стверджувати про значні обсяги виділення коштів державного бюджету на створення нових об’єктів будівництва. Так, на урядовому порталі опубліковано інформацію щодо реалізації плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” у 2015 році [**44**]. Відповідно до вказаної інформації, прикладами будівництва нових об’єктів за рахунок державних коштів можна визначити: створення надійно укріпленого кордону між Україною та Російською Федерацією (п. 7); будівництво: на 59 військових об’єктах інфраструктури ВМС ЗС України (п. 12), житла для військовослужбовців (п. 21), стратегічних об’єктів портової інфраструктури (п. 55), енергоблоків № 3 та № 4 Хмельницької АЕС (п. 263) та ін. Не викликає сумнівів, що у подібних випадках мова йде про виникнення права власності саме держави на відповідні об’єкти нерухомості.

Хоча загальні положення про право власності викладено у ЦК України, що є визнаним актом приватного права, але достатньо спірним було б казати, що в основі вказаного вище права власності лежить приватний інтерес як інтерес окремої особи. Виходячи з цього, для застосування законодавства про адміністративні послуги до адміністративних процедур реєстрації вказаних прав немає підстав. Це підтверджується також явною недоцільністю застосування окремих визначальних положень щодо організації надання адміністративних послуг до процедури реєстрації вказаних прав, враховуючи особливі вимоги щодо організації взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування. Так, відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги», центр надання адміністративних послуг - це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що зазначений у частині другій цієї статті, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Як зазначається в юридичній літературі, з позиції споживача послуг такий центр означає, зокрема: зручне територіально місце розташування, з транспортною розв’язкою та паркінгом; приміщення на 1 та / або 2-ому поверсі; відкритий простір у зоні обслуговування (замість коридорно-кабінетної системи); комфортні місця для очікування та обслуговування; інформаційне забезпечення: рецепція, стенди, інформаційні кіоски тощо; система керування чергою (за потреби); супутні послуги у приміщенні та ін. [**212**, с. 29]. Аналогічне стосується таких організаційних засад надання адміністративних послуг, як інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг, вимоги щодо надання інформації про адміністративні послуги, порядок звернення за отриманням адміністративної послуги, отримання результатів її надання та ін.

В юридичній літературі усталеним є розуміння територіальної громади як сукупності жителів, об’єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільного об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Окремо зазначається про таку ознаку територіальної громади, як реалізація у своїй діяльності інтересів, передусім населення відповідної території (локальних інтересів) [**17**, с. 905]. Отже, вказаний вище висновок є справедливим також і щодо реєстрації відповідних прав територіальної громади.

Виходячи з наведеного, можна стверджувати, що право власності держави, територіальної громади на новозбудовані об’єкти будівництва має в своїй основі публічні (державні, локальні) інтереси, а отже реєстрація відповідних прав не відповідає правовій природі надання адміністративної послуги. Враховуючи вказане, з метою виключення зі сфери дії Закону «Про адміністративні послуги» відносин, що не відповідають правовій природі адміністративних послуг доцільно внести зміни до ч. 2 ст. 2 цього Закону, шляхом доповнення її пунктом 14 такого змісту: «реєстрації прав власності держави, територіальної громади на новозбудовані ними об’єкти будівництва»

Проведене дослідження усталених на сьогодні в юридичній доктрині позицій щодо поняття, ознак, видів адміністративної послуги надає змогу зробити окремі попередні висновки щодо характеристики адміністративної послуги як об’єкту забезпечення законності.

Передусім, розуміння усіх наведених вище сторін поняття «адміністративна послуга» є однаково необхідним для розуміння її як об’єкту забезпечення законності, в тому числі і у галузі містобудування. Так, розуміння адміністративної послуги з позиції діяльності, спрямованої на реалізацію відповідних прав, свобод, законних інтересів можна вважати базовим для характеристики адміністративної послуги як об’єкта забезпечення законності з огляду на визначення об’єктом забезпечення законності дій, рішень суб’єкта владних повноважень. Слід зауважити, що з цієї позиції проміжні рішення суб’єкта надання адміністративних послуг, що приймаються ним в процесі її надання (наприклад, щодо направлення запитів для отримання додаткової інформації, направлення відповіді до центру надання адміністративних послуг) теж можуть розглядатись як об’єкт забезпечення законності. Розуміння адміністративної послуги з позиції результату її надання (адміністративного акту) теж слід вважати ключовим, адже у випадку його незаконності (наприклад, відмови у наданні адміністративної послуги без достатніх підстав) суб’єкт звернення за адміністративною послугою може оскаржити таке рішення, передусім в адміністративному порядку. Визначення адміністративних послуг через категорію «правовідносини» характеризує значення відповідних рішень, дій суб’єкта владних повноважень, а саме: їх юридичний характер і спрямованість на реалізацію прав, свобод, законних інтересів. Розуміння адміністративної послуги у галузі містобудування з позиції адміністративної процедури з позиції цього дослідження виявляється в наступному. По-перше, зважаючи на комплексний характер поняття «адміністративна процедура», вказане визначає логічний зв’язок між процедурою (діями, проміжними рішеннями) та результатом надання адміністративної послуги у галузі містобудування. Крім того, розуміння досліджуваного виду адміністративних послуг з вказаної позиції дозволяє застосовувати до цих процедур понятійно-категоріальний апарат інституту адміністративної процедури.

Зокрема, такі послуги слід розглядати не тільки з позиції результату надання, але також і процесу. Водночас, слід зважати на визначну ознаку послуги як нематеріального блага, на яку вказує О.В. Кузьменко, наводячи позицію І.В. Жилінкової: саме благо, яке становить зміст послуги, не збігається із діями виконавця щодо її надання [**66**, с. 263]. Так, відповідно до п. 19 Постанови Кабінету Міністрів України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 25.12.2015 р. № 1127 [**130**] державний реєстратор за результатом прийнятого рішення щодо державної реєстрації прав відкриває та/або закриває розділи в Державному реєстрі прав, вносить до відкритого розділу або спеціального розділу Державного реєстру прав відповідні відомості про речові права та їх обтяження, про об'єкти та суб'єктів цих прав. Саме внесення зазначених відомостей і становить «нематеріальне благо» відповідної адміністративної послуги. Водночас, рішення, що приймається, ґрунтується на інформації, зазначеної в документах, поданих заявником. У разі порушення вимог закону при опрацюванні поданих матеріалів прийняте рішення може не відповідати обставинам справи (наприклад, прийняття рішення про реєстрацію без достатніх підстав, або навпаки необґрунтоване затягування, відмова у реєстрації тощо). З вказаного випливає принциповий висновок: забезпечення законності процесу прийняття відповідного рішення безпосередньо впливає і на законність результату надання адміністративної послуги. І навпаки: відсутність контролю за певною діяльністю не може гарантувати належний її результат. Враховуючи вказане, а також з урахуванням наведених вище положень щодо комплексного характеру діяльності з надання адміністративних послуг, в тому числі і в галузі містобудування, об’єктом забезпечення законності можливо попередньо визначити комплекс передбачених законом рішень, дій уповноважених органів (посадових осіб), що вчиняються з метою прийняття рішення щодо надання адміністративної послуги. З наведеного випливає ще один важливий висновок. Враховуючи, що з позиції суб’єкта надання адміністративної послуги її надання – це, в першу чергу діяльність, то характеризуючи об’єкт забезпечення законності слід стверджувати, в першу чергу, не про власне адміністративну послугу як результат вказаної діяльності, а про саму діяльність: надання адміністративної послуги, під яким слід розуміти комплекс рішень, дій уповноважених органів та посадових осіб у галузі містобудування, спрямованих на створення організаційних умов для реалізації суб’єктивних прав і свобод у галузі містобудування, на досягнення наявності якого спрямовані засоби забезпечення законності. Саме на досягнення наявності належного комплексу вказаних дій, рішень спрямована діяльність із забезпечення законності надання вказаних послуг.

Крім того, досліджені ознаки адміністративної послуги надають підстави стверджувати про особливий характер діяльності з їх надання (в тому числі і у галузі містобудування) як об’єкту забезпечення законності. Це виявляється у наступних специфічних рисах такої діяльності: спрямованість на реалізацію прав, свобод, законних інтересів осіб, що Конституцією України визнано головним обов’язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України); управлінський, організуючий характер такої діяльності. Вказане визначає особливі вимоги щодо засобів забезпечення законності її здійснення.

У підрозділі 1.1 визначено містобудівну діяльність у широкому та вузькому розумінні. Вказано, що містобудівельною діяльністю у вузькому розумінні слід вважати діяльність, спрямовану на конкретні об’єкти містобудування та будівництва, видами якої є планування та забудова. Аналіз складу адміністративних послуг у сфері містобудування, зокрема за даними вказаних раніше центрів надання адміністративних послуг, окремих наукових досліджень, зокрема роботи О.Б. Ляшка [**78**], переліків адміністративних послуг, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування у галузі містобудування, [**98; 99**], а також проекту Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання (неофіційний текст)» від 20.05.2015 р. (далі – проект Закону України від 20.05.2015 р.) [**164**] дозволяє стверджувати, що переважна більшість таких послуг як за кількістю наданих послуг, так і за видами стосується містобудівної діяльності у вузькому значенні: прийняття повідомлень про початок виконання підготовчих або будівельних робіт (п.п. 302, 303), інші послуги, визначені п.п. 304-306, 322, 333, 513. Разом із тим, визначено також містобудівну діяльність в широкому розумінні, яка визначена за відповідними напрямами, передбаченими ст. 2 Закону «Про основи містобудування»: освітню та наукову діяльність (абз. 11), інші види діяльності, передбачені абз. 12-16 ст. 2 вказаного Закону. Здійснення вказаних видів діяльності теж безпосередньо залежить від надання деяких адміністративних послуг. Так, відповідно до п. 255 вказаного проекту можливо виділити таку послугу, як видача ліцензії на провадження освітньої діяльності закладів освіти, а також інші послуги, передбачені п.п. 260, 307, 309. Особлива увага до розгляду таких послуг в рамках цього дослідження зумовлена не тільки інтересами розвитку існуючої класифікації адміністративних послуг у галузі містобудування, але також: суспільним значенням відповідних видів діяльності; притаманністю наданню вказаних послуг значної кількості специфічних рис (суб’єкти звернення та суб’єкти надання; порядок, строки надання; наслідки адміністративних актів, що видаються за результатами надання відповідних послуг тощо, як було вказано у підрозділі 1.1). Вказане підтверджується також положеннями чинного законодавства, зокрема п. 4 ч. 1 ст. 3, п.п. 6, 9 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII [**155**], з яких випливає наведене вище значення освітньої діяльності (у тому числі і у сфері містобудування), а також діяльності щодо будівництва об'єктів IV і V категорій складності. Згідно з цим Законом передбачено особливі гарантії забезпечення законності діяльності органів ліцензування, які виявляються у встановленні: принципів державної політики у сфері ліцензування (ст. 3 вказаного Закону); повноважень органів ліцензування (ст. 6 вказаного Закону); відповідальності за порушення законодавства у сфері ліцензування (ст. 20 вказаного Закону). Особливо слід відмітити спеціальне регулювання щодо основних засобів забезпечення законності: контролю та нагляду (ст. 19 вказаного Закону). Вказане дозволяє стверджувати про специфічний правовий режим надання адміністративних послуг, що входять до сфери регулювання вказаного Закону, а також особливі вимоги щодо забезпечення законності їх надання.

Відповідно до п. 3 ст. 1 Закону «Про адміністративні послуги» суб’єктом надання адміністративних послуг визначено, зокрема, посадову особу державного органу або органу місцевого самоврядування. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 5 цього Закону суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги встановлюються законом. Коментуючи положення п. 3 ст. 1 вказаного Закону, В.П. Тимощук відносить до таких осіб, зокрема, державного реєстратора прав на нерухоме майно [**85**, с. 33]. На сьогоднішній день основні положення щодо державного реєстратора передбачені ст. 10 Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV (далі – Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень») [**129**]. Зокрема, державним реєстратором визнається фізична особа, яка відповідає встановленим законодавством вимогам та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав (виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; акредитовані суб'єкти (пп.пп. 1, 2 п. 2 ч. 1 ст. 6 вказаного Закону)). Водночас, вказаний Закон визнає державним реєстратором також нотаріуса (п. 2 ч. 1 ст. 10). В аспекті викладеного, з урахуванням наведених вище положень щодо залежності форм та методів забезпечення законності від сфери та характеру діяльності відповідного суб’єкта інтерес представляє питання щодо відповідності вказаної нотаріальної дії ознакам адміністративної послуги. Слід зауважити, що питання забезпечення законності діяльності нотаріусів має своє спеціальне врегулювання у законодавстві, насамперед у Законі України «Про нотаріат» від 02.09.1993 р. № 3425-XII [**159**], а також стало предметом окремих комплексних наукових досліджень [**23**], що обумовлене специфікою правової природи нотаріату [**54**, с. 44]. Тому у разі встановлення відповідності вказаної нотаріальної дії поняттю адміністративної послуги можна буде казати про перспективність питань співвідношення законодавства про нотаріат та законодавства про адміністративні послуги у частині регламентування вчинення таких нотаріальних дій, а також формування особливих вимог щодо забезпечення законності діяльності нотаріуса як суб’єкта надання таких адміністративних послуг.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», під державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень розуміється офіційне визнання і підтвердження державою фактів: набуття; зміни; припинення речових прав на нерухоме майно; обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних записів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Перелік таких прав передбачено у ст. 4 цього Закону. Виходячи з положень п. 1 ч. 1 ст. 2, абз. 4 ч. 5 ст. 3 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» можна стверджувати, що нотаріус є суб’єктом вчинення реєстраційних дій у всіх наведених випадках.

Основні положення щодо державної реєстрації прав передбачено р.р. 4, 5 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Виходячи з відповідних норм, які регламентують, зокрема підстави проведення державної реєстрації прав, положення п. 1 ч. 1 ст. 2 цього Закону, з яких можливо дійти висновку про основну мету державної реєстрації (офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, зміни, припинення прав), наслідки вказаної реєстрації тощо можливо стверджувати про повну відповідність таких нотаріальних дій ознакам адміністративної послуги. Результати вчинення таких дій теж відповідають основним ознакам результату надання адміністративної послуги [**212**, с. 6]. Такі висновки підтверджуються також положеннями п. 396 проекту Закону України від 20.05.2015 р., відповідно до якого вказані вище нотаріальні дії фактично визнано адміністративними послугами.

Водночас, ані доктрина, ані законодавство не відносять нотаріуса до суб’єктів надання адміністративних послуг. Враховуючи викладене, є всі підстави доповнити існуючий перелік суб’єктів надання адміністративних послуг, передбачений п. 3 ст. 1 Закону «Про адміністративні послуги», включивши до них нотаріусів. З цією метою доцільно внести зміни до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», шляхом доповнення її після слів «уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» словом «, нотаріуси».

Питання щодо узгодження дії законодавства у сфері надання адміністративних послуг, державної реєстрації прав на нерухоме майно та здійснення нотаріальної діяльності виходить за рамки цієї роботи. Водночас, очевидним є наступне. По-перше, універсальний характер адміністративних послуг, які надаються не тільки органами державної влади, але також органами місцевого самоврядування, а протягом певного часу – навіть державними та комунальними підприємствами. По-друге, недопустимість зміни правової природи нотаріату як інституту превентивного правосуддя [**54**, с. 44] при наданні вказаних адміністративних послуг (реєстраційних дій). Отже, з позиції забезпечення законності істотного значення набуває критерій суб’єкта надання адміністративної послуги.

Необхідність відслідковування стану справ на підконтрольному об’єкті, а також наявності конкретних підстав для видання приписів, притягнення осіб до юридичної відповідальності в цілому, надає центральній (аналітичній) стадії контролю, на якій збирається та обробляється відповідна інформація [**4**, с. 273], виняткове значення, і можна стверджувати, що без цієї стадії здійснення контролю неможливе в принципі. Водночас, складність цієї стадії напряму пов’язана із складністю конкретної діяльності, що контролюється. В аспекті забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування вказане привертає увагу щодо такої характеристики надання вказаних послуг, як порядок з’ясування обставин справи суб’єктом надання адміністративної послуги.

Правове регулювання основних положень щодо процесуальної форми розгляду звернень щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування встановлено ч. 1 ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги». Так, встановлено вимогу щодо обов’язкового врегулювання, причому на рівні закону, таких питань, як зокрема: підстави для одержання та відмови у наданні; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; граничний строк надання. Визначаючи способи отримання суб’єктом надання адміністративної послуги інформації, необхідної для прийняття рішення, законодавець у ч. 8 ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги» вказує, на те, що таку інформацію суб’єкт надання послуги може отримати, в першу чергу, з заяви суб’єкта звернення. Водночас, передбачено повноваження суб’єкта надання послуги щодо: доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб’єктів (суб’єктів надання адміністративних послуг або підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління) або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Стосовно надання адміністративних послуг у галузі містобудування можна стверджувати, що більшість з них надається виходячи виключно з інформації, що міститься в документах, які подаються суб’єктом звернення. Прикладами таких послуг можна навести реєстрацію декларацій про початок виконання підготовчих або будівельних робіт (п.п. 16-20 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 р. № 466 (далі - Порядок виконання підготовчих та будівельних робіт) [**32**]), реєстрацію декларації про готовність об’єкта до експлуатації (п. 3, 17, 18 постанови Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 р. № 461 (далі – Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) [**105**]) тощо. Водночас, мають місце послуги, порядок надання яких передбачає отримання суб’єктом їх надання інформації і з інших джерел. Так, відповідно до абз. 2 п. 3 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, прийняття в експлуатацію об'єктів, що належать до IV і V категорії складності, здійснюється шляхом видачі органами державного архітектурно-будівельного контролю сертифіката. Відповідно до п.п. 25, 26 вказаного Порядку, орган державного архітектурно-будівельного контролю вчиняє дії щодо з'ясування питання достовірності відомостей у поданих документах, відповідності об'єкта проектній документації, вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил. З цією метою він наділений наступними повноваженнями: огляд об'єкта із здійсненням фото- та відеофіксації; призначення експертизи і відбір зразків для її проведення; одержання проектної та виконавчої документації; отримання матеріалів, відомостей, довідок, пояснень з питань, що виникають під час огляду об'єкта; залучення у разі потреби установ, організацій, державних органів (їх консультативно-дорадчі органи).

Очевидно, що порядок надання подібних послуг є набагато складнішим, а отже більш високі вимоги мають висуватися і до органів (посадових осіб), які виконують функції забезпечення законності надання таких послуг, а також до їх діяльності. Більш детально вказане буде обґрунтоване у підрозділі 2.3. Отже, доцільно вести мову про актуальність ще одного критерію для класифікації адміністративних послуг як об’єкту забезпечення законності у галузі містобудування, а саме: передбачений законом порядок з’ясування обставин справи суб’єктом надання адміністративної послуги.

**1.3. Принцип законності як засадничий принцип діяльності суб’єктів його забезпечення щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування**

У попередньому підрозділі наведено поширене на сьогоднішній день розуміння принципу законності у теорії адміністративного права, зокрема розуміння його як принципу діяльності держави [**4**, с. 270]. З позиції дослідження в межах цього підрозділу актуальним є розширений розгляд принципу законності саме з цього боку. Так, наводиться розуміння принципу законності з точки зору його практичного застосування. З цього боку принцип законності втілюється у наступних вимогах: відповідність рішень органів (уповноважених осіб) чинному законодавству; прийняття їх у межах компетенції (повноважень); додержання необхідної процедури (форми) при прийнятті рішення; сприяння конкретного рішення створенню, закріпленню або розвитку корисних для суспільства відносин [**4**, с. 270].

Отже, мова має йти про забезпечення не тільки належного змісту нормативно-правових актів, але й належного правозастосування у разі якщо вказаний зміст викладено не достатньо чітко. Вказане відповідає положенням ч. 2 ст. 3 Конституції України, відповідно до яких права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження і забезпечення є головним обов’язком держави, а також ч.3 ст.22 Конституції України, в якій зазначено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Принциповими можливо вважати також положення ст. 64 Конституції України щодо неможливості обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, крім випадків передбачених Конституцією України, в тому числі в умовах воєнного або надзвичайного стану. Окрім зазначеного, слід відмітити конституційні вимоги, які гарантують реалізацію принципу законності: ч. 2 ст. 57, ч. 1 ст. 58, ч. 2 ст. 58, ч. 2 ст. 55, ч. 2 ст. 124, ч. 1 ст. 152 Конституції України. Щодо застосування вказаних та інших пов’язаних із ними положень слід відмітити неодноразове видання роз’яснень Конституційним Судом України [**217**; **219; 221**; **233**]. Вказані положення мають принципове значення для врегулювання діяльності передусім таких суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, як судові та правоохоронні органи

Суворе дотримання принципу законності як засадничого принципу діяльності суб’єктів його забезпечення обумовлене державно-владним характером відповідної діяльності, що полягає у обов’язковості виконання адресатами приписів тих рішень, які прийняті владними суб’єктами, а невиконання чи неналежне виконання тягне для порушників обтяжуючі наслідки, регламентовані охоронними нормами.

Правовий режим законності як засадничий принцип діяльності суб’єктів його забезпечення передбачає наявність підстав та порядок притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб відповідних органів за порушення тих правил і вимог, які закріплені у чинному законодавстві. У юридичній літературі визначаються наступні види юридичної відповідальності: конституційна, кримінальна, адміністративна, цивільна, дисциплінарна, матеріальна [**209**, с. 258-259]. Аналіз чинного законодавства, доктринальних джерел дає підстави стверджувати про можливість застосування всіх вказаних видів юридичної відповідальності до суб’єктів надання адміністративних послуг, в тому числі у галузі містобудування. Так, положеннями статті 166-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X (далі - КУпАП) [52] передбачено накладення адміністративної відповідальності також за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру: несвоєчасне повідомлення про відмову у видачі документа, незаконна відмова у його видачі. Можна також вказати на адміністративну відповідальність за адміністративні корупційні правопорушення (гл. 13-А КУпАП). Кримінальна відповідальність передбачена положеннями, що розміщені, зокрема у розділі XVII Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341-III (далі – КК України) (злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг) [**62**]: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України); службове підроблення (ст. 366 КК України) та ін.

Відмічаючи ключове значення щодо забезпечення законності діяльності вищих органів державної влади, насамперед Верховної Ради України, що своєю діяльністю створює його нормативне підґрунтя, судових та правоохоронних органів, що здійснюють заходи щодо його безпосередньої реалізації, слід вказати, що діяльність із забезпечення законності надання розглядуваних послуг на цьому не завершується.

У теорії права підзаконними нормативно-правовими актами визначаються акти, що приймаються, зокрема, на основі законів і не повинні їм суперечити. Значення підзаконних нормативних актів пов’язується із такими чинниками, як: необхідність забезпечення реалізації відповідними владними суб’єктами своїх повноважень; складність конкретної сфери суспільних відносин, необхідність забезпечення конкретності та оперативності у їх регулюванні [**209**, с. 202]. Дослідження чинного законодавства щодо надання адміністративних послуг, наукових праць, в яких розглядаються питання регулювання цієї сфери суспільних відносин свідчить про значну роль підзаконних нормативних актів у врегулюванні питань організації надання адміністративних послуг, в тому числі і у сфері містобудування. Попри викладені у ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги» положення щодо врегулювання ключових питань надання адміністративних послуг законом, слід констатувати, що значна кількість питань щодо надання адміністративних послуг, в тому числі і у галузі містобудування, регулюється підзаконними нормативними актами. Підтримуючи загальновизнану на сьогодні позицію щодо необхідності приведення підзаконного регулювання надання адміністративних послуг у відповідність до положень ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги», слід вказати одночасно на виправданість врегулювання значного кола вказаних питань саме підзаконними нормативними актами. Прикладами можна навести питання: компетенції суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг (Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459 [**104**]; Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 р. № 294 [**139**]; Положення про територіальні органи Держгеокадастру, затверджені наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 03.02.2015 р. № 14 [**140**]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12.03.2005 р. № 179 [**177**] тощо); окремих процедурних питань, зумовлених особливостями певних видів адміністративних послуг у галузі містобудування (Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1127 [**130**] тощо). Слід відмітити, що окремі питання діяльності суб’єктів надання адміністративних послуг прямо відносяться законом до підзаконного регулювання. Так, відповідно до ч. 10 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» Кабінет Міністрів України затверджує примірне положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент, а положення про конкретний центр надання адміністративних послуг та його регламент затверджуються органом, який прийняв рішення про утворення такого центру.

Відповідно до п. 3 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459 [**104**] (далі - Положення про Мінекономрозвитку), до основних завдань Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку) віднесено зокрема забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Протягом 2012-2016 р.р. Мінекономрозвитку було прийнято значну кількість нормативних актів, що стосуються різних питань організації надання адміністративних послуг: затвердження інформаційних та технологічних карток, стандартів надання адміністративних послуг, питання матеріально-технічного забезпечення реформування системи надання адміністративних послуг тощо. Крім того, видано значну кількість документів роз’яснювального характеру. Усе зазначене свідчить про істотну роль належного здійснення підзаконного і зокрема відомчого регулювання для забезпечення законності надання адміністративних послуг, в тому числі і у галузі містобудування. Водночас, як буде обґрунтовано в наступних підрозділах, слід констатувати наявність значних проблем у такому регулюванні, що негативним чином впливають на надання вказаних послуг. Їх проявами можна вважати передусім врегулювання підзаконними актами питань, які мають регулюватись законом (повноваження щодо надання адміністративних послуг, строки їх надання, перелік документів, необхідних для надання адміністративних послуг). Крім того, окремо слід вказати не істотні недоліки у регулюванні вимог щодо змісту технологічних карток адміністративних послуг у галузі містобудування, зокрема щодо визначення порядку оскарження результату адміністративних послуг. Вказане свідчить про необхідність подальшого вдосконалення підзаконного в цілому та відомчого зокрема нормативного регулювання надання адміністративних послуг у галузі містобудування як важливий напрямок забезпечення законності надання цих послуг.

У попередньому підрозділі було вказано на значення відомчого (внутрішнього) контролю в державному управлінні як способу забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Як було вказано, ці положення є основою також і щодо розгляду питань забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування як суб’єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Суб’єктами внутрішнього контролю в державному управлінні можливо визначити, передусім, внутрішньовідомчі контролюючі структури – контрольно-ревізійні підрозділи. Контрольні повноваження мають також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади як суб’єкти управління у певній сфері правовідносин. Ці повноваження закріплюються у положеннях про відповідні органи, їх управління (відділи), статутах державних підприємств, установ, організацій. У міністерствах і відомствах для здійснення контрольних функцій утворюються відомчі інспекції, групи. Контрольні повноваження покладаються також на юридичні служби і юрисконсультів [**4**, с. 274]. В аспекті визначення суб’єктів контролю в управлінні, в тому числі в державному, слід звернути увагу також на доктринальні положення щодо визначення керівника. Керівник визначається як посадова особа, яку наділено повноваженнями щодо очолюваного нею колективу і яка здійснює внутрішньоорганізаційне управління ним. Виділяють лінійних та функціональних керівників. Лінійні керівники відповідають не лише за результати власне своєї праці, а й за організацію діяльності членів керованого ними колективу. Функціональні керівники відповідають за результативність керівництва певними функціями управління або елементами цих функцій [**17**, с. 368-369]. З вказаних положень очевидним випливає доцільність визначення суб’єктом внутрішнього контролю також керівника відповідного структурного підрозділу або колективу.

Відповідно до ст. 5, ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV (далі – Закон «Про місцеві державні адміністрації») [**157**] вказано на повноваження голови місцевої державної адміністрації щодо: формування їх складу та визначення їх структури в межах, установлених законодавством; призначення та звільнення керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня. Межі для реалізації вказаних повноважень передбачені зокрема постановою Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12.03.2005 р. № 179 (далі – Постанова «Про упорядкування структури органів виконавчої влади») [**177**]. Так, п.п. 3-1, 4 встановлено види структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій виходячи з їх призначення та чисельності працівників: департамент, управління, відділ, сектор, відділення, митний пост. У разі недоцільності утворення у складі апарату місцевих державних адміністрацій відповідних структурних підрозділів для виконання окремих функцій вводяться посади відповідних спеціалістів.

Вказані положення знаходять своє підтвердження у практичній діяльності відповідних суб’єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Так, структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, що уповноважені надавати адміністративні послуги, створюються як департаменти або як управління, а іноді і як сектори. Причому типовою є практика поєднання в одному підрозділі функцій щодо надання адміністративних послуг у сфері містобудування та управлінських функцій в інших сферах суспільних відносин, зокрема у сфері архітектури [**29**; **98**; **99**].

Щодо ж визначення складу і структури органу місцевого самоврядування (відповідної ради, її виконавчих органів), то слід виходити з положень щодо організаційної автономії органів місцевого самоврядування, що виявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам та забезпечувала ефективне управління [**4**, с. 114]. Вказані положення відображено, передусім, у ст. 54 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», де закріплено повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради щодо затвердження власних: структури і штатів; складу та структури виконавчих органів (управлінь, відділів тощо); затвердження положень про відповідні відділи, управління тощо.

Подібну практику можна спостерігати і в органах місцевого самоврядування. Так, в структурі Харківської міської ради діє Департамент містобудування, архітектури та генерального плану [**26**]. Водночас, слід відмітити, що функції з надання окремих адміністративних послуг (реєстрація прав на нерухоме майно), що мають безпосереднє відношення до містобудування покладено на інший структурний підрозділ – Департамент державної реєстрації, який до того ж знаходиться в іншій системі підпорядкування: не заступнику міського голови з питань сім’ї, молоді та спорту, а заступнику міського голови з питань правового забезпечення [**27**; **205**]. Слід зауважити, що Вишгородською міською радою також затверджено положення про окремий відділ державної реєстрації Вишгородської міської ради, на який покладено повноваження стосовно надання адміністративних послуг щодо реєстрації прав на нерухоме майно [**107**].

Отже, щодо визначення складу і структури місцевої державної адміністрації її голова володіє такими повноваженнями, як: визначення статусу відповідного підрозділу місцевої державної адміністрації (як департаменту, управління, відділу або сектору); замість створення підрозділу введення посади відповідного спеціаліста; об’єднання вже створених підрозділів або функцій певних спеціалістів. Щодо ж визначення складу і штатів виконавчих органів повноваження має відповідна рада. Належна реалізація відповідних повноважень може розглядатись як необхідна умова законності діяльності підрозділів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які уповноважені на надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Вказане в повній мірі стосується також забезпечення законності діяльності окремих центральних органів виконавчої влади як суб’єктів надання вказаних послуг. Отже, реалізація відповідних організаційних повноважень є важливим напрямом забезпечення законності діяльності щодо надання вказаних послуг.

Діяльність суб’єктів забезпечення законності має не тільки владно-імперативний, а й регулятивний характер. Формами реалізації регулятивних заходів виступають, зокрема адміністративні договори.

Звернення до положень правової доктрини дозволяє виділити дисертаційне дослідження Ж.В. Завальної, присвячене обґрунтуванню концепції адміністративного договору [**40**], спираючись на результати поглибленого аналізу робіт – Н.Г. Александрова, В.В. Іванова, А.Д. Корецького, М.А.Нечитайло, Г.Ф. Шершеневича, Я.М. Магазінера, Р.О. Халфіної, В.А. Юсупова та інших вчених, специфіки сучасного стану правового регулювання договорів у публічно-правових відносинах, авторського сприйняття правової природи таких договорів. На думку Ж.В. Завальної, адміністративні договори можуть застосовуватись у відносинах між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також усередині системи органів виконавчої влади. Такої ж позиції притримують інші дослідники проблематики адміністративного договору, наприклад С.О. Короєд [**57**], М.Я. Сидор [**193**].

Однак, такий підхід не єдиний, існує і ширше за змістом сприйняття адміністративного договору. Адміністративний договір визначено як угоду, укладену суб’єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов’язково одна із сторін. Серед ознак адміністративного договору названо: 1) виникнення у сфері публічної влади у зв’язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування своїх владних повноважень; 2) підставою виникнення є правозастосовний акт, прийнятий цими органами; 3) організуючий характер; 4) метою є задоволення публічних інтересів. Вказано, що для адміністративного права найбільш характері функціонально-управлінські договори, договори між державними і недержавними організаціями. Крім того, існують договори про делегування повноважень. Функціонально-управлінськими названо договори, які укладаються між суб’єктами виконавчої влади з метою координації їх діяльності при розв’язанні спільних завдань [**6**, с.291-292]. Останнім часом питання адміністративного договору отримали широку увагу в науковій літературі. Зокрема основоположні аспекти цього інституту досліджували В.С. Стефанюк, В.П. Чабан, І.В. Трофіменко, О.Л. Левчишина, О.В. Проскурін та інші.

Серед рис адміністративного договору можна виділити наступні: 1) предметом виступають публічно-правові відносини; 2) сторони договору мають бути наділені повноваженнями, які реалізуються у публічно-правових відносинах; 3) компетенція сторін договору, підстави укладання урегульовані законодавством; 4) метою адміністративного договору виступає організація, упорядкування певної діяльності; 5) має консенсуальний характер, що передбачає процедури погодження.

Опрацювання вказаних вище наукових підходів дозволяє зазначити про доцільність розгляду адміністративного договору як договірної форми врегулювання публічно-правових відносин щодо: надання адміністративних послуг у галузі містобудування; забезпечення законності їх надання. Зокрема, перспективною сферою застосування адміністративних договорів є врегулювання правовідносин, що можуть виникати між органами місцевого самоврядування як суб’єктами надання окремих адміністративних послуг (прирівняних до них дій) та органами державної влади як держателями відповідних реєстрів, отримання відомостей з яких є необхідним при наданні таких послуг.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 123 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III (далі – ЗК України) [45] надання земельних ділянок, зокрема комунальної власності, у користування здійснюється, зокрема, органами місцевого самоврядування. Щодо земельної ділянки, що належить територіальній громаді м. Харкова відповідне рішення приймається Управлінням містобудування та архітектури Департаменту містобудування, архітектури та генерального плану Харківської міської ради [**223**]. Для отримання цієї адміністративної послуги на сайті вказаного Управління передбачено подання певних документів, в тому числі - витяг (оригінал) з Державного земельного кадастру про земельну ділянку [**223**].

У п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р. № 3613-VI [**128**] державний земельний кадастр визначено як єдину державну геоінформаційну систему відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами. Відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 6, п. 1 ч. 2 ст. 7 вказаного Закону, ведення та адміністрування Державного земельного кадастру забезпечуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Цей же орган є держателем Державного земельного кадастру, а також має повноваження щодо його власне ведення. Відповідно до п. 1 Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15 [**132**], вказаним органом є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр). Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 03.02.2015 р. № 14 [**140**] затверджені Положення про територіальні органи Держгеокадастру. Виходячи з наведеного, необхідну для надання адміністративної послуги інформацію з Державного земельного кадастру Управління отримує з вказаного вище витягу про земельну ділянку від особи, яка звертається за наданням адміністративної послуги. Водночас, у ч. 8 ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги» закріплено положення про отримання суб’єктом надання адміністративної послуги необхідної інформації без участі суб’єкта звернення. Джерелами отримання інформації визначено: доступ до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління; через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

Навіть не вдаючись до дослідження таких питань, як: правового статусу Держгеокадастру, його територіальних органів як суб’єктів надання адміністративних послуг; взаємодії органів місцевого самоврядування та вказаних органів щодо взаємного доступу до інформаційних баз можливо зробити висновок про суперечність існуючого порядку надання вказаної адміністративної послуги тим засадам, що закріплені у ч. 8 ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги». Слід також зауважити, що за існуючого стану отримання вказаного вище рішення Управління як адміністративна послуга передбачає попереднє звернення особи за отриманням вказаного витягу, що є дією, яка прирівнюється до надання адміністративних послуг. Вказане також суперечить ідеї «єдиного вікна» щодо порядку надання адміністративних послуг.

На сьогоднішній день, як вказує О.Є. Бухтатий, стан впровадження «електронного урядування» в Україні можна характеризувати як декларативний, зміни якого передбачають вирішення необхідних питань на рівні Уряду України [**15**]. Тому основним джерелом отримання суб’єктом надання адміністративної послуги необхідної інформації залишається доступ до відповідних інформаційних систем або баз даних. Питання взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у подібних випадках врегульовано не повною мірою.

Слід зауважити, що дослідники у сфері надання адміністративних послуг, зокрема В.П. Тимощук, вказують на доцільність існування наведеної схеми взаємовідносин між органами місцевого самоврядування як суб’єктами надання адміністративних послуг та органами виконавчої влади як держателями відповідних реєстрів, зокрема стосовно надання таких «базових» адміністративних послуг, як реєстрація: місця проживання, прав власності на нерухоме майно, колісних транспортних засобів [**214**, с. 118-119].

Зі зростанням усвідомлення суб’єктами права власних прав і свобод все більшого значення набувають договірні форми відносин та економічне стимулювання зацікавленості суб’єктів у належній поведінці [**4**, с. 169]. Слід визнати слушною позицію дослідників щодо підвищення актуальності адміністративного договору як засобу врегулювання управлінських відносин завдяки об’єктивним процесам децентралізації та деконцентрації державної влади [**193**, с. 79]. Враховуючи це, слід погодитись із перспективністю врегулювання шляхом укладення адміністративних договорів відносин між органами місцевої державної влади (місцевими державними адміністраціями) та органами місцевого самоврядування [**193**, с. 79]. Як вказується в юридичній літературі, адміністративний договір забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у випадках, коли суб’єкти управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними і виникає потреба в координації їх діяльності [**4**, с. 1170]. Це дозволяє поширити наведене вище твердження стосовно місцевих державних адміністрацій також і щодо центральних органів виконавчої влади.

Водночас, реалізація вказаного потребує істотного вдосконалення законодавства щодо правового статусу відповідних органів влади. Передусім, необхідним є врегулювання законодавством повноважень щодо укладення таких договорів, причому врегулюванню обов’язково мають підлягати питання як власне щодо права на укладання відповідного договору, так і щодо кола питань, які можуть врегульовуватись конкретним договором. Крім того, слід звернути увагу на усталене щодо доктрини адміністративних договорів положення про те, що до процедури, зокрема укладення адміністративних договорів доцільно застосовувати загальні норми договірного права, встановлені цивільним законодавством, зокрема такі, як форма договору [**4**, с. 171]. З цієї позиції не можна не погодитись із висловлюваними у доктрині цивільного права твердженнями, щодо значення існування типових договорів, які розглядаються як: уніфікований засіб, що забезпечує однакове оформлення конкретних договірних відносин; своєрідний нормативно-правовий акт, який часто заповнює правове регулювання певної сфери договірних відносин через недостатнє врегулювання їх актами вищої юридичної сили [**226**, с. 156]. З точки зору публічного права, то з огляду на необхідність забезпечення відповідності засобів регулювання суспільних відносин сфері регулювання, в якій вони застосовуються, то другий аспект значення типових умов договору щодо публічного права потребує додаткового обґрунтування. Водночас, щодо першого аспекту неможливо не погодитись із тим, що існування таких типових адміністративних договорів тільки сприятиме зміцненню законності їх застосування, передусім з огляду на обмеженість волі суб’єктів публічного права порівняно із суб’єктами приватного права. В окремих останніх юридичних дослідженнях теж відстоюється доцільність розроблення типових умов адміністративних договорів [**42**, с. 65]. З огляду на викладене, з метою уніфікації оформлення відповідних відносин між органами публічної влади щодо надання адміністративних послуг, в тому числі і у галузі містобудування доцільною є розробка типових умов відповідних адміністративних договорів.

Специфічними способами забезпечення законності діяльності сторін таких адміністративних договорів можливо вказати заходи, визначені Ж.В. Завальною, що можуть здійснюватись у зв’язку із: забезпеченням виконання адміністративного договору (правові - видання спільних, забезпечувальних актів; організаційні – проведення контрольних перевірок (взаємних та контрольних), здійснення наглядових заходів, проведення спільних засідань робочих груп, комісій для прозорості ходу виконання адміністративного договору); невиконанням договору (застосування адміністративної реституції (повернення сторін в початкове становище), розірвання адміністративного договору (тягне припинення забезпечувального акта; припинення роботи спільних робочих груп, комісій) [**39**, с. 5, 15, 22]. Крім того, вагомий попереджуючий вплив на поведінку сторін договору матиме саме закріплення вказаних заходів та умов їх застосування у адміністративному договорі [**66**, с. 189-190].

Проведений розгляд свідчить, що у доктрині адміністративного права проблема запровадження адміністративних договорів активно обговорюється, також слід відзначити існування різних наукових підходів щодо визначення правової природи адміністративного договору, виділення видів публічно-правових відносин, які можуть бути предметом договірного регулювання. Вказане, а також характер правовідносин, що виникають між органами влади при наданні окремих адміністративних послуг у галузі містобудування свідчить про перспективність подальшого наукового пошуку сутності і змісту адміністративного договору як однієї з форм діяльності суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

Окрім зазначеного, можливо також зробити висновок, що вимоги принципу законності щодо діяльності суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування передбачають не тільки належний рівень їх правозастосовної діяльності, але також здійснення заходів щодо вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг на відомчому рівні.

Проведене дослідження надає можливість визначити основні напрямки діяльності суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, що потребують особливої уваги щодо забезпечення законності: 1) діяльність окремих суб’єктів забезпечення законності, що носить організаційний характер (наприклад, визначення окремого структурного підрозділу органу місцевого самоврядування, що здійснює надання певних адміністративних послуг, призначення його керівника); 2) правозастосовна діяльність щодо здійснення поточного внутрішнього контролю (в тому числі – за зверненнями громадян) надання вказаним суб’єктом адміністративних послуг; 3) здійснення правового регулювання надання адміністративних послуг на відомчому рівні.

На початку цього підрозділу було встановлено основні позиції розуміння Конституційним Судом України принципу верховенства права, яке було визначено зокрема як панування права в суспільстві, втілення у правозастосовну діяльність. На сьогодні виділяється зміст принципу верховенства права у вузькому та широкому розумінні. У широкому значенні цей принцип розуміється як «верховенство права над державою», а у вузькому – як модель співвідношення права і закону у регулюванні суспільних відносин [**209**, с. 335].

Належне надання адміністративних послуг є запорукою реалізації таких конституційних прав людини і громадянина, як право на: житло (ст. 47 Конституції України), безпечне для життя і здоров’я довкілля (ст. 50 Конституції України). Не можна заперечувати також того, що при визначенні змісту адміністративних договорів, інших актів управління у сфері надання адміністративних послуг у галузі містобудування значення принципу верховенства права як вимоги щодо правового характеру зазначених актів залишається актуальним. Тому можливо казати про тісний зв’язок цього принципу із принципом законності як засадничим принципом діяльності вказаних суб’єктів.

Децентралізація адміністративних послуг як передача або делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування розглядається в юридичній літературі як один з визначних напрямків розвитку системи надання адміністративних послуг [**215**, с. 13]. У зв’язку із вказаним привертають до себе увагу окремі проблеми реалізації принципу законності як засадничої основи діяльності суб’єктів його забезпечення, зокрема слід звернути увагу на необхідність вдосконалення правового регулювання делегованих повноважень.

У ч. 3 ст. 143 Конституції України зазначено, що «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», а відповідно до ч. 6 ст. 118 Конституції України, «місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами». Ці конституційні приписи деталізовано у чинному законодавстві, яке регулює діяльність місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

# Відповідно до ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до делегованих повноважень віднесено «повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом». Однак, відмінність делегування повноважень від їх надання полягає у тому, що делегування повноважень означає передачу певним органом повноважень, які йому надані законом, за власним рішенням (тобто це є правом, а не обов’язком органу, що делегує повноваження). Делегування є двостороннім актом і передбачає згоду суб’єкта, якому делегуються повноваження, на їх виконання. При цьому вважається, що делегування повноважень має супроводжуватися передачею відповідних матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Умови передачі та виконання делегованих повноважень закріплюються в адміністративному договорі. Надання ж повноважень є одностороннім актом. Зважаючи на вказане, ототожнення делегування повноважень з їх наданням у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не відповідає ч. 3 ст. 143 Конституції України. На подібні проблеми окремими дослідниками вказувалося ще кілька років тому [204, с. 232], але на сьогоднішній день, на жаль, вказане становище продовжує існувати.

# Аналізуючи питання вирішення компетенційних спорів, М.Г. Кобилянський зазначає наступне. До делегованих повноважень також належать «повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 7 ч. 1 ст. 2, ст. ст. 14, 29, 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Делегування відбувається на підставі ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», але оскільки ні районні, ні обласні ради не мають власних виконавчих органів, вони, по суті, позбавлені альтернативи при вирішенні питання делегування повноважень і з огляду на пряму вказівку закону «делегують» їх відповідним місцевим державним адміністраціям. Тим самим, у згаданому випадку, право делегування повноважень перетворюється на безальтернативний обов’язок. Слід ще й вказати, що стаття 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ч. 2) передбачає можливість «передачі» Кабінетом Міністрів України в межах, визначених законом, місцевим державним адміністраціям окремих повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, що за своєю правовою суттю, на наш погляд, також є «делегуванням» повноважень. Аналогічний припис щодо можливості «передачі» повноважень між органами виконавчої влади міститься у статті 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII (далі – Закон «Про Кабінет Міністрів України») [50, с.113; 154].

# Таким чином, чинне законодавство містить суперечливі норми відносно делегування і надання повноважень. Невизначеними також залишаються питання реалізації відповідної компетенції, особливо зважаючи на структуру системи органів місцевого самоврядування. Зважаючи на вказане потребують вдосконалення не тільки питання правової визначеності норм-дефініцій «делегування», «надання повноважень», але й приведення у відповідність Основному Закону компетенції органів місцевого самоврядування щодо делегування повноважень, усунення суперечностей між відповідною компетенцією органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

# Одним з аспектів сучасного розуміння місцевого самоврядування є сприйняття його як форми залучення громадян до участі в розв’язанні питань місцевого значення [74, с. 89, 93-94]. Категорія «питання місцевого значення» як чіткий критерій розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не дістав широкої окремої уваги в юридичній літературі. Можна вказати лише на окремі публікації в періодичних виданнях, що безпосередньо присвячені цьому питанню протягом останніх років. Так, М.Я. Сидор, вказуючи на багатогранність цього поняття, вказує на значну кількість спроб надати йому визначення. Зокрема, він наводить позицію В.В. Кравченка щодо розуміння питань місцевого значення як питань, що мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів [194, с. 227]. Сам дослідник визначає наступні критерії віднесення тих чи інших проблем до категорії «питання місцевого значення»: оптимальне врахування місцевих інтересів; врахування (не порушення) інтересів держави; не вихід за межі наданих державою повноважень [194, с. 229]. У підрозділі 1.1 підкреслювався притаманний містобудівній діяльності локальний характер наслідків її здійснення, що полягає у поширенні цих наслідків лише на конкретну обмежену територію.

# Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [175]. До мети вказаної Концепції віднесено формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для зокрема, надання високоякісних та доступних публічних послуг. Для досягнення цієї мети передбачено віднесення до основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (адміністративно-територіальна одиниця - громада) забезпечення зокрема надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

В юридичній літературі виділяють кілька критеріїв класифікацій видів повноважень органів місцевого самоврядування. Разом із тим, правову природу повноважень органів місцевого самоврядування найкращим чином відображає поділ їх на: власні, делеговані та виключні. Так, під власними повноваженнями розуміються повноваження щодо вирішення справ, що безпосередньо стосуються життєдіяльності громади і відповідають її управлінським та фінансовим можливостям. Конструкція виключних повноважень відображає специфіку правового статусу конкретного органу місцевого самоврядування, оскільки вони не можуть бути передані чи делеговані іншим органам чи посадовим особам. Делегованими повноваженнями визначаються повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [**74**, с. 382, 384-385]. Все наведене актуалізує питання щодо віднесення певної частини повноважень щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування до компетенції органів місцевого самоврядування. Слід зауважити, що вказана ідея надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування не є новою. На можливість та доцільність закріплення за ними вказаних повноважень неодноразово наголошувалось у наукових працях, зокрема у роботах С.Л. Дембіцької, Ю.М. Ільницької, В.П. Тимощука та інших науковців [**25**; **48**; **215**].

Характер наслідків переважної більшості адміністративних послуг у сфері містобудування у вузькому значенні свідчить про доцільність надання органам місцевого самоврядування повноважень щодо їх надання, причому шляхом не делегування відповідних повноважень, а виключно шляхом їх передання. Так, наприклад, на сьогоднішній день такі послуги, як реєстрація декларації про початок виконання підготовчих, будівельних робіт, реєстрація декларації про готовність об'єкта до експлуатації здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю (п. 3 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт; п. 3 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів). Відповідно до п. 1, абз. 3 п. 3 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України (далі – ДАБІ України), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 р. № 294 [**139**], таким органом визначено ДАБІ України. Це попри те, що вказані послуги стосуються також об’єктів будівництва, що не належать до IV та V категорій складності. Слід зауважити, що пунктом 13 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 р. № 191-VIII (далі – Закон про дерегуляцію № 191-VIII) [**125**] повноваження щодо здійснення вказаних адміністративних послуг (за окремими винятками) були передані до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Причому, ці повноваження визначено як делеговані, що викликає запитання, враховуючи переважно локальний характер наслідків надання вказаних послуг.

Положенням вказаної вище Концепції відповідатиме також віднесення до повноважень органів місцевого самоврядування здійснення також переважної більшості дій, прирівняних до надання адміністративних послуг у галузі містобудування: надання довідок, витягів, виписок тощо (ч. 3 ст. 3 Закону «Про адміністративні послуги»). Вказані дії можуть здійснюватись ними шляхом взаємодії з органами державної влади, на які покладено функції держателів, реєстраторів відповідних реєстрів. Водночас, не викликає сумнівів доцільність залишення повноважень щодо надання більшості адміністративних послуг у галузі містобудування в широкому значенні (ліцензування видів господарської діяльності, пов’язаної із будівництвом об’єктів IV, V категорії складності; ліцензування освітніх послуг у галузі містобудування тощо) у компетенції органів державної влади, зважаючи на значення, характер наслідків надання таких послуг. Більш детально вказана теза буде обґрунтовуватись в подальших підрозділах.

**ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1**

1. Містобудівну діяльність як предмет надання адміністративних послуг слід визначати з позиції сфери правовідносин, що є об’єктом здійснення правового регулювання через надання адміністративних послуг.

2. Обґрунтовано необхідність визначення містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг у вузькому та широкому розумінні. У вузькому розумінні нею охоплюються діяльність суб’єктів містобудування, спрямована на конкретні об’єкти містобудування та будівництва. У широкому розумінні цим поняттям охоплюється також діяльність, яка забезпечує можливість здійснення містобудування у цілому, як правило не спрямована на конкретні об’єкти містобудування та будівництва (освітня діяльність, ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві). Наслідки здійснення містобудівної діяльності, що є предметом надання адміністративних послуг, в значній кількості випадків проявляються на місцевому рівні. Це актуалізує значення органів місцевого самоврядування як суб’єктів їх надання.

3. Ознаками містобудівної діяльності, що відображають її специфіку як предмету надання адміністративних послуг та впливають як на організацію, так і на засоби забезпечення законності їх надання визначено: 1) цілеспрямованість; 2) особлива мета – створення та підтримання повноцінного життєвого середовища; 3) підвищені соціальна значимість та конфліктний характер; 4) здійснення у порядку, передбаченому чинним законодавством, із врахуванням особливостей реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції; 5) характерні спеціальні об’єкти і суб’єкти; 6) є діяльністю, при здійсненні якої враховуються території за видами переважного використання, соціальні стандарти проживання, соціальна та інженерно-транспортна інфраструктури, стан екології; 7) у галузі архітектури є об’єкти та суб’єкти авторського права; 8) необхідним є додержання містобудівних умов та обмежень; 9) потребує надання адміністративних послуг; 10) порушники містобудівного законодавства притягуються до відповідальності, згідно законодавства.

4. Адміністративну послугу у сфері містобудування як об’єкт забезпечення законності слід розглядати не тільки з позиції результату здійснення владних повноважень (реєстрація, надання дозволу тощо), але також як належний склад дій і рішень суб’єкта владних повноважень щодо забезпечення вказаного результату, вчинення їх у встановлені законом строки.

5. Вимоги щодо організації забезпечення законності надання досліджуваних послуг залежать, в першу чергу, від таких їх характеристик, як: сфера надання, суб’єкт надання, засоби та порядок збирання інформації суб’єктом надання адміністративної послуги.

6. Вимоги принципу законності щодо діяльності суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування передбачають не тільки належний рівень їх правозастосовної діяльності, але також здійснення заходів щодо вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг, в тому числі і на відомчому рівні.

7. Обґрунтовано доцільність врегулювання певних відносин щодо надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг (вчинення прирівняних до них дій) у досліджуваній сфері, шляхом укладення адміністративних договорів між ними та органами виконавчої влади. Предметом цих договорів слід визначити адміністративні правовідносини щодо взаємодії між вказаними органами стосовно вказаних рішень, дій, зокрема щодо надання органам місцевого самоврядування інформації з певних державних реєстрів, держателями яких є органи виконавчої влади.

**Розділ 2**

**Зміст забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування**

**2.1. Система гарантій законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування**

Сьогодні усталеним загальним розумінням гарантій законності є їх визначення як системи загально-соціальних і спеціально-соціальних (юридичних) умов, засобів, способів, що закріплені в чинному законодавстві та спрямовані на забезпечення режиму законності [**195**, с. 496]. Вказане визначення надано О.Ф. Скакун. З подібного розуміння гарантій законності виходить також Ю.С. Шемшученко [**17**, с. 290].

О.Ф. Скакун формує систему гарантій законності, що складається з загальносоціальних та спеціальносоціальних (юридичних) гарантій. Загальносоціальними вчена називає умови, що мають визначальний вплив на формування режиму законності: економічні, політичні, соціальні, ідеологічні (духовні). Економічні умови пов’язуються, передусім, із рівнем економічного розвитку суспільства, різноманістністю форм власності тощо. Політичні умови пов’язуються із рівнем розвитку демократизму та політичного плюралізму як гарантії самовизначення особи. Соціальними гарантіями законності називаються життєвий рівень населення та рівень соціального забезпечення. Ідеологічними гарантіями називаються розвинена правосвідомість, ідеологічний плюралізм, інформованість суспільства, недопущення культивування негативних соціальних явищ (насильство, націоналізм, расова ворожнеча та ін.) [**195**, с. 489]. Здійснена у підрозділах 1.1 та 1.2 характеристика містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг, а також самих послуг у цій сфері як об’єкту забезпечення законності дає підстави стверджувати, що вказані загальносоціальні гарантії законності є актуальними також і стосовно забезпечення законності діяльності суб’єктів надання вказаних послуг. Так, рівень матеріально-технічної забезпеченості відповідних органів (посадових осіб) входить до тих чинників, що мають ключовий вплив на належне надання адміністративних послуг.

Спеціальносоціальними (юридичними) гарантіями законності називаються закріплені у праві юридичні умови, правові способи та організаційно-правові засоби, що спрямовані на забезпечення режиму правової законності. Юридичними умовами визначається якісний стан джерел (форм) права (зокрема правових актів, актів тлумачення норм права). Правові способи пов’язуються як із нормативним забезпеченням законності (якісне законодавство, наявність належних юридичних процедур і процесів), так і з правозастосовною діяльністю (контроль за додержанням законності, охорона суб’єктивних прав; реалізація юридичної відповідальності). Окремо вказується на значення правової культури та правової свідомості населення. Організаційно-правові засоби забезпечення законності пов’язуються, передусім, з належною організацією роботи суб’єктів публічної влади: підбір кадрів, організація праці [**195**, с. 489].

З викладеного у попередньому розділі розуміння адміністративної послуги як створення умов для реалізації особою своїх прав очевидним випливає положення, що надання адміністративних послуг є за своєю сутністю правозастосовною діяльністю, що відбувається у випадках, коли відповідні права не можуть бути реалізовані без наявності рішення уповноваженого органу (посадової особи) [**209**, с. 266]. Вказане узгоджується із поширеною нині «широкою» управлінською концепцією адміністративного процесу [**65**, с. 33]. Значення якісного законодавства для забезпечення законності правозастосування важко переоцінити. Адже одним з принципів правозастосовної діяльності визначено принцип законності, що полягає, зокрема, у винесенні акта правозастосування на основі правильного тлумачення норм матеріального права і відповідно до цих норм [**209**, с. 266-268].

У попередньому підрозділі контроль визначено основним способом забезпечення законності не тільки щодо діяльності органів виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг, але й щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Втім, таки способи, як охорона суб’єктивних прав, реалізація юридичної відповідальності теж слід віднести до ключових гарантій забезпечення законності надання розглядуваних послуг. Проявами застосування вказаних способів можливо вважати притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності, що було висвітлено у попередньому підрозділі, скасування рішення суб’єкта надання адміністративної послуги в адміністративному або судовому порядку.

Значення належного здійснення підбору кадрів для забезпечення функціонування будь-якої організації важко перебільшити. Як вказує В.Я. Малиновський, діяльність будь-якої організації залежить від конкретних людей. Людина визначається основним ресурсом і потенціалом організації [**80**, с. 360]. В.П. Тимощук, досліджуючи питання організації надання адміністративних послуг через ЦНАП, одним з принципових питань визначає кадрове забезпечення ЦНАП, в рамках якого вказує на проблеми: складу та оптимальної чисельності працівників, забезпечення їх належної кваліфікації, робочий графік [**213**, с. 52-59]. Окрім зазначеного, дослідник вказує на такі ключові організаційні питання роботи ЦНАП, як: компетенція, організація роботи, інформаційне забезпечення тощо [**213**, с. 3-4]. З урахуванням існуючих процесів децентралізації публічної влади актуальності набувають питання організації діяльності органів місцевого самоврядування як суб’єктів надання адміністративних послуг. П.М. Любченко, досліджуючи питання критеріїв побудови оптимальної структури органів місцевого самоврядування, наводить положення з науки менеджменту про те, що лише 15-20 % неправильних рішень приймаються через невміння виконавців, а решта – через недосконале управління [**74**, с. 206]. Отже, наведені О.Ф. Скакун організаційно-правові засоби забезпечення законності актуальні також і щодо системи надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

Вище вже було встановлено принципове значення якісного законодавства як чинника належного правозастосування щодо надання адміністративних послуг. Водночас, слід зауважити, що в юридичній літературі законність визначається лише одним з дев’яти принципів застосування норм права. Іншими принципами визначаються: справедливість, пропорційність, правова визначеність, обґрунтованість, доцільність, добросовісність, розумність, своєчасність [**209**, с. 268-269]. Втім, перші чотири принципи фактично можна розглядати як прояви принципу верховенства права, і не можуть застосовуватись поза законом. Останні ж чотири принципи фактично є вимогами до реалізації адміністративного розсуду [**67**, с. 124], що в свою чергу ґрунтується на законі. Не можуть реалізовуватись поза вимогами закону також організаційно-правові засоби: добір кадрів, організація праці.

Особливе значення вдосконалення законодавства у галузі надання адміністративних послуг як гарантії законності їх надання зумовлюється також вимогами статті 5 Закону «Про адміністративні послуги», якою визначено особливі вимоги до регулювання надання адміністративних послуг, що полягають у встановленні рівня нормативно-правового регулювання основних засад надання адміністративних послуг (найменування послуги та підстави її одержання, суб’єкт надання та його повноваження, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги тощо) виключно законом. На жаль, відповідні надання переважної більшості адміністративних послуг у галузі містобудування врегульовано підзаконними нормативними актами, передусім постановами Кабінету Міністрів України. Слід підтримати позицію В.П. Тимощука, який вказує на такий позитивний ефект від зазначеного положення, як стабільність та прозорість законодавства про надання адміністративних послуг [**85**, с. 104]. Враховуючи вказане, положення, передбачені ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги» можна розглядати як специфічну гарантію законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Вказане визначає особливі вимоги щодо діяльності із формування належного законодавства щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування, а також визначає компетенцію окремих суб’єктів забезпечення законності надання цих послуг.

Якісне законодавство розглядається в двох аспектах: соціальному (зміст законодавства) та юридичному (формальна сторона). Вказується на необхідності досягнення: адекватності закону (як суспільному розвиткові загалом, так і правовій системі зокрема), його ресурсозабезпеченості, відповідності іншим законам, правового змісту, визначеності [**90**]. З подібної позиції виходять також більш пізні дослідники, зокрема Л.М. Легін [**70**, с. 203]. Не заперечуючи принципове значення якісного законодавства як гарантії законності, в тому числі і щодо розглядуваних питань, при визначенні предмета подальшого дослідження слід виходити з наступного. Вказані вище вимоги визначають достатньо широкий зміст поняття «якість законодавства», і надання рекомендацій щодо забезпечення якості законодавства щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування зумовило б необхідність поглибленого звернення до наукових досягнень у галузі соціології, економіки, що виходить за межі цього дослідження. За таких обставин предметом цього дослідження коректніше поставити забезпечення такого показника законодавства, як його ефективність. Визначення ефективності законодавства можливо здійснити з позиції більш широкого поняття ефективності правового регулювання, під яким у юридичній літературі на сьогодні пов’язується із можливістю викликати за допомогою такого регулювання максимально позитивні у конкретній ситуації наслідки за рахунок розумних, доцільних, обґрунтованих витрат та обмежень [**209**, с. 144]. Тому в межах цього дослідження слід вести мову про необхідність вдосконалення відповідного законодавства саме в напрямку підвищення його ефективності.

Визначаючи напрями вдосконалення гарантій забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, слід мати на увазі також позицію О.Ф. Скакун щодо забезпеченості юридичних гарантії законності правозастосовною діяльністю різних органів та їх посадових осіб: Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, судових та правоохоронних органів тощо [**195**, с. 497]. В аспекті забезпечення законності надання вказаних послуг значний інтерес представляє здійснення функцій із забезпечення законності такими суб’єктами, як: адміністратор ЦНАП, керівник структурного підрозділу відповідного органу державної влади або місцевого самоврядування – суб’єкта надання адміністративної послуги, голова відповідного органу тощо. На сьогоднішній день у правозастосовчій діяльності суб’єктів забезпечення законності надання вказаних послуг слід констатувати, в окремих випадках: затягування розгляду звернень фізичних та юридичних осіб щодо оскарження результатів надання адміністративних послуг, необґрунтовані відмови у розгляді відповідних звернень, несвоєчасне притягнення до відповідальності відповідних посадових осіб, що приймають рішення, пов’язані із наданням адміністративних послуг тощо. З огляду на триваючі процеси децентралізації повноважень із надання адміністративних послуг є всі підстави казати про сприятливі умови для поширення вказаних проблем. Виходячи з наведеного, другим напрямком вдосконалення юридичних гарантій законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування слід визначити належний рівень правозастосовної діяльності суб’єктів забезпечення законності.

В аспекті забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування така правозастосовна діяльність здійснюється, в першу чергу, у двох напрямках: проведення контролю та розгляд звернень громадян. Причому, як було встановлено у попередньому розділі, вказане є актуальним щодо забезпечення законності надання вказаних послуг як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування. Виходячи з останніх наукових досліджень, ухвалених змін до законодавства, висловлюваних законодавчих ініціатив передання повноважень щодо надання адміністративних послуг до органів місцевого самоврядування та вирішення пов’язаних із цим питань сьогодні можна назвати актуальною проблемою як державної політики, так і науки адміністративного права. Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що затверджена розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р (далі - Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні) [**175**] питанням забезпечення виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо надання адміністративних послуг приділено значну увагу. З огляду на специфіку містобудівної діяльності, що висвітлена у підрозділі 1.1, не викликає сумнівів визначний характер повноважень органів місцевого самоврядування щодо надання вказаних послуг. З урахуванням також позиції В.П. Тимощука щодо принципового значення продовження децентралізації надання адміністративних послуг як запоруки якості їх надання [**215**, с. 18] можна казати, що в подальшому повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг, в тому числі і у галузі містобудування будуть тільки розширюватись. Вказане має принциповий вплив на визначення засад забезпечення законності надання таких адміністративних послуг, оскільки здійснення державного контролю у сфері місцевого самоврядування характеризується певними обмеженнями, а контрольна діяльність в самій системі місцевого самоврядування має певну специфіку. Це дозволяє зробити важливі висновки. По-перше, необхідно казати про існування окремого способу забезпечення законності у діяльності публічної влади стосовно надання розглядуваних послуг: контроль у системі органів місцевого самоврядування. По-друге, існує тенденція до набуття таким контролем провідного значення як способу забезпечення законності надання вказаних послуг.

Попри значимість здійснення внутрішнього контролю в системі органів місцевого самоврядування щодо надання ними адміністративних послуг у галузі містобудування слід відмітити важливу роль контролю відповідних центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб’єктів надання адміністративних послуг. У положеннях щодо організаційної автономії органів місцевого самоврядування вказується на: не підпорядкованість вказаних органів іншим органам; здійснення контролю за їх діяльністю лише для забезпечення її законності (окрім здійснення делегованих повноважень) [**4**, с. 114; **74**, с. 382, 389]. У попередньому розділі обґрунтовано позицію, що повноваження щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування мають бути надані органам місцевого самоврядування шляхом не делегування, а саме передачі, що зумовлює набуття ними характеру власних повноважень. Таким чином державний (міжвідомчий) контроль за наданням адміністративних послуг органами місцевого самоврядування має носити достатньо обмежений характер. З робіт дослідників проблематики державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування власних повноважень можливо зробити висновок про предметний характер такого контролю: бюджетно-фінансовий, екологічний, архітектурний, санітарно-епідеміологічний тощо [**198**, с. 63].

Таким чином, стосовно надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг у галузі містобудування можливо стверджувати, що вказана контрольна діяльність має значення для забезпечення законності їх надання, оскільки стосується або забезпечення надання вказаних послуг, або реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень, що напряму пов’язані із наданням адміністративних послуг у галузі містобудування. Прикладом першого випадку контрольної діяльності можна навести контроль за дотриманням законодавства у сфері охорони праці, що має безпосередній вплив на організацію роботи відповідних посадових осіб, які приймають рішення стосовно надання адміністративних послуг. Повноваження контролюючих органів передбачаються, зокрема у ст. 39 Закону України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р. № 2694-XII [**198**, с. 64; **162**]. Щодо другого можна навести контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування законодавства про використання та охорону земель, зокрема екологічних вимог при наданні у власність, користування, в тому числі в оренду земельних ділянок [**198**, с. 65]. Істотне значення має також контроль у галузі охорони атмосферного повітря. Так, наприклад відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 р. № 2707-XII [**161**] не допускається спалювання окремих промислових та побутових відходів на території підприємств, установ, організацій і населених пунктів, за певними винятками. Вказане справляє безпосередній вплив на прийняття органами місцевого самоврядування рішень щодо розміщення будівництва відповідних підприємств.

Попри специфічне співвідношення об’єкта та суб’єкта здійснення вказаного контролю (належність до різних систем публічної влади) вказана діяльність уповноважених органів та посадових за своїми характеристиками може бути охарактеризована саме як контрольна. Так, зокрема основною метою контрольної функції в державному управлінні визначається відстеження та усунення відхилень у фактичній діяльності об’єкта контролю від запланованих показників, а також забезпечення стабільності його належного стану [**80**, с. 332]. Визначальною відмінністю контролю і нагляду можна вважати наявність або відсутність права втручання у діяльність підконтрольних (піднаглядних) об’єктів, змінювати чи скасовувати їх акти управління [**4**, с. 279].

У зв’язку із вказаним увагу привертають до себе положення щодо мети діяльності та повноважень Державної екологічної інспекції України (далі - Держекоінспекція України), а також методів здійснення нею діяльності. Так, відповідно до абз. 2 п. 1 Положення про Державну екологічну інспекцію України від 13.04.2011 р. № 454/2011 (далі – Положення про Держекоінспекцію України) [**167**], метою її діяльності визначено забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. До повноважень Держекоінспекції належить надання зокрема, органам місцевого самоврядування приписів щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів, ліцензій на проведення землевпорядних та землеоціночних робіт, а також щодо встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища (пп. 5 п. 4 Положення про Держекоінспекцію України). Слід зауважити, що відповідно до пп. 2 п. 4 вказаного Положення, наведене повноваження реалізується тільки стосовно виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Разом із тим, у разі віднесення відповідних повноважень навіть до власних, немає перешкод для збереження за подібними органами виконавчої влади права на видання відповідних приписів, а у випадку невиконання їх органами місцевого самоврядування – права на звернення до суду. Виходячи з даних, наведених на сайті цієї Держекоінспеції України, основним засобом її діяльності щодо здійснення розглядуваного контролю виступає перевірка [**30**].

Надвідомчий контроль в юридичній літературі характеризується як контроль, що: проводиться органами загальної компетенції; проведення є незалежним від відомчого підпорядкування об’єкта контролю. Як приклади суб’єктів надвідомчого контролю вказуються: Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації [**4**, с. 275]. Втім, дослідження відповідних положень чинного законодавства, що регламентують правові засади діяльності вказаних органів дають підстави стверджувати про те, що найбільш дієвими видами контролю щодо надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг слід вважати все ж таки відомчий і надвідомчий. Так, з положень п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України» випливає здійснення Кабінетом Міністрів України контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень, але які носять делегований характер. Щодо ж місцевих державних адміністрацій слід вказати, передусім на положення ч. 5 ст. 39 Закону «Про місцеві державні адміністрації», з якого випливає неможливість місцевих державних адміністрацій втручатись у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Досліджуючи специфіку здійснення контролю за діяльністю суб’єктів публічної влади щодо надання адміністративних послуг не можна не звернути увагу на відповідну діяльність адміністратора ЦНАП щодо забезпечення дотримання суб’єктами надання адміністративних послуг належних строків їх надання. Частково вказане питання вже було предметом розгляду у попередньому підрозділі, де було зокрема, визначено право адміністратора ЦНАП ініціювати притягнення відповідних посадових осіб суб’єктів надання адміністративних послуг до адміністративної відповідальності.

З положення п. ч. ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги» можливо зробити висновок про наявність у адміністратора ЦНАП контрольних повноважень щодо вказаних питань, оскільки в зазначеному пункті для характеристики вказаних повноважень використано термін «контроль». Водночас, дослідження відповідних законодавчих положень, юридичної літератури дає підстави визначити істотну специфіку такого «контролю». Так, відповідно до п. 3 ч. 5 ст. 13 вказаного Закону, адміністратор ЦНАП у випадку виявлення порушення строків надання адміністративних послуг має інформувати про це зокрема, керівника відповідного суб’єкта надання адміністративних послуг і вимагати усунення відповідних порушень. З вказаного положення можливо визначити істотні відмінності вказаної діяльності адміністратора ЦНАП від класичного розуміння контролю у державному управлінні. По-перше, адміністратор направляє відповідну інформацію та вимогу не конкретній посадовій особі, що допустила порушення, а її керівникові, тобто адресат відповідного реагування адміністратора та порушник не збігаються. По-друге, суб’єктом усунення відповідних порушень виступає не сам контролюючий суб’єкт [**4**, с. 278], а відповідний керівник. Водночас, враховуючи притаманність цій діяльності адміністратора основних ознак контролю: відслідковування стану справ на підконтрольному об’єкті [**85**, с. 239-240], надання законодавством вказаній вимозі адміністратора обов’язкового характеру можливо казати про специфічний випадок контрольної діяльності. За критерієм сфери діяльності, що підлягає контролю такий контроль слід кваліфікувати як внутрішній.

Водночас, привертає до себе ще одна особливість здійснення зазначеного контролю. Як випливає з положень законодавства, зокрема ч.ч. 1, 2, 6 ст. 12, ч. 2 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги», а також юридичної літератури, можна казати про типовість ситуації збігу в одній особі суб’єкта: утворення центру надання адміністративних послуг, призначення на посаду адміністратора ЦНАП та надання відповідних адміністративних послуг [**215**, с. 72]. Водночас, з положень ч. 3 ст. 12 вказаного Закону, можуть утворюватись ЦНАП, через які надаються адміністративні послуги як відповідного органу місцевого самоврядування, так і місцевої державної адміністрації. У такому випадку цілком імовірною є ситуація, коли адміністратор ЦНАП, будучи посадовою особою місцевого самоврядування, заявляє відповідну вимогу до посадових осіб державної влади та навпаки. Такий контроль навряд чи може бути охарактеризовано як внутрішній. Зазначене свідчить, що контроль, який здійснюється адміністратором ЦНАП за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг у галузі містобудування термінів розгляду справ та прийняття рішень слід розглядати як специфічний випадок контролю за наданням адміністративних послуг у галузі містобудування.

В аспекті системи юридичних гарантій законності, що наводиться О.Ф. Скакун, зокрема правових способів, з позиції забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування на особливу увагу заслуговує такий спосіб, як судовий контроль. В юридичній літературі вказується на таку основну особливість судового контролю, як відсутність систематичності у проведенні [**4**, с. 291]. Значення судового контролю як способу забезпечення законності надання досліджуваного виду послуг виявляється у: можливості скасування (визнання нечинним) рішення субєкта надання адміністративних послуг, в тому числі органу місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України) [**51**]; ч. 10 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування»); можливості вирішення спорів між субєктами владних повноважень, що виникають у зв’язку із застосуванням такої форми управління, як адміністративний договір [**4**, с. 168] (п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС України). Випадки доцільності укладення таких договорів визначено у попередньому підрозділі. Способами відновлення законності можуть стати: примушення до укладання адміністративного договору; адміністративна реституція [**41**, с. 96, 214-217]. Водночас, застосування судового порядку вирішення таких спорів потребує внесення певних змін до чинного законодавства. Так, слід погодитись із загальноприйнятою позицією, що право на звернення до адміністративного суду для вирішення подібних спорів має бути нормативно закріплено. Разом із тим, слід констатувати, що для більшості суб’єктів публічної влади подібне повноваження належною мірою не закріплене. Відповідно до ст. 18-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 5 ст. 28 Закону «Про місцеві державні адміністрації», ст. 28 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» вказані суб’єкти мають право звертатись до суду, якщо це необхідно для здійснення їх повноважень. Але вказані норми не можуть бути підставою для звернення до адміністративного суду якщо протилежна сторона порушує умови адміністративного договору або створює перешкоди для його виконання. Такий висновок випливає з характеру повноважень вказаних суб’єктів, що встановлюються виключно законом (ч. 2 ст. 19 Конституції України). У зв’язку із цим в літературі слушно вказується, що права та обов’язки сторін адміністративного договору не є їхньою компетенцією [**86**, с. 91]. Тому вказані повноваження потребують додаткового закріплення, наприклад шляхом доповнення вказаних статей відповідними структурними частинами.

Останнім видом контролю за суб’єктом його здійснення, на який варто звернути увагу в аспекті забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування є громадський контроль. В юридичній літературі основною специфічною рисою цього контролю визначається його суб’єкт: громадські організації чи окремі громадяни [**4**, с. 296-297; **66**, с. 297]. Вказується також на іншу істотну його особливість: неможливість застосування заходів примусового характеру за результатами його здійснення. Попри це, слушно вказується на великі потенційні можливості впливу цього контролю на рішення, дії суб’єктів публічної влади [**66**, с. 297]. Правовою основою для здійснення громадського контролю можливо вважати такі загальні повноваження громадських об’єднань, як: звертатися у визначеному законом порядку до суб’єктів публічної влади із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя (п.п. 2-4 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI [**127**]). Приклади реалізації такого контролю вже були наведені у підрозділі 1.1 і стосуються, передусім, випадків конфліктів інтересів забудовників та населення певної території з приводу розміщення конкретного будівництва. Актуальність у здійсненні громадського контролю може виникати також в інших випадках, коли здійснення певної діяльності на підставі виданого дозволу може зачіпати права населення конкретної території або конкретних громадян (наприклад, зведення підприємства щодо спалювання відходів із недотриманням вимог щодо відстані від населених пунктів). Ґрунтовний аналіз проблем реалізації громадського контролю за надання публічних послуг органами публічної влади проводить В.В. Латишева (2010 р.). За результатами дослідження визначаються такі напрямки вдосконалення форм та механізмів реалізації вказаного контролю: запровадження інституту громадських захисників [**68**, с. 13]; вдосконалення практики проведення громадських слухань [**68**, с. 13]; запровадження громадських рад при органах публічної влади [**68**, с. 14]; вдосконалення процедури розгляду звернень громадян та громадських організацій [**68**, с. 14] та ін. Звернення до більш пізніх наукових публікацій свідчать, що в значній мірі вказані проблеми зберігають свою актуальність. Так, наприклад С.В. Благодєтєлєва-Вовк вказує на такі типові причини неефективності громадського контролю, як зокрема: некомпетентність громадян, що мають намір реалізовувати відповідні функції; неврахування існуючою структурною побудовою органів публічної влади необхідності взаємодії із громадськими організаціями. Вказується також на значну кількість інших факторів, таких як недостатність інформування населення, непрозорість процесів прийняття суспільно важливих рішень [**24**, с. 54-55]. З позиції вдосконалення громадського контролю надання адміністративних послуг у галузі містобудування перспективними видаються як окремі напрацювання В.В. Латишевої, так і більш пізні напрацювання. Зокрема, щодо зазначених вище пропозицій В.В. Латишевої привертають увагу щодо наукової дискусії такі, як: запровадження інституту громадських захисників; запровадження громадських рад при органах публічної влади. Зокрема, у випадку конфлікту місцевого населення із забудовником з приводу розміщення будівництва мешканцям доводиться звертатись по правову допомогу у загальному порядку. Втім, належний рівень ведення подібних справ вимагає володіння специфічними знаннями не тільки у галузі містобудування, але й у правовому регулюванні відповідних випадків, процедурах видачі відповідних дозволів тощо. Вказане підвищує значення участі в таких справах особи, яка має відповідний досвід та знання. Крім того, існуючі засоби зв’язку, розвиток законодавства про електронний документообіг створюють сприятливі умови для охоплення одним таким «офісом» значної території. Існування подібних осіб або організацій визнається дієвим механізмом здійснення громадського контролю також у зарубіжній літературі [**97**, с. 188] Належна ж діяльність громадських рад, налагоджена їх взаємодія із органами публічної влади може взагалі попередити виникнення розглядуваних конфліктів. Вказане свідчить про перспективність вдосконалення правового регулювання здійснення громадського контролю за наданням адміністративних послуг у галузі містобудування.

Окрім проведення контролю іншим напрямком правозастосовної діяльності щодо забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування визначено розгляд звернень громадян. Закон «Про звернення громадян» розрізняє три види таких звернень: заява (клопотання), пропозиція (зауваження), скарга (ч.ч. 2-4 ст. 3). Як вказує В.Я. Малиновський, скарги становлять найбільшу частину звернень громадян [**80**, с. 514]. В аспекті забезпечення законності, в тому числі в досліджуваній сфері правовідносин з зазначених видів звернень громадян найбільший інтерес представляє саме скарга як звернення заінтересованих у захисті власних прав осіб [**4**, с. 296]. Правовою основою для розгляду органами публічної влади скарг щодо результатів надання адміністративних послуг можна вважати положення, передусім: ст. 40 Конституції України, якою встановлено право на звернення та обов’язок суб’єктів публічної влади щодо їх розгляду та вирішення; ч. 1 ст. 1, абз. 1, 2 ч. 1 ст. 4, ст. 19 Закону «Про звернення громадян», якими фактично деталізується вказана конституційна норма, в тому числі вказується на ознаки рішення, що є предметом оскарження. Крім того, хоча в Законі «Про адміністративні послуги» відсутні норми, якими передбачено існування адміністративного порядку оскарження результатів надання цих послуг, але слід звернути увагу на п. 6 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30.01.2013 р. № 44 (далі – Постанова «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги») [**136**], що передбачає вміщення у вказаній картці інформації щодо механізму оскарження результату надання адміністративної послуги. Крім того, стосовно правових основ оскарження результатів надання адміністративних послуг слід навести також основоположні нормативні акти, що визначають правовий статус конкретних суб’єктів розгляду скарг, і в яких встановлюються їх відповідні обов’язки: Закон «Про місцеве самоврядування» (ч. 9 ст. 59), Закон «Про місцеві державні адміністрації» (ч.ч. 2-4 ст. 38, ч.ч. 1, 4 ст. 43), а також інші акти, що визначають правове становище суб’єктів таких видів контролю, як урядовий, парламентський, судовий, громадський. Попри наведене ґрунтовне врегулювання основ права на оскарження результатів надання адміністративних послуг, слід констатувати, що недостатньою мірою врегульованим залишаються процедурні питання реалізації такого права, що призводить до неможливості реалізації особою свого права на оскарження на належному рівні. Так, аналіз законодавчих джерел, практики їх застосування, окремих наукових праць стосовно порядку оскарження результатів надання містобудівних адміністративних послуг свідчить про існування в цій сфері значних проблем: складний та непрозорий порядок оскарження результатів надання окремих видів адміністративних послуг, що стосується також і розглядуваної сфери; неоднакові положення щодо оскарження в різних центрах надання адміністративних послуг [**110**; **173; 187**]. Зокрема, суб’єкт звернення за адміністративною послугою може отримати інформацію про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги через технологічну картку адміністративної послуги (п. 6 Постанови «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» [**136**]). Водночас, у вказаній постанові не деталізовано, яка саме інформація має міститись у технологічній картці стосовно «механізму оскарження». Це призводить до зазначення у відповідних картках лише загальних положень щодо механізму оскарження, без прив’язки до конкретних послуг, або взагалі обмеженням вказівок лише на судовий порядок оскарження [**211**; **210**]. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (далі – Закон «Про звернення громадян») [**152**], звернення адресуються органам (посадовим особам), до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Відповідно до ч. 8 ст. 5 цього Закону, звернення, оформлене неналежним чином, повертається заявнику. Вказане зумовлює неможливість для скаржника самостійно визначити порядок оскарження, зокрема визначити суб’єкта розгляду скарги по конкретній послузі, без володіння відповідними знаннями в сфері права або юридичної допомоги, що позбавляє сенсу саму ідею роз’яснення права на оскарження. У такому випадку навіть за умов подання скарги до адміністратора ЦНАП існує імовірність повернення скарги без розгляду, попри положення ч. 3 ст. 7 вказаного Закону щодо обов’язку суб’єкта публічної влади переслати помилково направлене йому звернення.

Сучасна юридична література свідчить про виділення вченими двох основних складових щодо організації забезпечення права особи на оскарження результатів надання адміністративної послуги: 1) забезпечення можливості звернення споживача адміністративної послуги із скаргою до адміністратора ЦНАП із подальшим переданням цієї скарги до суб’єкта розгляду; 2) забезпечення споживача адміністративної послуги необхідною інформацією про порядок оскарження результату надання адміністративної послуги, передусім шляхом зазначення про такий порядок в рішенні про відмову у наданні адміністративної послуги, а також повідомлення іншими способами (інформаційні стенди, інтернет-ресурси, усні консультації при наданні послуги та ін.) [**215**, с. 82-83]. Стосовно оскарження результатів адміністративних послуг у галузі містобудування слід вказати про обов’язковість застосування обох складових, але за основу слід взяти першу. Заходи ж щодо повідомлення про порядок оскарження можуть носити додатковий характер. Вказане випливає з: 1) складності на сьогоднішній день системи суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування та знаходженні цієї системи у стані реформування; 2) у зв’язку із вказаним складно забезпечити для актуальність інформації про чинний порядок оскарження суб’єкта звернення, а також досягти зрозумілого для нього формулювання роз’яснення порядку оскарження. Значно легше забезпечити цю інформацію для адміністратора ЦНАП.

Так, наприклад, Управління містобудування та архітектури Департаменту містобудування, архітектури та генерального плану Харківської міської ради (далі – Управління) є суб’єктом надання такої адміністративної послуги, як «надання земельної ділянки в оренду або передачу у власність для будівництва (реконструкції, капітального ремонту, технічного переоснащення або реабілітації) об'єкта». Щодо цього органу можна встановити таку схему підпорядкування: Управління – Департамент містобудування, архітектури та генерального плану – заступник міського голови з питань містобудування, архітектури та земельних відносин – виконавчий комітет Харківської міської ради – Харківська міська рада / Харківський міський голова [**205; 223**]. Про стан реформування системи органів надання адміністративних послуг у галузі містобудування свідчить, зокрема передання повноважень щодо здійснення окремих адміністративних послуг до компетенції органів місцевого самоврядування, зокрема щодо реєстрації прав на нерухоме майно [**27**].

Втім, постає питання: як запобігти поверненню скарги суб’єктом розгляду на підставі ч.ч. 1, 8 ст. 5 Закону «Про звернення громадян»? З системного тлумачення положень ч. 8 ст. 5, ч. 1 ст. 7 згаданого Закону випливає: 1) можливість встановлення нормативними актами інших вимог до звернень громадян, аніж ті, що встановлені у ст. 5 цього Закону; 2) існування обов’язку щодо прийняття та розгляду звернень, належно оформлених і поданих у встановленому порядку. Вказане, з урахуванням наведеного вище обов’язку адміністратора ЦНАП щодо направлення скарги суб’єкту розгляду приводить до висновку про можливість встановлення особливих вимог щодо змісту скарги на результати надання адміністративних послуг у галузі містобудування, зокрема про достатність зазначення суб’єктом розгляду скарги адміністратора ЦНАП і, відповідно, адресування такої скарги саме до відповідного ЦНАП. Водночас, така особливість має бути закріплена у відповідних нормативних актах. Враховуючи тимчасовий характер існуючого стану реформування суб’єктів надання адміністративних послуг, закріплювати це положення на рівні Закону «Про адміністративні послуги» не є доцільним. Більш прийнятним варіантом є внесення відповідних змін до підзаконних нормативних актів, зокрема – до Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588 [**148**]. Слід зауважити, що на сьогодні у вказаному Регламенті немає структурної частини, де регламентувалися б питання оскарження результату надання адміністративної послуги. Разом із тим, практично у всіх регламентах діючих центрів надання адміністративних послуг відповідні розділи є. Вказане свідчить про доцільність доповнення подібним розділом також Регламенту і визначення у цьому розділі дослідженого питання. Одночасно доцільним є видання Мінекономрозвитку листа із відповідними роз’ясненнями.

Вказані вище загальносоціальні та юридичні гарантії законності О.Ф. Скакун об’єднує в одній групі – національні гарантії законності. Водночас, вчена виділяє також міжнародні гарантії правозаконності, під якими розуміє діяльність міжнародних організацій, що сприяє утвердженню цього правового режиму. З положень, що наводить О.Ф. Скакун можливо зробити висновок, що така діяльність спрямована на утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Способами досягнення цієї мети є: контроль за дотриманням у конкретних державах прав і свобод людини; застосування до них санкцій або заохочувальних заходів політичного або економічного характеру [**195**, с. 497-498]. В юридичній літературі сьогодні відмічається значна кількість міжнародних, а також неурядових організацій, що здійснюється за вказаними вище напрямками [**195**, с. 75-77; **209**, с. 306-307]. Надання адміністративних послуг у галузі містобудування як діяльність, що спрямована на реалізацію відповідних прав осіб, має ключове значення для реалізації для відповідних прав, передбачених не тільки національними, але й міжнародними актами. В цьому контексті слід відмітити, передусім, передбачене ч. 1 ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.1966 р. [**82**] право на, зокрема достатній життєвий рівень, житло, а також покращення умов життя. Передбачене ст. 40 Конституції України зобов’язання органів та посадових осіб публічної влади щодо розгляду звернень громадян та надання відповіді у встановлений законом строк, кореспондуючі цьому зобов’язанню права не знайшли свого прямого закріплення у основних міжнародних актах з прав людини. Водночас, в юридичній літературі вказується на такі принципи європейського адміністративного права, як принцип поваги до фундаментальних прав людини і громадянина, а також принцип прозорості [**186**, с. 79]. Враховуючи викладене, можливо казати, що неналежне надання адміністративних послуг у галузі містобудування може безпосереднім чином порушувати ключові права людини, визнані на міжнародному рівні. У цьому контексті слід відмітити діяльність значної кількості міжнародних організацій, що розглядається як гарантія прав людини: Європейського Суду з прав людини, Комітету Міністрів Ради Європи, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Європейської комісії «За демократію через право», Організації з безпеки і співробітництва у Європі та інших [**209**, с. 306-307]. Конкретними прикладами прийняття рішень, що істотним чином впливають на забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування можливо навести рішення Європейського Суду з прав людини, наприклад рішення у справі «Серков проти України», в якому містяться оціночні судження Суду щодо якості відповідного українського законодавства, а також належності застосованого судами підходу при вирішенні конкретних спорів [**201**], «Федоренко проти України» яким закріплено правовий характер очікування особою незмінності прав, що надані відповідно до рішення органу публічної адміністрації [**202**]. Відповідно до листа Вищого адміністративного суду України від 18.11.2014 р. № 1601/11/10/14-14, правові позиції, сформульовані у рішеннях Європейського суду справедливості, можуть враховуватися адміністративними судами як аргументація, міркування стосовно гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи Європейського Союзу [**234**]. Вказане, а також наявні сьогодні євроінтеграційні процеси, що відбуваються як стосовно адміністративного законодавства взагалі, так і стосовно законодавства у сфері адміністративних послуг зокрема дає підстави стверджувати про вагому роль міжнародних гарантій законності щодо забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, а також про тенденції до збільшення цієї ролі у майбутньому.

**2.2. Суб’єкти забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування та їх класифікація**

Тематика систематизації суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг взагалі та у галузі містобудування зокрема на сьогодні не є достатньою мірою дослідженою. Можливо виділити три напрямки найближчих до неї останніх наукових досліджень, які фрагментарно її торкаються: роботи, присвячені питанням надання адміністративних послуг (як загальним положенням щодо про них (В.В. Петьовка, К.А. Фуглевич, В.П. Тимощук тощо [**101**; **215**; **225**; **235**]), так і дослідження прикладного характеру (Я.І. Скоромний, О.Б. Ляшко та інші [**75**; **197**]); прикладні дослідження щодо забезпечення законності (щодо діяльності митних органів (О.М. Тараненко, 2006 р.) [**208**], щодо діяльності органів місцевого самоврядування (С.В. Павленко, 2010 р.) [**95**], діяльності державної податкової служби України (О.В. Панасюк, 2010 р.) [**96**]; дослідження, присвячені питанням здійснення контролю в системі органів державної влади та місцевого самоврядування (П. С. Покатаєв (2013 р.) [**106**], (А.Й. Присяжнюк, 2012 р.) [**115**]; О.А. Смоляр [**198**]. Окремо слід відзначити дисертаційне дослідження О.Б. Ляшка «Адміністративні послуги у сфері містобудування» (2015 р.) [**75**].

На сьогоднішній день у філософії прийнято визначення суб’єкта як певного індивіда, якому протистоїть інше явище, предмет, процес і який спрямовує свою дію на цей об’єкт. У такому розумінні суб’єкт розглядається як суб’єкт дії [**224**, с. 441].

Спираючись на це визначення, можна зазначити, що під суб’єктами забезпечення законності та правопорядку в Україні слід розуміти, в першу чергу, органи та посадові особи, діяльність яких спрямована на досягнення вказаних позитивних наслідків.

Основним способом забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, причому як щодо діяльності органів державної влади, так і щодо діяльності органів місцевого самоврядування у попередніх підрозділах визначено контроль. З положень підрозділу 2.1 випливає, що за критерієм суб’єктів здійснення контролю типовою має стати контрольна діяльність з боку органів: виконавчої влади (насамперед, центральних та місцевих); місцевого самоврядування; судової влади. Істотне значення має також здійснення громадського контролю. Хоча здійснення інших визнаних в юридичній літературі видів контролю теж є необхідним для забезпечення законності надання вказаних видів послуг, їх здійснення носить або загальний забезпечувальний (парламентський, урядовий, президентський контроль), або ж ситуативний характер (діяльність правоохоронних органів). Вказане розуміння системи суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг узгоджується із наведеною у попередньому підрозділі позицією О.Ф. Скакун щодо визначення загальносоціальних та спеціальносоціальних (юридичних) гарантій законності.

З наведеного можливо зробити висновок, що поняття забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування можна розглядати в вузькому та широкому сенсі. У вузькому ним охоплюється виключно діяльність, що безпосередньо спрямована на таке забезпечення. Така діяльність здійснюється шляхом застосування, переважно, таких способів забезпечення законності, як контроль (нагляд), розгляд звернень фізичних осіб та інших уповноважених суб’єктів. У широкому сенсі цим поняттям можливо охоплювати будь-яку діяльність, що сприяє реалізації як правових, так і загальних гарантій законності і таким чином сприяє існуванню цього режиму. Вказане задає напрям подальшого дослідження суб’єктів забезпечення законності надання розглядуваних послуг.

З позиції сфери діяльності, яка підлягає контролю інтерес, в першу чергу представляє відомчий (внутрішній) контроль як діяльність, яка має своїми наслідками безпосередній вплив на підконтрольний об’єкт – суб’єкта надання адміністративних послуг у сфері містобудування (на відміну від надвідомчого контролю), а також спрямована на усунення недоліків саме щодо надання адміністративних послуг (на відміну від міжвідомчого контролю) [**4**, с. 274].

Система контролю в органах місцевого самоврядування на сьогодні є дослідженою як в рамках дисертаційних робіт (С.В. Павленко (2010 р.) [**95**], П.С. Покатаєв (2013 р.) [**106**], так і наводиться у навчальних виданнях. Так, вказується про існування таких субєктів контролю, як сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [**4**, с. 274].

В аспекті надання адміністративних послуг привертають до себе увагу положення п. 3 ч. 2 ст. 52 Закону «Про місцеве самоврядування», ст. 1, абз. 10 ст. 4 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» відповідно до яких рішення посадових осіб органів місцевого самоврядування можуть бути скасовані керівниками відповідних відділів (управлінь), а також на засіданнях виконавчого комітету відповідної ради. Так, в структурі Харківської міської ради діє департамент містобудування, архітектури та генерального плану, до завдань якого віднесено надання таких адміністративних послуг, як надання забудовникам містобудівних умов та обмежень, погодження проектів землеустрою [**26**].

Питання контролю органів державної влади за діяльністю органів місцевого самоврядування частково вже були предметом дослідження у попередньому підрозділі. Зокрема, було вказано на такі його риси, як: галузевий характер (контроль щодо дотримання законодавства про охорону праці, інших сфер законодавства, контроль за реалізацією яких належить до сфери відання окремих центральних органів виконавчої влади), залежність від характеру повноважень, що реалізуються органом місцевого самоврядування в конкретному випадку (власні чи делеговані). Окрім певних повноважень визначених законом центральних органів виконавчої влади, що були наведені у попередньому підрозділі (мова йде, передусім, про Держекоінспекцію), слід відмітити також певні контрольні повноваження місцевих органів виконавчої влади. Так, з положень п. 3 ч. 1 ст. 25 Закону «Про місцеві державні адміністрації» випливає їх повноваження щодо здійснення контролю за станом розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування. Вказане має ключове значення щодо реалізації права особи на оскарження результатів надання конкретної адміністративної послуги у галузі містобудування, зокрема у випадку, якщо орган місцевого самоврядування – суб’єкт надання відповідної послуги, не виконує своїх обов’язків щодо розгляду поданої скарги.

Діяльності органів виконавчої влади, зокрема як центральних, так і місцевих, притаманне здійснення внутрішнього контролю. Загальні положення щодо цього виду контролю були викладені у попередньому розділі. Так, суб’єктами внутрішнього контролю визначено: внутрішньовідомчі контролюючі структури – контрольно-ревізійні підрозділи; міністерства, інші центральні органи виконавчої влади як суб’єкти управління у певній сфері правовідносин; відомчі інспекції, групи (у міністерствах і відомствах); юридичні служби і юрисконсульти. Крім того, вказаними суб’єктами визначено також керівників відповідних структурних підрозділів, керівників власне органів державної влади, що надають адміністративні послуги. Аналіз основних нормативних актів щодо регулювання здійснення внутрішнього контролю у органах виконавчої влади центрального [**34**] та місцевого [**137**; **192**] рівнів, а також доктринальні положення,зокрема щодо контрольних повноважень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [**137**, с. 274] дозволяє стверджувати, що попри притаманність окремим з наведених вище суб’єктів повноважень щодо забезпечення законності надання адміністративних послуг, основна частина їх повноважень зосереджена на інших питаннях: внутрішній аудит, загальне функціонування системи внутрішнього контролю, стан збереження активів та інформації тощо.

З позиції забезпечення законності надання органами виконавчої влади адміністративних послуг (в тому числі і в галузі містобудування) не менше значення слід надати діяльності керівників відповідних структурних підрозділів, керівників власне вказаних органів. Як зазначається в юридичній літературі, лінійне керівництво передбачає відповідальність не тільки за результати діяльності власне керівника, але також за організацію роботи відповідної організації в цілому. Такий принцип застосовується при керівництві передусім, органами державної влади [**17** с. 369]. Так, стосовно керівників центральних органів виконавчої влади вказане положення фактично закріплене пунктом 1 ч. 4 ст. 19 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», а стосовно голів місцевих державних адміністрацій - пунктом 1 ч. 1 ст. 39 Закону «Про місцеві державні адміністрації».

Вказане має безпосереднє значення щодо визначення організаційних зв’язків стосовно забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Зокрема, як було визначено у підрозділі 1.3, компетенція місцевих державних адміністрацій щодо надання адміністративних послуг, зокрема у галузі містобудування, розподіляється по їх структурних підрозділах, таких як департаменти, управління або сектори. Подібний підхід спостерігається також щодо центральних органів виконавчої влади, що надають адміністративні послуги у галузі містобудування (наприклад Державна архітектурно-будівельна інспекція України [**91**]). З наведених вище положень виходять також при підготовці технологічних карток адміністративних послуг у галузі містобудування, вказуючи адресатом оскарження відповідного лінійного керівника [**211**].

З наведених вище законодавчих положень, а також окремих положень юридичної літератури можна зробити висновок про виконання керівником органу державної влади, що визначений як суб’єкт надання адміністративної послуги, ключової з позиції забезпечення законності функції – розгляд скарг на результат надання адміністративної послуги [**85**, с. 303].

Слід підкреслити значимість такого суб’єкта забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, як керівник відповідного підрозділу органу державної влади. Адже в переважній більшості випадків саме він приймає остаточне рішення стосовно надання адміністративної послуги. Вказане безпосередньо відноситься до його компетенції, частиною якої визначається зокрема, інформаційна, правова, економічна, матеріально-технічна підготовка управлінських рішень [**17**, с. 369]. Так, відповідно до п. 2.5 Посадової інструкції начальника відділу містобудування, архітектури, житлово-комунального господарства Лохвицької райдержадміністрації, до його основних завдань відноситься прийняття рішень щодо надання таких адміністративних послуг у галузі містобудування, як: видача містобудівних умов і обмежень на забудову земельних ділянок для нового будівництва, розширення, реконструкції, реставрації, капітального ремонту; видача будівельних паспортів на забудову земельних ділянок для нового будівництва, розширення, реконструкції; видача паспортів прив’язки на розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності. Відповідно до п. 2.5 Посадової інструкції головного спеціаліста вказаного відділу, до його завдань належить зокрема, підготовка проектів службових документів з питань, що належать до компетенції відділу [**108**].

У ч.ч. 5, 7 ст. 118 Конституції України встановлюються положення щодо підконтрольності і підзвітності голів місцевих державних адміністрацій, а також самих адміністрацій органам виконавчої влади вищого рівня, якими можливо визначити центральні органи виконавчої влади [**66**, с. 56]. Вказане знаходить підтвердження також і в положеннях Закону «Про місцеві державні адміністрації», зокрема щодо визначення суб’єктів адміністративного оскарження актів місцевих державних адміністрацій, а також їх голів. Так, перші можуть бути оскаржені до зокрема, центральних органів виконавчої влади, а другі – скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня (ч.ч. 1, 3 ст. 43). Накази керівників структурних підрозділів місцевої державної адміністрації можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади. Це також характеризує вказаних суб’єктів як суб’єктів забезпечення законності діяльності відповідних органів виконавчої влади, в тому числі і щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

Наступним видом контролю за ознакою суб’єкту здійснення визначено судовий контроль. Вказується на можливість застосування прямої форми втручання в діяльність підконтрольного органу. Вона пов’язується із розглядом справ позовного провадження, в результаті якого суд може скасувати чи змінити управлінське рішення [**4**, с. 293]. Слід зауважити, що суд належить до більш широкої категорії державних органів – правоохоронні органи В юридичній літературі термін «правоохоронні органи» визначається як збірне поняття. Л.М. Москвич визначає дві групи цих органів: які за характером встановлених законом повноважень щодо здійснення правоохоронної діяльності є спеціалізованими з охорони прав і законних інтересів особи, суспільства, держави (Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, Служба безпеки України тощо); виконують правоохоронну функцію поряд з іншими функціями (суди, прокуратура, адвокатура, нотаріат тощо) [**92**, с. 8]. Аналіз чинного законодавства щодо забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування надає змогу стверджувати про виділення, окрім судів, наступних правоохоронних органів, що мають повноваження стосовно безпосереднього впливу на дії (рішення) посадових осіб суб’єктів надання вказаних послуг: органи Національної поліції та органи прокуратури. Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [**158**] одним з завдань Національної поліції визначено протидію злочинності. Відповідно до п. 5 ст. 121 Конституції України, однією з виконуваних прокуратурою функцій визначено нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Відповідно до п. 1 р. 13 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [**169**], вказану функцію прокуратура виконує у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Водночас, реалізація повноважень судів та вказаних правоохоронних органів при розгляді конкретних справ у зв’язку із наданням адміністративних послуг не має істотної специфіки порівняно із їх реалізацією при розгляді справ у інших сферах правовідносин. Розгляд вказаних справ здійснюється ними в рамках виконання їх загальних завдань: щодо здійснення правосуддя, протидії злочинності тощо. Тому вказаних суб’єктів доцільно об’єднати в одну підгрупу – за тією ознакою, що вони забезпечують законність надання вказаних послуг в рамках виконання своїх загальних завдань та функцій. До цієї ж підгрупи слід віднести також суб’єктів таких видів контролю, як парламентський, громадський, президентський [**66**, с. 286]. Хоча для суб’єктів парламентського, громадського, президентського контролю і не є характерною можливість прямого впливу на діяльність суб’єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування, але їх діяльності притаманні наступні риси: а) реалізація саме юридичних гарантій законності; б) така реалізація, як і у випадку судових та правоохоронних органів відбувається в рамках виконання їх загальних завдань та функцій. Ці риси і дозволяють об’єднати вказаних суб’єктів в одну групу із судовими та правоохоронними органами.

Узагальнюючи наведене, можливо також стверджувати, що усім вказаним вище суб’єктам притаманна наявність адміністративних правовідносин із підконтрольним (піднаглядним) об’єктом: якщо не з власне суб’єктом надання адміністративної послуги у галузі містобудування, то із іншим суб’єктом забезпечення законності у цій сфері.

Визнаючи необхідність здійснення усіх зазначених вище видів контролю для забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, перспективним слід вважати розвиток таких видів контролю, як громадський контроль та контроль з боку органів судової влади. Це пов’язане з імовірністю порушення прав значної кількості осіб певними заходами, пов’язаними із будівництвом конкретних об’єктів містобудування: розміщення будівництва, винесення інженерних мереж, видалення зелених насаджень тощо, про що вказувалось у попередніх підрозділах.

Як вже зазначалось вище, застосуванню контролю (нагляду), розгляду звернень громадян передує утворення певних економічного підґрунтя правомірної поведінки членів суспільства та переконання, до якого відноситься попередження, роз’яснення, виховання, утворення моральних стимулів законослухняної поведінки [**4**, с. 271]. Одночасно слід згадати також наведену у попередньому підрозділі наукову позицію О.Ф. Скакун щодо виділення загальносоціальних гарантій законності: економічних, ідеологічних тощо. З урахуванням цих положень можна стверджувати, що будь-яка діяльність, що спрямована на зміцнення вказаних гарантій, може бути визнана такою, що сприяє забезпеченню законності, в тому числі і щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Суб’єкти такої діяльності можуть і не вступати безпосередньо у відносини із суб’єктами надання адміністративних послуг у галузі містобудування, але своєю діяльністю вони сприяють зміцненню законності у цій сфері.

Окрім діяльності щодо зміцнення загальносоціальних гарантій законності, а також утворення вказаних вище стимулів не менше значення для забезпечення законності правозастосовної діяльності суб’єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування має також діяльність, спрямована на вдосконалення законодавства у цій сфері, зокрема шляхом видання підзаконних нормативних актів. Вказаний висновок випливає із значення законодавства як основи для правозастосування, про що вказувалось у попередньому підрозділі. З цієї позиції значимою постає відповідна діяльність суб’єктів, які видають такі акти з метою врегулювання відносин, що виникають у зв’язку із наданням адміністративних послуг, а також діяльністю із забезпечення законності у цій сфері. Так, у попередньому підрозділі було визначено напрями нормотворчої діяльності Мінекономрозвитку. Слід зауважити, що подібна діяльність притаманна не тільки центральним органам виконавчої влади. Істотне значення має діяльність також Кабінету Міністрів України як суб’єкта забезпечення законності, яким прийнято чимало нормативних актів у сфері надання адміністративних послуг. Аналогічне можна констатувати також щодо Верховної Ради України, Президента України. Вказане розширює зміст категорії «суб’єкти забезпечення законності надання адміністративних послуг».

Нормотворчість як напрямок діяльності, спрямований на організацію як діяльності щодо надання адміністративних послуг, так і щодо забезпечення законності їх надання, притаманний також системі місцевого самоврядування. Відповідно до положень щодо організаційної автономії місцевого самоврядування місцеві ради наділені повноваженнями щодо самостійного формування своєї внутрішньої структури [**4**, с. 114]. Вказане положення відтворене також зокрема, у ч. 1 ст. 54 Закону «Про місцеве самоврядування». Викладене означає також повноваження щодо встановлення контролюючих суб’єктів щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, визначення їх повноважень. Водночас, слід погодитись із позицією П.М. Любченка про необхідність контролю за такою діяльністю, що здійснюється як посадовими особами самої системи місцевого самоврядування, так і органами державної влади, насамперед судовими органами, органами прокуратури [**74**, с. 288-290]. Автори науково-практичного коментаря Конституції України (2011 р.) слушно додають до вказаних суб’єктів контролю також: Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, місцеві державні адміністрації [**56**, с. 1014-1015].

Існуванню суб’єктів публічної влади притаманний цільовий характер, адже вони усі утворюються для виконання певних завдань, функцій, що визначає спрямованість їх діяльності, а отже – можливість вступу у відповідні правовідносини. Цей висновок випливає, передусім з такої ознаки органу виконавчої влади, як використання повноважень виключно з метою державно-управлінської діяльності [**4**, с. 76]. Подібний «цільовий» підхід простежується також при характеристиці компетенції місцевого самоврядування [**74**, с. 363]. Вказане розкриває значення врахування теоретичних положень щодо адміністративної правосуб’єктності, що розкривається в юридичній літературі як потенційна здатність суб’єкта бути носієм суб’єктивних прав і обов’язків [**66**, с. 52]. Поширеним можна вважати розуміння адміністративної правосуб’єктності як загальної та спеціальної [**5**, с. 38]. Загальною правосуб’єктністю охоплюються права та обов’язки наявність та можливість використання яких залежить лише від виду особи: фізична чи юридична. Спеціальною правосуб’єктністю охоплюються права та обов’язки, наявність та можливість використання яких залежить від інших чинників, якими вказуються: воля суб’єкта, його вид, характеристики тощо [**5**, с. 38]. Вказаний підхід виявляє наступність теоретичних положень адміністративного права від положень загальної теорії права, де правосуб’єктність теж розглядається як загальна та спеціальна. Так, під загальною правосуб’єктністю розуміється здатність особи бути суб’єктом прав у межах певної правової системи. Спеціальна ж правосуб’єктність відображає здатність особи бути учасником певних правовідносин. Прикладами спеціальної правосуб’єктності наводяться: державний службовець, військовослужбовець, пенсіонер, студент тощо [**209**, с. 235]. На такому підході ґрунтуються наукові дослідження питань правового статусу суб’єктів надання адміністративних послуг. Так, В.В. Петьовка, характеризуючи адміністративну правосуб’єктність суб’єктів надання адміністративних послуг характеризує її як загальну і спеціальну. Загальна пов’язується із їх можливістю бути суб’єктами публічно-правових відносин взагалі. Спеціальна ж правосуб’єктність розкриває можливість їх участі у правовідносинах, визначених законодавством у сфері адміністративних послуг, насамперед Законом України «Про адміністративні послуги» [**101**, с. 14].

Вказаний науковий підхід може бути застосований і при характеристиці правосуб’єктності суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Розкриваючи цю категорію слід враховувати визначене вище коло цих суб’єктів, що включає в себе не тільки тих, для яких забезпечення законності відноситься до основних напрямків їх діяльності (суб’єкти забезпечення законності у вузькому сенсі: місцева державна адміністрація, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, адміністратор ЦНАП тощо), але й суб’єктів, які здійснюють таке забезпечення в рамках виконання своїх загальних завдань та функцій (суб’єкти забезпечення законності у широкому сенсі: судові та правоохоронні органи). Крім того, вказаними суб’єктами також визначено суб’єктів громадського, парламентського, президентського контролю, а також міжнародні організації. Крім того, вказано на значимість для забезпечення законності надання вказаних послуг діяльності будь-яких суб’єктів права, що спрямована на зміцнення та реалізацію гарантій законності.

Визначаючи предмет подальшого дослідження, слід враховувати, що до нього не слід включати судові та правоохоронні органи: адже забезпечення законності надання досліджуваних послуг здійснюється ними в рамках виконання їх загальних завдань та функцій, що позбавляє актуальності визначення у них спеціальної правосуб’єктності. Вказане стосується також міжнародних організацій, а також інших суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у широкому сенсі. Таким чином, в полі дослідження залишаються лише суб’єкти забезпечення законності надання вказаних послуг у вузькому сенсі.

При характеристиці загальної адміністративної правосуб’єктності вказаних суб’єктів слід виходити з відповідних положень, що наводяться в юридичній літературі стосовно таких елементів адміністративної правосуб’єктності, як правоздатність та дієздатність [**5**, с. 39]. Так, відмічаються наступні характерні риси адміністративної правоздатності: визначається виконанням функцій публічного адміністрування, в тому числі і функцією захисту відповідних правовідносин, що виникають між органом публічного адміністрування та громадянином; передбачає наявність спеціальних прав та обов’язків, шляхом реалізації яких забезпечується організація діяльності суб’єктів публічного адміністрування; можливість брати участь в суді для вирішення спорів, що виникають внаслідок здійснення публічного адміністрування. Вказується також на наступні ознаки суб’єктів публічного адміністрування: владний, розпорядчий, примусовий характер їх рішень [**5**, с. 39]. Характеристику дієздатності суб’єктів публічного адміністрування необхідно здійснювати, базуючись на положеннях загальної теорії права щодо дієздатності юридичних осіб, а також вказаної вище ознаки «цільового» характеру діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Щодо дієздатності юридичних осіб відмічається її одночасне виникнення та припинення із правоздатністю [**17**, с. 721]. В теорії адміністративного права виникнення дієздатності юридичної особи пов’язується із такими обставинами, як видання нормативно-правового акта, делегування повноважень тощо [**5**, с. 39]. З огляду на вказаний вище «цільовий» характер діяльності суб’єктів публічного адміністрування, вказані положення щодо дієздатності юридичних осіб можуть бути застосовані також і щодо характеристики адміністративної дієздатності суб’єктів публічного адміністрування, зокрема щодо суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

Проведене у цьому та попередніх підрозділах дослідження повноважень суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування свідчить про притаманність їм усіх зазначених вище положень щодо загальної правосуб’єктності органів публічного адміністрування: управлінська спрямованість реалізації повноважень; можливість застосування заходів примусового характеру, зокрема скасування рішень підконтрольних (піднаглядних) об’єктів, наявність повноважень щодо організації як власної діяльності, так і взаємодії між собою, можливість участі в суді. Водночас, положення щодо ключового впливу мети утворення та діяльності суб’єктів забезпечення законності стосовно реалізації їх компетенції дозволяє стверджувати про можливість виділення щодо них також спеціальної правосуб’єктності. Зокрема, як зазначалось вище, начальник відповідного підрозділу місцевої державної адміністрації як суб’єкта надання адміністративних послуг як функціональний керівник, окрім інших функцій, виконує також погодження рішень відповідних посадових осіб конкретного підрозділу щодо надання адміністративної послуги. Вказане стосується також керівників відповідних підрозділів органів місцевого самоврядування. Тому можна казати про існування такого напрямку їх діяльності, як забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Про забезпечення законності надання розглядуваних послуг як окрему сферу діяльності можливо казати також стосовно інших суб’єктів забезпечення законності у вузькому сенсі, що визначені вище, включаючи і адміністратора ЦНАП. Наявність специфічної мети – забезпечення законності надання адміністративних послуг зумовлює також окремий порядок реалізації відповідних повноважень. Так, наприклад, з положень р. 8 Регламенту роботи Центру надання адміністративних послуг «Єдність», затвердженого розпорядженням голови районної державної адміністрації від 23.09.2013 р. № 350-р-13 можна зробити висновки щодо встановлення наступних специфічних вимог щодо реалізації повноважень голови райдержадміністрації із розгляду скарг на результати надання адміністративних послуг порівняно із тими, що встановлені Законом «Про звернення громадян»: загальний строк розгляду (не більше ніж тридцять днів); порядок повідомлення суб’єкта звернення про необхідність збільшення строку розгляду (у спосіб, обраний суб’єктом звернення). Крім того, слід констатувати встановлення специфічних вимог, що впливають на утворення вказаних суб’єктів. Зокрема, особливі вимоги щодо освіти, певного кваліфікаційного рівня, що напряму пов’язані із забезпеченням законності надання адміністративних послуг, встановлені щодо таких посадових осіб, як начальники відповідних відділів, головні спеціалісти, адміністратори ЦНАП. Так, відповідно до п.п. 1.6, 1.7 Посадової інструкції начальника відділу містобудування, архітектури, житлово-комунального господарства Лохвицької райдержадміністрації, начальник вказаного відділу повинен мати повну вищу освіту, а також стаж за фахом на державній службі на керівних посадах не менше 3-х років або стаж роботи за фахом на керівних посадах в інших сферах економіки не менше 4 років. Подібні засади встановлюються також щодо головного спеціаліста вказаного відділу [**108**]. Виходячи з наведеного, можна стверджувати про можливість виділення щодо суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у вузькому розумінні окрім загальної, також спеціальної правосуб’єктності, що виявляється у специфічних: меті їх діяльності – забезпечення законності у визначеній сфері публічних правовідносин; вимогах закону щодо утворення цих суб’єктів, а також їх діяльності; компетенції щодо розгляду звернень у зв’язку із порушеннями законодавства щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

Проведене дослідження свідчить про складність та розгалуженість системи суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Разом із тим, це не звільняє від певних організаційних проблем такої системи, про що вже зазначалось на початку цього підрозділу. В організаційному розрізі окремо слід звернути увагу на проблеми щодо розмежування компетенції вказаних суб’єктів. Зокрема, слід вказати на такі проблеми, як: дублювання повноважень (щодо прийняття скарг на результати надання адміністративних послуг – між адміністратором ЦНАП та власне суб’єктом розгляду таких скарг), невідповідністю окремих повноважень цілям та завданням діяльності відповідних органів (посадових осіб) (зазначені вище повноваження адміністратора ЦНАП щодо контролю за дотриманням вимог щодо строків надання адміністративних послуг). Вказане свідчить про недостатню ефективність визначених у юридичній літературі критеріїв розмежування компетенції органів публічної влади. Значним чинником вказаного є специфічні вимоги щодо організації діяльності із забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування. За таких умов актуальним постає вдосконалення вказаних критеріїв шляхом уточнення їх щодо наведеної сфери суспільних відносин.

Безпосередньо питанням розмежування компетенції суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг останнім часом не приділялось значної уваги. Найбільш близькими напрямами досліджень є: 1) розмежування компетенції, в тому числі і між системами органів державної влади та місцевого самоврядування (Ю.В. Георгієвський, І.В. Зозуля, М.Г. Кобилянський, А.М. Школик, Р. Агранофф) [**2; 21**; **31**; **46**; **49**]; 2) забезпечення законності в різних сферах правозастосування (діяльність митних органів (О.М. Тараненко), органів місцевого самоврядування (С.В. Павленко), державної податкової служби України (О.В. Панасюк) [**95**; **96; 208**]; 3) певною мірою розглядуваної тематики торкаються дослідження щодо організації надання адміністративних послуг – в частині організації забезпечення законності їх надання (В.В. Петьовка; К.А. Фуглевич) [**101**, с. 11, 13-15; **225**, с. 10-12]. Окремо слід відзначити дисертаційне дослідження О.Б. Ляшка «Адміністративні послуги у сфері містобудування» (2015 р.) [**75**]. Втім, питання розмежування компетенції суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування не знайшли широкої уваги в його роботі.

Щодо визначення компетенції усталеною можна вважати позицію, висловлену Ю.С. Педьком, який розрізняє це поняття в об’єктивному (фактичному) та формальному (юридичному) змісті. В першому аспекті компетенція пов’язується із визначенням кола питань, на яких суб’єкт знається (які знаходяться в його віданні). В другому – із колом повноважень, якими наділений суб’єкт (його правами та обов’язками) [**17**, с. 388].

І.В. Зозуля, досліджуючи питання принципів розмежування компетенції між органами державної влади та місцевого самоврядування, враховуючи систему існуючих принципів права (верховенство права, законність, демократизм, гуманізм та ін.), визначає відповідні вимоги до належного розмежування компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування: результативність як створення умов для підвищення рівня правотворчої та правозастосовчої діяльності; якість як еволюція рівня надання адміністративних послуг на засадах панування права; створення режиму сприяння законному правозастосуванню, а також розумної ініціативності відповідних органів та ін. Вказується про відповідність застосуванню вказаних принципів права такій вимозі адміністративного менеджменту, як вимога доцільності [**46**, с. 58-60]. Вчений визначає також систему принципів розмежування компетенції: загальні (загальноправові, міжгалузеві, галузеві) та спеціальні. До загальноправових віднесено, передусім, конституційні принципи: поділу влад, гарантованості місцевого самоврядування, муніципального дуалізму. Розглядаючи міжгалузеві та галузеві принципи, дослідник виходить з їх адміністративної (управлінської) природи та відсилає до класифікації адміністративних принципів, вказуючи на її значну розгалуженість [**46**, с. 61-62]. В аспекті досліджуваної ним проблематики вчений визначає наступні найважливіші адміністративні принципи: децентралізації влади, координації, делегування повноважень [**46**, с. 61-62]. Серед спеціальних принципів І.В. Зозуля визначає: законодавче закріплення; рівноправність у розмежуванні компетенції; недопущення обмеження прав та інтересів органів місцевого самоврядування; узгодженість інтересів; добровільність укладання договорів щодо розмежування компетенції; забезпечення ресурсами; доцільність і результативність [**46**, с. 62-63].

Наукові результати І.В. Зозулі значною мірою доповнює Ю.В. Георгієвський, який фактично ототожнює поняття критеріїв розмежування компетенції між органами державної влади та місцевого самоврядування та принципів такого розмежування (як базових ідей та положень, на яких воно ґрунтується). Він визначає наступні принципи: а) визначеність конституційно-правового статусу систем органів державної виконавчої влади та органів місце­вого самоврядування; б) відтворення правової природи органів державної виконавчої влади та органів місце­вого самоврядування під час визначення цілей їхньої ді­яльності, завдань функціонування, компетенції та обсягів повноважень; в) дотримання принципу адміністративно-територіального устрою, одиницею формування котро­го виступає громада; г) закріплену на законодавчому рів­ні територіальну визначеність предмета реалізації ком­петенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; д) недопущення дублюван­ня повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто усунення мож­ливості наділення їх однаковими функціями в одній і тій самій сфері чи під час вирішення однакових питань; е) встановлення відповідальності органів державної вико­навчої влади за забезпечення виконання функцій держа­ви, а органів місцевого самоврядування – за реалізацію інтересів населення, котре спільно проживає на відповід­ній території [**21**, с. 8].

Порівнюючи наукові позиції І.В. Зозулі та Ю.В. Георгієвського, можливо казати що позиція І.В. Зозулі носить загальний доктринальний характер, оскільки виходить, в першу чергу, з основ правової системи України, зокрема щодо таких питань, як принципи права, основні принципи державного управління тощо. Позиція ж Ю.В. Георгієвського, доповнюючи підхід І.В. Зозулі, враховує сучасні найбільш значні проблеми у правовому регулюванні розмежування компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Тому вказані позиції органічно доповнюють одна одну. Реалізація способів забезпечення законності (в тому числі і щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування) напряму пов’язана із реалізацією відповідними суб’єктами своєї компетенції, а отже, наведені вище позиції І.В. Зозулі та Ю.В. Георгієвського можливо застосувати також і щодо розмежування компетенції суб’єктів забезпечення законності.

Відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги» передбачено посаду адміністратора - посадової особи органу, що утворив ЦНАП, яка уповноважена складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати відповідні справи та накладати стягнення (п.п. 7, 8 ч. 4 ст. 13 вказаного Закону). Крім того, вище було зазначено про, фактично, контрольні повноваження адміністратора щодо дотримання строків надання адміністративних послуг суб’єктом їх надання. В юридичній літературі основні цілі діяльності адміністратора визначено як: посередника між суб’єктом звернення і суб’єктом надання адміністративної послуги; зменшення корупційних ризиків за рахунок унеможливлення прямого контакту суб’єкта звернення та суб’єкта надання адміністративних послуг [**215**, с. 72]. Постає питання щодо відповідності вказаних повноважень адміністратора цілям його діяльності. Вказаний недолік міг би бути усунений за допомогою розширеного застосування другого критерію, визначеного Ю.В. Георгієвським: відтворення правової природи органів державної виконавчої влади та органів місце­вого самоврядування під час визначення цілей їхньої ді­яльності, завдань функціонування, компетенції та обсягів повноважень [**21**, с. 8]. Додатково слід зауважити, що передбачені законодавством у галузі містобудування окремі положення щодо порядку надання окремих послуг у цій галузі свідчать про недоцільність застосування розглядуваного засобу забезпечення законності їх надання. Так, відповідно до ч. 3 ст. 39 Закону «Про основи містобудування» орган державного архітектурно-будівельного контролю у разі необхідності під час розгляду питань, пов'язаних з видачею сертифіката про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів, може звернутися до державних органів з метою отримання відповідних висновків. Неподання таких висновків у визначений вказаним органом строк не є підставою для продовження строку видачі сертифіката або відмови в його видачі. Таким чином, приводом для порушення строків надання вказаної послуги може бути ненадання вказаних висновків. Заявлення адміністратором ЦНАП відповідних вимог навряд чи зможе належним чином спонукати суб’єкта надання такої послуги. Вказане стосується також інших адміністративних послуг у галузі містобудування, надання яких може бути пов’язане із необхідність додаткового збирання інформації, наприклад послуга щодо видачі будівельного паспорту (ч. 4 ст. 27 Закону «Про основи містобудування»).

Мають місце також інші проблеми, на які було вказано на початку цієї статті. Значним чинником цього можна вважати інтенсивне здійснення реформування системи надання адміністративних послуг, що з невідворотністю тимчасово вносить певний дисбаланс у чинне законодавство. Водночас, характер вказаних проблем свідчить про необхідність уточнення вироблених І.В. Зозулею та Ю.В. Георгієвським критеріїв розмежування компетенції з урахуванням специфіки здійснення містобудівної діяльності, надання відповідних адміністративних послуг, забезпечення законності їх надання.

Наведені у першому розділі визначення: адміністративної послуги як створення умов для реалізації прав, містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг, зокрема у широкому та вузькому розумінні дозволяють визначити такі ключові з позиції цього дослідження риси містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг: 1) значна роль використання суб’єктами надання адміністративних послуг спеціальних знань; 2) переважно локальний характер наслідків здійснення такої діяльності. У зв’язку із останньою рисою слід звернути увагу, на такий додатковий критерій розмежування компетенції між органами державної влади та місцевого самоврядування, як вирішення питань місцевого значення. У юридичних публікаціях вказується, що вирішення таких питань має задовольняти таким вимогам: а) оптимальне врахування місцевих інтересів; б) врахування (не порушення) інтересів держави; в) дотримання меж наданих державою повноважень [**194**, с. 229].

Врахування: а) вказаної вище специфіки містобудівної діяльності; б) наведеного критерію розмежування компетенції; в) положень щодо специфіки контролю органів виконавчої влади за діяльністю органів місцевого самоврядування дозволяє побудувати певний логічний ряд: 1) від характеру наслідків надання конкретної адміністративної послуги у галузі містобудування (місцеве чи загальнодержавне значення) залежить відомча належність суб’єкта її надання (органи місцевого самоврядування чи органи державної виконавчої влади відповідно); 2) від відомчої належності суб’єкта надання залежить відомча належність суб’єкта забезпечення законності надання вказаних послуг, який має повноваження прямого впливу на надання таких послуг (якщо суб’єкт надання належить до системи органів місцевого самоврядування/виконавчої влади, то і суб’єкт забезпечення законності теж має належати до відповідної системи). Окремо слід звернути увагу на певні напрямки містобудівної діяльності, наслідки здійснення яких носять забезпечувальний характер щодо здійснення містобудування (абз. 15, 16 ст. 2 Закону «Про основи містобудування»). Наслідки надання відповідних адміністративних послуг (ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві, діяльності з підготовки кадрів у галузі містобудування) мають загальнодержавне значення, що пояснюється юридичною силою відповідних дозвільних документів. Тому забезпечення законності надання таких послуг має залишатись у компетенції тільки органів виконавчої влади.

Реформування системи надання адміністративних послуг, в тому числі і у галузі містобудування актуалізує також питання розмежування компетенції між суб’єктами забезпечення законності надання вказаних послуг, які відносяться до однієї з вказаних систем органів публічної влади (органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування). Вказане стосується, передусім, системи органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 52 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчий комітет ради має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 54 вказаного Закону, ст. 1, абз. 10 ст. 4 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» рішення посадових осіб органів місцевого самоврядування можуть бути скасовані вищестоящими посадовими особами місцевого самоврядування. Однією з найважливіших ознак органів місцевого самоврядування є їх організаційна автономія, що виявляється в їх можливості самостійно визначати свою внутрішню структуру [**4**, с. 114]. Практика визначення органами місцевого самоврядування своєї структури показує, що іноді кілька відділів (управлінь) можуть об’єднуватись під керівництвом певної посадової особи чи окремого структурного підрозділу органу місцевого самоврядування [**205**]. Так, наприклад, суб’єктом надання адміністративної послуги щодо прийняття рішення про надання земельної ділянки, яка належить територіальній громаді м. Харкова, в оренду або передачу у власність для будівництва (реконструкції, капітального ремонту, технічного переоснащення або реабілітації) об'єкта визначено Управління містобудування та архітектури Департаменту містобудування, архітектури та генерального плану Харківської міської ради [**223**]. Вказане Управління знаходиться із Департаментом у відносинах підпорядкування [**205**].

Слід відмітити, що Закон «Про місцеве самоврядування» не ставить реалізацію права на оскарження рішень органів (посадових осіб) місцевого самоврядування до виконавчого комітету у залежність від використання можливості оскарження до відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Отже, можливо казати про два принципово різних шляхи оскарження: безпосередньо до виконавчого комітету чи до вказаних суб’єктів.

Обидва шляхи мають як свої переваги, так і недоліки. Оскарження до керівника може стати більш оперативним способом зважаючи на: тривалість розгляду скарг виконавчим комітетом; існування у керівника спеціалізованих знань у галузі містобудування, що дозволить ефективніше розглянути відповідну скаргу. З іншого боку, засідання виконавчого комітету можливо вважати «останньою інстанцією» розгляду такої скарги. Зважаючи на вказане, найбільш бажаним суб’єктом розгляду скарги уявляється вищий за рівнем орган або посадова особа місцевого самоврядування, що: має безпосередні управлінські зв’язки із суб’єктом надання адміністративних послуг; має можливості щодо застосування спеціалізованих знань при розгляді відповідної скарги.

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що з метою розмежування компетенції суб’єктів забезпечення законності надання досліджуваних послуг вказаних суб’єктів слід застосувати загальні критерії розмежування компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування: належність до певної системи (органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування), правової природи конкретних суб’єктів (цілей, завдань тощо їх діяльності), предмету реалізації компетенції тощо. Водночас, врахування вказаних критеріїв, специфічних вимог щодо організації діяльності із забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, провадження на сьогоднішній день адміністративної реформи, що стосується, в тому числі і сфери забезпечення законності надання досліджуваних послуг, дозволяє сформулювати окремі додаткові критерії розмежування компетенції щодо суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування: відомча належність суб’єкта надання вказаних послуг (орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування), значення наслідків надання адміністративної послуги за територією (по всій території Україні чи місцевий характер). Щодо ж розмежування компетенції між суб’єктами забезпечення законності в межах систем органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, то додатково до вказаного слід визначити такі спеціальні критерії, як: характер управлінських зв’язків між вказаним суб’єктом та суб’єктом надання адміністративної послуги; необхідність застосування спеціальних знань для надання певної адміністративної послуги.

**2.3. Належна організація надання адміністративних послуг у галузі містобудування**

Однією з категорій юридичних гарантій законності, що виділяються О.Ф. Скакун, є організаційно-правові засоби, під якими розуміється зокрема, створення організаційних умов діяльності судових та правоохоронних органів. Водночас, вчена вказує про забезпечення законності діяльністю не тільки цих, але й інших органів, фактично – діяльністю всіх органів публічної влади, і зокрема – діяльністю їх посадових осіб [**195**, с. 497]. Стосовно діяльності із надання адміністративних послуг прикладом вдалого заходу щодо організації її здійснення можна навести створення ЦНАП, що розглядається в юридичній літературі як важливий захід щодо зменшення корупції при наданні адміністративних послуг [**215**, с. 49]. З цієї позиції однією з ключових умов законності надання адміністративних послуг, в тому числі і в галузі містобудування, слід вважати належну організацію їх надання.

Одними з поширених сьогодні значень терміну «організація» є: соціальна функція суспільства; одна з функцій соціального (в тому числі державного) управління. У першому значенні організація розуміється в динамічному аспекті, як встановлення рівноваги між різними системами суспільства, розвиток різних суспільних структур та систем. У другому значенні організація передбачає впорядкування певних груп суспільних відносин, побудову системи управління в цілому [**17**, с. 586, 587]. Розширене визначення організації як функції державного управління наводиться В.Я. Малиновським. Вчений розглядає організацію з трьох позицій: певний об’єкт, система; стан упорядкованості цієї системи, її устрій; діяльність щодо досягнення вказаного стану [**80**, с. 302]. З наведених В.Я. Малиновським положень можливо дійти висновку щодо мети організаційної діяльності: створення цілісної системи; забезпечення оптимальних зв’язків між її елементами [**80**, с. 302]. Організаційна функція державного управління розглядається, передусім, як процес створення управлінської структури, що дає можливість працівникам ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації. Вихідною умовою для визначення вказаної структури визначається стратегія її діяльності [**80**, с. 302]. Висновку щодо напрямків такої стратегії стосовно системи надання адміністративних послуг можливо дійти з положень, що наводяться В.Я. Малиновським стосовно позитивних наслідків запровадження системи управління якістю надання державних послуг в органах публічної влади: прозорість та зрозумілість діяльності; мінімізація дублювання функцій, уникнення роботи, яка не становить цінності для споживача; визначення найбільш бажаної побудови органу публічної влади; врахування потреб споживача при прийнятті рішення; адаптивність органу влади [**80**, с. 240]. Як свідчить аналіз вже наведених раніше в цьому дослідженні робіт, що присвячені проблемам організації надання адміністративних послуг, зокрема роботи В.П. Тимощука, К.А. Фуглевич, В.В. Петьовки та інших, вказана наукова позиція зберігає актуальність і на сьогоднішній день. Крім того, можна стверджувати і про справедливість її також щодо організації надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Визнаючи базове значення наведених положень, слід вказати, що вони мають загальний характер стосовно системи надання адміністративних послуг. Тому коло конкретних напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг у галузі містобудування підлягає уточненню залежно від: конкретної сфери зазначеної діяльності, її специфіки, суспільного розвитку та розвитку конкретного напряму в певний період часу. На підставі останніх досліджень щодо організації надання адміністративних послуг можливо визначити найбільш актуальні напрямки її вдосконалення. Так, К.А. Фуглевич, в рамках дослідження організаційних засад надання адміністративних послуг розглядає питання щодо: суб’єктів їх надання та вимоги щодо їх діяльності (стандарти надання адміністративних послуг); засобів комунікації між елементами системи надання адміністративних послуг (Реєстр надання адміністративних послуг) [**225**, с. 11-13]. На рівні комплексних досліджень питанням організації системи надання адміністративних послуг приділяв увагу також В.В. Петьовка, який досліджував питання: процедур надання адміністративних послуг; інформаційного забезпечення їх надання [**101**, с. 10-11]. В.П. Тимощук на додаток до вказаних напрямків значну увагу приділяє також: організації ЦНАП; організації системи електронної взаємодії суб’єктів надання адміністративних послуг – як між собою, так і зі споживачами адміністративних послуг [**213**; **215**]. Отже, можна вказати про чималу кількість питань, що підлягають вирішенню з метою організації належного надання адміністративних послуг.

Однією з гарантій забезпечення законності, зокрема щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування визначено належну організацію системи надання цих послуг. При цьому одним з елементів організації, як вказує В.Я. Малиновський, є визначення компетенції суб’єктів відповідної системи [**80**, с. 303]. Вказане передбачає зокрема, розподіл завдань та повноважень між суб’єктами надання досліджуваних послуг. Виходячи з положень ст. 3 Конституції України про визначальний характер обов’язку держави щодо забезпечення прав і свобод людини, можна зробити висновок про загальнодержавне значення забезпечення належного надання адміністративних послуг. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону «Про адміністративні послуги» суб’єктами їх надання в Україні є суб’єкти державної (виконавчої) влади та суб’єкти місцевого самоврядування. Проваджувана сьогодні децентралізація повноважень щодо надання адміністративних послуг актуалізує таку організаційну проблему забезпечення їх належного надання, як розподіл повноважень щодо їх надання між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Розподіл повноважень на засадах децентралізації сприятиме зміцненню законності надання вказаних послуг передусім за рахунок досягнення відповідності такої діяльності завданням органів місцевого самоврядування, що дозволить вирішувати відповідні питання на більш високому професійному рівні. Додатково слід зауважити, що специфіка правового статусу органів місцевого самоврядування порівняно із правовим статусом органів виконавчої влади визначає додаткові можливості громадського контролю за діяльністю вказаних органів як суб’єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

Базові доктринальні положення щодо сутності місцевого самоврядування, наведені вище положення В.Я. Малиновського стосовно елементів поняття «організація» надають можливість виділити основні специфічні риси органів місцевого самоврядування - суб’єктів надання вказаних послуг порівняно із органами виконавчої влади як об’єкту громадського контролю: мета – вирішення питань місцевого значення; основне джерело влади місцевого самоврядування – територіальна громада [**190**, с. 930]; положення щодо правової, організаційної, матеріальної, фінансової автономії; юридична відповідальність за здійснення власних повноважень передусім перед територіальною громадою.

У попередньому підрозділі визначено такий захід забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування як суб’єктів надання досліджуваної категорії адміністративних послуг, як запровадження громадських рад при таких органах. Вказаний захід є найбільш доступним за реалізацією саме щодо органів місцевого самоврядування, враховуючи положення щодо зокрема, їх організаційної автономії. З огляду на усталене положення щодо необхідності забезпечення прозорості процесу надання адміністративної послуги як показника якості її надання вказаний механізм міг би значною мірою сприяти законності надання відповідних послуг, зокрема щодо таких показників, як строки надання, вимагання додаткових документів щодо надання адміністративної послуги тощо.

Відповідальність органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою носить, передусім конституційно-правовий характер. Проявом такої відповідальності можна вважати передбачену ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування» можливість дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради. Стосовно до цього дослідження увагу привертають наступні підстави для застосування вказаного заходу: 1) незаконність рішень ради у поєднанні з ігноруванням вимог компетентних органів щодо приведення вказаних рішень у відповідність до закону; 2) не вирішення радою питань, віднесених до її відання. Ці положення важливі, передусім, як гарантії розгляду скарг споживачів адміністративних послуг. Так, відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 26, п. 3 ч. 2 ст. 52, ч. 9 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування», сільська, селищна, міська рада має повноваження щодо скасування актів своїх виконавчих органів, а виконавчий комітет ради має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. У випадку невиконання виконавчим комітетом ради свого обов’язку щодо розгляду відповідної скарги відповідне рішення має приймати рада. Рада має приймати рішення також у разі оскарження безпосередньо до неї результатів надання адміністративної послуги. У випадку прийняття радою незаконного рішення про відмову у задоволенні скарги, відмові його змінити незважаючи на вимоги уповноважених органів (наприклад, суду) має місце фактичний склад, передбачений п. 1 ч. 1 ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування». У випадку неприйняття радою рішення щодо скарги має місце фактичний склад, передбачений п. 2 ст. ч. 1 ст. 78 вказаного Закону. Слід зауважити, що значення вирішення таких скарг обумовлено значенням самої системи надання адміністративних послуг як системи сприяння реалізації прав людини, утвердження та забезпечення яких є головним напрямом діяльності держави. Відповідно до ч. 2 ст. 78 вказаного Закону у розглянутих випадках повноваження ради можуть бути припинені за рішенням місцевого референдуму. Наведене можна вважати специфічною та впливовою гарантією законності рішень, дій органів місцевого самоврядування щодо розгляду скарг на результати надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

Окрім наведеного слід відмітити ще один випадок контролю, об’єктом якого є органи місцевого самоврядування і який може напряму впливати на забезпечення законності надання розглядуваних послуг. Так, у підрозділі 2.1 відмічались повноваження місцевих державних адміністрацій щодо контролю за розглядом органами місцевого самоврядування звернень громадян. Вказане безпосереднім чином стосується забезпечення розгляду скарг щодо результатів надання адміністративних послуг.

Слід зважати також на можливість створення ЦНАП при органах місцевого самоврядування «базового» рівня: сільських, селищних, міських радах, якщо вони приймуть відповідне рішення (абз. 2 ч. 2 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги»), що сприятиме не тільки збільшенню доступності населення до надання адміністративних послуг, але й усуне необхідність створення зайвих управлінських ланок, пов’язаних із створенням віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП, підрозділів ЦНАП, що існує при утворенні ЦНАП при: районній державній адміністрації; виконавчому органі міської ради міста обласного значення (п.п. 3, 6 ч. 2 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги»). Вказане спрощує також організацію забезпечення законності діяльності ЦНАП.

Отже, можна казати про існування додаткових гарантій законності діяльності органів місцевого самоврядування порівняно із органами виконавчої влади, які будуть задіяні при передачі їм повноважень щодо надання розглядуваної категорії адміністративних послуг.

Іншими суб’єктами відносин щодо забезпечення належного надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування вказано органи та особи, що надають суб’єкту надання адміністративної послуги необхідну інформацію. Згідно з ч. 8 ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги» відповідна інформація може бути отримана, зокрема з інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Крім того, вказується на інформацію, що перебуває у володінні самого суб’єкта надання адміністративних послуг (ч. 7 ст. 9 вказаного Закону). Тому до наведених вище суб’єктів можна віднести також відповідні інформаційні підрозділи органів місцевого самоврядування, а також посадових осіб. Так, на сайті Харківської міської ради у структурі ради вказується про Департамент інформаційно-комп’ютерного забезпечення. До обов’язків вказаного Департаменту входить зокрема: створення та вдосконалення інформаційної системи Харківської міської ради та її виконавчих органів, адміністрацій районів м. Харкова, а також провадження інших заходів в напрямку створення умов для організації інформаційного забезпечення вказаних органів місцевого самоврядування [**28**]. Слід зауважити, що до завдань вказаного Департаменту не входить безпосередньо надання інформації, необхідної для виконання вказаними органами своїх функцій, в тому числі і щодо надання досліджуваних адміністративних послуг. Водночас, наведене свідчить про приділення значної уваги створенню відповідних інформаційних систем для користування вказаними органами. Окремі дослідники проблематики інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування стверджують про поширеність такої ситуації, коли існування окремих підрозділів, які б забезпечували інші підрозділи місцевого самоврядування необхідною інформацією (наприклад, Відділ інформаційного забезпечення), не є характерним для цієї системи публічної влади. За таких умов інформаційне забезпечення з якогось одного питання фактично здійснюється одночасно кількома підрозділами відповідно до сфери їх відання [**100**, с. 46]. Слід погодитись із позицією цих дослідників щодо доцільності створення подібних підрозділів [**100**, с. 46]. У діяльності щодо надання окремих адміністративних послуг у галузі містобудування істотне значення має використання інформаційних баз даних, зокрема щодо: чинної містобудівної документації на місцевому рівні, детальних планів територій, державних будівельних норм, стандартів і правил. Відповідні інформаційні бази на сьогодні знаходяться у віданні уповноважених органів виконавчої влади. Водночас, одним з напрямів діяльності вказаного вище відділу могла б стати взаємодія із відповідними органами виконавчої влади щодо отримання відповідної інформації на централізованих засадах. Така централізація сприятиме скороченню строків надання відповідних адміністративних послуг, а також є сприятливою для спрощення контролю, оскільки відносини із відповідним підрозділом будуть знаходитись не просто в межах однієї системи публічної влади (місцеве самоврядування), а навіть в межах одного органу місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону «Про місцеві державні адміністрації» голова місцевої державної адміністрації самостійно формує її склад за винятками, встановленими законом. Попри це положення, слід визнати, що умови для вказаної ініціативи певною мірою обмежуються окремими нормативними актами, зокрема – Постанова «Про упорядкування структури органів виконавчої влади», в якій містяться норми щодо структури місцевої державної адміністрації, які на практиці фактично є основою для утворення відповідних структур. Аналогічне можна стверджувати щодо центральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів. Органи ж місцевого самоврядування в цьому відношенні наділені організаційною автономією, що означає право самостійно визначати свою структуру для найбільш ефективного виконання своїх завдань. Вказане свідчить про сприятливість організаційних засад органів місцевого самоврядування для побудови системи надання містобудівних адміністративних послуг з урахуванням специфіки конкретного регіону, передусім інтенсивності його забудови.

Враховуючи викладене, можливо стверджувати про існуючі перспективи організаційного спрощення механізмів забезпечення законності надання досліджуваних послуг у разі передачі повноважень щодо їх надання до органів місцевого самоврядування.

Іншим важливим напрямком забезпечення законності надання адміністративних послуг, зокрема і у галузі містобудування, слід визнати вдосконалення регулювання стандартів їх надання. На сьогоднішній день стандарт надання адміністративної послуги розуміють, передусім, як вимоги щодо якості їх надання з позиції споживача [**66**, с. 275; **215**, с. 41-42]. Водночас, окремі автори, підтримуючи такий підхід, вказують також на інше значення вказаних стандартів: вимоги щодо процедури надання адміністративних послуг [**88**, с. 157]. При цьому передбачається врегулювання таких питань, як: склад і послідовність дій зокрема адміністративного органу, строки надання адміністративної послуги, опис результатів отримання адміністративної послуги, вимоги до посадових осіб – суб’єктів надання адміністративної послуги тощо [**88**, с. 159].

Погоджуючись із О.М. Соловйовою щодо значного організуючого впливу існування таких стандартів [**199**, с. 251-252], можливо казати що вироблення стандартів надання адміністративних послуг створює єдині засади діяльності щодо їх надання, що значною мірою сприяє забезпеченню законності у цьому напряму, причому для суб’єктів забезпечення законності як з боку суб’єктів публічної влади, так і з боку громадськості. З боку суб’єктів публічної влади вказане створює умови для передбачуваності діяльності із надання послуг, а отже надає можливість виробити ту модель, відповідно до якої має проводитись контрольна діяльність. З боку ж здійснення громадського контролю існування єдиних стандартів надання адміністративних послуг сприяє утворенню такої властивості, як прозорість їх надання.

Як зазначає О.В. Ольшанський, на сьогодні стандарти надання адміністративних послуг затверджуються на різних рівнях залежно від суб’єктів їх надання: центральні, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування [**88**, с. 158]. У зв’язку із наведеним слід вказати на власно значення стандарту адміністративної послуги як еталону, зразку її надання [**17**, с. 869]. Крім того останніми змінами до Положення про Мінекономрозвитку, до компетенції вказаного органу віднесено забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг (абз. 18 пп. 1 п. 3 Положення про Мінекономрозвитку). Виходячи з наведеного, актуальним напрямком вдосконалення стандартизації надання адміністративних послуг взагалі і у галузі містобудування зокрема вбачається її уніфікація на засадах видання відповідних стандартів переважно Мінекономрозвитку. Виняток складають лише органи місцевого самоврядування з огляду на положення щодо їх правової автономії.

При виробленні стандартів надання адміністративних послуг враховується багато чинників, про що вказувалось вище. Визнаючи їх актуальність також стосовно стандартизації досліджуваного виду адміністративних послуг, слід враховувати, що окремі види адміністративних послуг у галузі містобудування характеризуються специфічним порядком з’ясування суб’єктом надання послуги необхідної інформації. Зокрема, недостатнім є опрацювання лише документів, поданих заявником. Так, наприклад, при видачі будівельного паспорту забудови земельної ділянки уповноважений орган містобудування та архітектури на підставі отриманих документів визначає відповідність намірів забудови земельної ділянки вимогам чинної містобудівної документації, детальним планам територій, планувальним рішенням проектів садівницьких та дачних товариств, державним будівельним нормам, стандартам і правилам (п. 2.3 Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку; будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2011 р. № 103 (далі - Порядок видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки) [**141**]). При видачі сертифіката прийняття в експлуатацію об'єктів, що належать до IV і V категорії складності орган державного архітектурно-будівельного контролю з метою з'ясування достовірності відомостей у поданих документах: оглядає об'єкт із здійсненням фото- та відеофіксації; призначає експертизу і відбирає зразки для її проведення; одержує проектну та виконавчу документацію; отримує матеріали, відомості, довідки, пояснення з питань, що виникають під час огляду об'єкта; залучає у разі потреби установи, організації, державні органи (їх консультативно-дорадчі органи) (п.п. 25, 26 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів).

Необхідність додаткового збирання інформації, проведення спеціальних досліджень (експертиз) суттєво ускладнює процедуру надання адміністративної послуги, впливає на строки її надання. Вказане знайшло своє відображення і в законодавстві про надання відповідних послуг. Так, відповідно до п. 17 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, перевірка повноти відомостей, поданих у декларації про початок виконання підготовчих робіт, внесення інформації, зазначеної у декларації, до реєстру здійснюється органом державного архітектурно-будівельного контролю протягом п'яти робочих днів з дня надходження до нього декларації. Строк же надання вказаних вище адміністративних послуг фактично складає 10 днів (п. 2.1 Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, п. 18 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів). Виходячи з наведеного, при виробленні стандартів надання містобудівних адміністративних послуг слід виходити, окрім іншого, з засобів та порядку збору інформації при наданні адміністративних послуг (потребують / не потребують додаткового збирання інформації, проведення спеціальних досліджень (експертиз)). Вказаний фактор є одним з визначних також стосовно організації забезпечення законності надання досліджуваного виду адміністративних послуг.

Ключові характеристики адміністративної послуги у галузі містобудування, що мають значення як з позиції суб’єкта надання послуги, так і з позиції її споживача відбиває класифікація адміністративних послуг за змістом адміністративної діяльності щодо її надання. За цим критерієм виділяються такі види послуг, як: видача дозволів; реєстрація з веденням реєстрів; легалізація актів; нострифікація; верифікація [**66**, с. 270-271]. З використанням цього критерію здійснюється характеристика адміністративної послуги у енциклопедичних виданнях [**17**, с. 18]. Проведене дослідження свідчить, що стосовно галузі містобудування актуальними є такі види адміністративних послуг: видача дозволів, реєстрація. Різний характер вказаних послуг зумовлює вчинення різних дій суб’єкта їх надання. Так, наприклад реєстрація передбачає внесення змін до відповідних реєстрів, а надання дозволу – розпорядчу дію суб’єкта публічної влади. Вказане має принциповий характер щодо формування процедури надання відповідної послуги, а отже і впливає на формування стандартів їх надання.

Виходячи з наведеного, можна вказати, що перспективним напрямом покращання умов для забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування можна вважати вдосконалення стандартів надання таких послуг. Воно має проводитись з урахуванням, окрім іншого: основних видів адміністративних послуг залежно від їх результату (дозвіл, реєстрація тощо); засобів та порядку збору інформації при наданні адміністративних послуг (потребують / не потребують додаткового збирання інформації, проведення спеціальних досліджень (експертиз)).

Досліджуючи питання належної організації надання містобудівних адміністративних послуг як напряму покращання умов для забезпечення законності у цій сфері, слід враховувати, що як слушно зазначає О.Ф. Скакун, юридичні гарантії законності забезпечуються явищами не тільки об’єктивного (належне законодавство), але й суб’єктивного характеру – належне виконання своїх обов’язків відповідними службовими і посадовими особами [**195**, с. 497]. У доктрині державного управління окремим елементом організації визначено створення організаційних умов, що спрямовують діяльність працівників певної організації на досягнення її мети [**80**, с. 303]. Отже, попри значимість запровадження норм, спрямованих на врегулювання питань процедур надання адміністративних послуг, забезпечення законності їх надання, не менше значення мають організаційні заходи, спрямовані на виконання уповноваженими особами вказаних норм. Зважаючи на галузевий поділ правової системи, теорія права традиційно розрізняє види правопорушень залежно від галузевої належності норм права, що порушуються: конституційне, кримінальне, адміністративне, цивільно-правове, порушення норм трудового права, фінансове, міжнародне [**209**, с. 249].

В аспекті спеціальності та напрямку цього дослідження слід звернути увагу на особливий вид правопорушень, що знаходиться у сферах майже всіх вказаних видів і охоплюється таким суспільним явищем, як корупція. Виходячи з юридичної літератури, можливо вказати на основну ознаку корупційних діянь: пов’язаність із неправомірним використанням уповноваженими особами наданих їм повноважень з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб. До корупції відноситься також: створення умов для вчинення корупційних діянь, приховування таких діянь або потурання ним [**17**, с. 421]. З подібних засад при визначенні корупції виходить також чинне законодавство, зокрема Закон «Про запобігання корупції» (абз. 3 ч. 1 ст. 1).

Ґрунтовне дослідження корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг проведене фахівцями Центру політико-правових реформ та Фонду демократичних ініціатив у 2009 році. Відзначається значна кількість ризиків у сфері надання адміністративних послуг, які поділяються на дві групи: притаманні для всієї системи публічної адміністрації та саме для сфери надання адміністративних послуг. Всього визначається 14 напрямків ризиків і щодо кожного визначається комплекс заходів щодо їх зменшення. Так, наприклад, стосовно ризиків, притаманних сфері публічної адміністрації вказано такі, як конфлікт інтересів, неналежна якість законодавства про державну службу, неефективність контролю за діяльністю публічної адміністрації [**59**]. Слід зауважити, що попри сплив значної кількості часу з моменту проведення цього дослідження більшість з вказаних у ньому проблем залишилась актуальною. Вказане випливає, передусім, з положень Антикорупційної стратегії на 2014 - 2017 роки, затвердженої Законом України від 14.10.2014 р. № 1699-VII (далі - Антикорупційна стратегія) [**135**], а також з окремих останніх досліджень організації надання адміністративних послуг як напрямку боротьби із корупцією у цій сфері [**47**]. Зокрема, у Антикорупційний стратегії вказується на такі прояви корупції, як: суміщення депутатської діяльності виборних осіб із підприємницькою діяльністю та роботою в органах виконавчої влади; підкуп виборних осіб; незаконне лобіювання інтересів. На подібні проблеми вказується також стосовно інших представників публічної служби.

Слід визнати, що значна кількість ризиків та напрямків боротьби з ними, що виділені в рамках вказаного вище дослідження є актуальною також стосовно сфери надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Визнаючи ґрунтовність та значимість вказаних напрацювань, слід вказати, що напрям цього дослідження зумовлює необхідність звернення окремої уваги щодо певних проблем та вироблення додаткових пропозицій щодо їх усунення.

В рамках ризиків, притаманних системі публічної адміністрації загалом вказується на такий ризик, як відсутність належних засобів правового захисту і зокрема, неефективність інституту адміністративного оскарження. В цьому напрямку вказується про: відсутність належного розгляду скарг внаслідок заміщення інтересів скаржника відомчими інтересами; неналежним врегулюванням самого інституту адміністративного оскарження, що виявляється у відсутності спеціальних його механізмів з урахуванням специфіки внутрішньовідомчого оскарження. Вказана специфіка пов’язується із складністю визначення інстанційності у системах органів публічної влади, зокрема - органів місцевого самоврядування. Для усунення цього недоліку пропонується: створити спеціальні підрозділи для розгляду скарг громадян; забезпечити вдосконалення системи безкоштовної юридичної допомоги [**59**, с. 30-31]. Аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати про реалізованість на певному рівні вказаних заходів на сьогоднішній день. Так, можна казати про сформованість, в переважній більшості випадків ієрархічної структури в органах місцевого самоврядування та органах виконавчої влади, що є (або можуть стати внаслідок проваджуваної децентралізації влади) суб’єктами надання адміністративних послуг. Крім того, можливо вказати також про певну урегульованість у відповідному законодавстві обов’язків керівників відповідних підрозділів щодо розгляду скарг, в тому числі і на результати надання адміністративних послуг.

Не оспорюючи актуальність цих змін, слід визнати, що вони не усувають в повній мірі зазначені вище проблеми. Адже визначення компетенції посадової особи саме по собі не здатне усунути в повній мірі її внутрішньовідомчу заінтересованість у вирішенні певних питань. Не оспорюючи доцільність створення зазначених вище спеціальних підрозділів щодо розгляду скарг, можливо також вказати на доцільність застосування інших заходів організаційного характеру. Мова йде про забезпечення діяльності вказаних підрозділів шляхом закріплення відповідних процедур їх діяльності.

Правозастосування має здійснюватись у порядку та формах, передбачених процесуальними нормами [**209**, с. 268]. Основи адміністративних процедур розгляду звернень громадян встановлено Законом «Про звернення громадян», яким визначено компетенцію суб’єктів розгляду, вимоги до звернень, строки та власне порядок їх розгляду тощо. Водночас, значення інституту адміністративних послуг як виразу сервісної концепції діяльності держави та способу реалізації основних (у випадку містобудівних адміністративних послуг – нерідко конституційних) приватних прав диктує необхідність додаткового забезпечення реалізації прав осіб, пов’язаних із оскарженням результатів надання адміністративних послуг.

Положеннями ч. 7 ст. 16 Закону «Про звернення громадян», ч. 9 ст. 38 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» встановлено підстави для застосування окремої процедури щодо розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів речових прав на нерухоме майно. Сама процедура безпосередньо регулюється Порядком розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1128 [**147**]. Аналіз положень вказаного Порядку у порівнянні із положеннями Закону «Про звернення громадян» дає підстави стверджувати, що він встановлює значну кількість додаткових елементів процедурної форми розгляду вказаних скарг: безпосередньо визначається суб’єкт розгляду, детально встановлюються підстави для прийняття скарги до розгляду, можливість її відкликання, вимоги до: встановлення обставин справи, мотивувальної та резолютивної частин рішення, способів повідомлення скаржника про прийняте рішення. Така детальність врегулювання є цілком виправданою з огляду на значення вказаної реєстрації для реалізації відповідних прав. Крім того, слід зауважити, що як було встановлено у розділі 1, така реєстрація є нічим іншим, аніж результатом надання адміністративної послуги.

В аспекті надання адміністративних послуг у галузі містобудування слід вказати, що вказана реєстрація охоплює собою лише окремі послуги у цій сфері. Крім того, слід зважати на додаткові вимоги врегулювання основних засад надання адміністративних послуг у ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги», а саме врегулювання їх виключно законом. До вказаних засад відносяться зокрема, підстави для відмови у наданні адміністративної послуги (п. ч. ст. 5 вказаного Закону), що зумовлює додаткові вимоги до мотивувальної частини рішення, що приймається за результатами розгляду відповідних скарг, зокрема щодо обов’язкового посилання на відповідне законодавство. Слід зауважити, що Закон «Про звернення громадян» прямо не передбачає вказаних вимог. Враховуючи наведене, актуальним напрямком вдосконалення організаційних засад надання містобудівних адміністративних послуг слід визнати вдосконалення процедурної форми розгляду скарг на результати їх надання. При цьому на особливу увагу заслуговують вимоги щодо форми та змісту рішення суб’єкта розгляду скарги.

Дослідження системи гарантій законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування дозволяє вказати також на інший напрямок реформування інституту адміністративного оскарження: створення умов щодо належної реалізації громадянами свого права на подання скарги щодо результатів надання містобудівних адміністративних послуг. Вказаний напрям вже було висвітлено у підрозділі 2.1, а його реалізація полягає у внесення до Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588, змін, спрямованих на забезпечення можливості звернення споживача адміністративної послуги із скаргою до адміністратора ЦНАП із подальшим переданням цієї скарги до суб’єкта розгляду.

Серед корупційних ризиків, що притаманні власне системі надання адміністративних послуг на першому місці виділяється такий, як особисте спілкування суб’єкта звернення за отриманням адміністративної послуги із суб’єктом її надання. Вказується на такі шляхи усунення цього ризику, як: використання поштового зв’язку; розвиток електронного урядування; створення «універсамів послуг» із застосуванням принципу єдиного вікна; розподіл приміщення органу, де надається послуга на відкриту та закриту частини; забезпечення підконтрольності процесу спілкування службовців із суб’єктами звернення; ротація службовців [**59**, с. 36-41]. На сьогоднішній день значна частина цих пропозицій вже реалізована в більшій або меншій мірі (електронне урядування; створення ЦНАП із реалізацією принципу «єдиного вікна та розподілом на відкриту та закриту частини; реалізація підконтрольності спілкування суб’єкта звернення із суб’єктом надання послуги шляхом встановлення заборони такого спілкування у випадках, якщо послуги мають надаватись через ЦНАП).

В межах напряму цього дослідження можна зазначити про перспективи вдосконалення реалізації окремих з вказаних напрямків. Вказане стосується зокрема заборони спілкування суб’єкта звернення із суб’єктом надання послуги у випадку якщо послуга має надаватись через ЦНАП. Це положення випливає з норм ч. 8 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги». З юридичної літератури можливо зробити висновок, що визначення послуг, що мають надаватись через ЦНАП, на сьогодні може відбуватись шляхом закріплення переліку таких послуг в: узгоджених рішеннях органу, що створив ЦНАП та суб’єкта надання відповідних адміністративних послуг (угодах про співпрацю); Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. № 523-р [**33**; **215**, с. 53-54]. Аналіз положень вказаного Переліку у порівнянні із загальною кількістю різноманітних адміністративних послуг у галузі містобудування свідчить про те, що лише невелика частина містобудівних послуг надається сьогодні в обов’язковому порядку через ЦНАП. Прикладами можна навести такі послуги, як: державна реєстрація прав щодо нерухомого майна (п. 9); реєстрація декларацій про початок виконання підготовчих, будівельних робіт, готовність об’єкта до експлуатації (п.п. 49-51). Всього адміністративних послуг та прирівняних до них дій, що можуть мати відношення до здійснення містобудівної діяльності у вказаній постанові закріплено лише 9. Водночас, такі послуги, передбачені проектом Закону України від 20.05.2015 р., як: прийняття повідомлень про початок виконання підготовчих або будівельних робіт (п.п. 302, 303); видача будівельного паспорта забудови земельної ділянки (п. 322); погодження проектів на проведення робіт, пов'язаних з будівництвом гідротехнічних, лінійних та гідрометричних споруд (п. 333); видача дозволу на розміщення, будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладення інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг (п. 513) не знайшли свого закріплення. Вказане стосується також адміністративних послуг у галузі містобудування у широкому розумінні: видача ліцензії на провадження освітньої діяльності закладів освіти (п. 255); державна реєстрація проектів наукових парків, реалізація яких потребує державної підтримки (п. 260); професійна атестація відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури (п. 307); видача ліцензії на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів IV і V категорій складності (п. 309).

Надаючи позитивну оцінку такому способу закріплення, як угоди про співпрацю, водночас слід погодитись із позицією В.П. Тимощука, про бажаність з позиції споживача адміністративних послуг якогомога більш розширеного їх переліку, що має надаватись через ЦНАП. Водночас слушно вказується на необхідність вирішення у зв’язку із цим певних проблем щодо: матеріального забезпечення ЦНАП; кваліфікації персоналу [**215**, с. 54]. Визнаючи існування цих організаційних питань, слід вказати також на позицію, висловлювану вказаним же автором про бажаність поступового розширення переліку по мірі їх [**215**, с. 54]. Отже, важливим напрямком організації надання адміністративних послуг у галузі містобудування слід визначити максимально можливе залучення ЦНАП у процеси спілкування суб’єкта звернення із суб’єктом надання адміністративних послуг.

Важливим напрямком Антикорупційної стратегії можливо визначити також здійснення організаційних заходів, спрямованих безпосередньо на зміну ставлення службовців до вчинення корупційних правопорушень. У цьому плані актуальними є заходи у напрямку, передусім, створення доброчесної публічної служби, які стосуються врегулювання проблем щодо: дисциплінарної відповідальності посадових осіб, організації оплати праці, конфлікту інтересів, етичних стандартів поведінки державних службовців тощо. З метою вирішення цих проблем пропонується достатньо широке коло заходів. З позиції забезпечення законності надання досліджуваних послуг найбільш актуальними уявляються такі заходи, як зокрема: проведення моніторингу наслідків застосування етичних стандартів із наданням відповідних роз’яснень; регулярне навчання та підвищення кваліфікації службовців з питань дотримання антикорупційних вимог та вимог етики. Критичне значення має також забезпечення належної кваліфікації службовця безпосередньо стосовно реалізації своїх повноважень.

Здійснена у попередньому підрозділі систематизація суб’єктів забезпечення законності надання містобудівних адміністративних послуг у поєднанні із результатами дослідження засад організації надання таких послуг дозволяє стверджувати, що від вказаної організації безпосередньо залежить належне існування відносин щодо надання вказаних послуг. Тому адміністративні правовідносини у сфері надання зазначених послуг слід вважати складною категорією, що включає до себе як відносини щодо власне надання послуг, так і відносини щодо забезпечення законності їх надання. Вказане дозволяє виділити суб’єктів адміністративних правовідносин у сфері надання адміністративних послуг у широкому та вузькому розумінні. У вузькому сенсі ними є суб’єкти лише тих відносин, які мають своїм об’єктом рішення, дії щодо надання вказаних послуг. У широкому сенсі ними є суб’єкти також тих відносин, об’єктом яких є рішення, дії щодо забезпечення можливості належного існування зазначених відносин, зокрема – щодо забезпечення законності надання досліджуваних послуг.

**ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2**

1. У системі надання містобудівних адміністративних послуг слід розрізняти загальносоціальні (економічні, політичні, соціальні, ідеологічні) та спеціальносоціальні (юридичні) гарантії законності.

2. Основним способом забезпечення законності надання вказаних послуг є здійснення контролю.

3. Суб’єктами забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування є суб’єкти адміністративних правовідносин, рішення, дії яких сприяють зміцненню законності у вказаній сфері. Вказаних суб’єктів слід розуміти у вузькому та широкому сенсі. У вузькому сенсі ними є суб’єкти: а) для яких забезпечення законності відноситься до основних напрямків їх діяльності (місцева державна адміністрація, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, адміністратор ЦНАП тощо); б) які виконують таке забезпечення в рамках виконання своїх загальних завдань та функцій (суд, прокуратура, органи внутрішніх справ, суб’єкти парламентського контролю, суб’єкти громадського контролю тощо). В широкому розумінні до вказаної категорії слід віднести також суб’єктів, які не вступають безпосередньо у відносини із суб’єктами надання адміністративних послуг у галузі містобудування, але своєю діяльністю сприяють зміцненню законності у цій сфері.

4. У системі контролю за наданням адміністративних послуг у сфері містобудування провідне місце має займати контроль у системі органів місцевого самоврядування. Водночас, важливе значення має також міжвідомчий контроль. Перспективним є розвиток таких видів контролю за законністю надання розглядуваних послуг, як громадський контроль та контроль з боку органів судової влади. Специфічним випадком контролю за законністю надання адміністративних послуг у галузі містобудування є контроль, що здійснюється адміністратором ЦНАП.

5. З позиції забезпечення законності надання розглядуваних послуг, безпосереднє та ключове значення має вдосконалення юридичних гарантій, зокрема таких, як ефективне законодавство (причому як щодо забезпечення належного надання вказаних послуг, так і власне щодо їх надання), а також належний рівень правозастосовної діяльності суб’єктів забезпечення законності.

6. Окремим напрямком організаційних заходів щодо забезпечення законності надання досліджуваних послуг є реалізація державної антикорупційної політики у цій сфері діяльності публічної влади. Відповідні організаційні заходи мають стосуватись: власне надання досліджуваних послуг; забезпечення законності їх надання; забезпечення реалізації двох вказаних вище напрямків (навчання службовців з питань етики та дотримання антикорупційних вимог; підвищення кваліфікації посадових осіб; оплата праці тощо).

**Розділ 3**

**Шляхи вдосконалення гарантій законності надання**

**адміністративних послуг у галузі містобудування**

**3.1. Ефективне законодавство щодо забезпечення належного надання адміністративних послуг у галузі містобудування як основа функціонування правового режиму законності**

Слід погодитись із висловлюваною в зарубіжній літературі позицією щодо ключового значення розвитку законодавства у сфері надання адміністративних послуг як напрямку на шляху до побудови сервісної держави [**97**, с. 185].

Визначаючи зміст ефективності законодавства доцільно звернутись до положень теорії права щодо ефективності правового регулювання. Цей зв’язок обумовлюється значенням законодавства як основного юридичного засобу правового регулювання [**209**, с. 144]. Це поняття є усталеним у теорії права, і його розуміють як спроможність досягати найбільш позитивних результатів регулювання за мінімальних витрат та обмежень. З подібних позицій виходять також більш пізні наукові позиції [**195**, с. 264-265; **209**, с. 144]. Вказане означає, що ефективність права фактично полягає у певному наборі чинників впливу на розкриття нормою права внутрішнього потенціалу регулювання суспільних відносин. Такими чинниками виступають різні обставини, які знаходяться поза межами норми права і не фіксуються її змістом. До обставин можуть входити і ті, в яких відображено внутрішню сутність норми права, наприклад, її соціальну цінність. Враховуючи вказане, можна передбачити близькість за змістом чинників впливу на ефективність права та чинників, які визначають стан законності і правопорядку. Серед таких чинників можна відзначити: рівень правосвідомості громадян, рівень культури у суспільстві, в тому числі – політичної, стан розвиненості економіки тощо. Серед чинників внутрішнього характеру, які відтворюють соціальну цінність норми права, можна відзначити усталеність системи правового регулювання, відсутність протиріч, колізій, прогалин, гнучкість правового регулювання, його спроможність реагувати на плинність суспільно-політичних перетворень, слугуючи. при цьому чинником стабілізації тощо.

Звернення до юридичних енциклопедичних видань дозволяє виділити підхід щодо визначення змісту терміну «законодавство» в юридичній науці, який можна назвати усталеним, зважаючи на його викладення у енциклопедичному виданні. Так, Ю.С. Шемшученко як автор визначення терміну «законодавство» у Великому енциклопедичному юридичному словнику (2012 р.) вказує, що зазначений термін розкривається як: 1) сукупність законів як нормативний актів вищої юридичної сили (після Конституції), прийнятих у встановленому порядку Верховною Радою України; 2) у широкому значенні – сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів (постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо). До національного законодавства також належать міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надала Верховна Рада України. Ю.С. Шемшученко підкреслює наявність внутрішньої класифікації законодавства за галузями та взаємодію законодавства із правом за принципом єдності форми та змісту. У законодавчих актах закріплюються норми права Водночас право впливає на характер і зміст законодавства [**17**, с. 290].

Досліджуючи питання ефективності законодавства як основи функціонування правового режиму законності і правопорядку в українському суспільстві, не можна оминути наукові напрацювання, присвячені аналізу проблеми ефективності норм права. Наукову розвідку у цьому напрямку здійснювали В.І. Никитинський, І.С. Самощенко, В.В. Глазирін, В.М. Сирих. В основу визначення ефективності норм права вченими також було покладено підхід щодо співвідношення дії норм права і мети відповідної дії.

Наявність невідривного зв’язку та взаємообумовленість права і законодавства є підставою висновку про доцільність застосування наукового підходу щодо визначення ефективності механізму правового регулювання стосовно визначення ефективності законодавства.

Таким чином, ефективність законодавства визначена як співвідношення між результатом впливу норм права, закріплених у законодавстві, та метою, яку має досягти такий вплив. При цьому доцільно підкреслити, що правозастосування виступає формою реалізації правових норм, закріплених у законодавстві, якими забезпечується законність правозастосовної діяльності суб’єктів забезпечення законності і правопорядку у суспільстві. Положення, сформульовані вченими відносно врахування соціального характеру цілей, для досягнення яких були прийняті правові норми, дозволяють уточнити сформульоване загальне визначення ефективності законодавства.

Однак, крім соціальних цілей, які ставить перед собою суб’єкт правотворчості, існують і юридичні цілі, які зазвичай пов’язуються із гарантуванням належної дії норм права, що безпосередньо визначає стан законності і правопорядку у суспільстві. Соціальні і юридичні цілі, які ставить перед собою суб’єкт правотворчості, взаємопов’язані, оскільки нормою права закріплюється сформована у суспільстві соціальна поведінка, дотримання якої гарантує правопорядок у суспільстві. Різниця ж між соціальними і юридичними цілями полягає не у їхній спрямованості – тобто у отриманні соціально корисного результату – а у сутності. Так, соціальні цілі правотворчості стосуються гарантування позивних змін у соціальній сфері життєдіяльності суспільства – в економіці, політиці, науці, освіті, культурі тощо.

Отже, ефективність законодавства – співвідношення між фактичним результатом дії норми права, закріпленої у законодавстві, і тими соціальними та юридичними цілями, задля досягнення яких зазначені норми права були прийняті і закріплені у законодавстві. Соціальні цілі законодавства полягають у забезпеченні отримання соціально корисних результатів у суспільстві та державі, а юридичні цілі – у гарантуванні належного впливу дії норми права на суспільні відносини, забезпечуючи, тим самим, законність і правопорядок.

Така дихотомія ефективності законодавства має бути врахована у правотворчій діяльності та забезпечена належним правозастосуванням, що здійснюється на підставі та у межах законів, підзаконних актів, уникаючи довільного тлумачення правозастосувачем норми права та виходу за межі дискреційних повноважень.

Врахування соціальних цілей дії норми права, закріпленої у законодавстві дозволяє погодитись із науковою позицією щодо виділення таких умов ефективності дії норми права як: 1) рівень економічного, культурного розвитку суспільства; 2) актуальність змісту норм права порівняно із реальним розвитком суспільних відносин, які регулюються; 4) ділові якості посадових осіб суб’єктів публічної влади (інтелектуальний рівень, професійні компетентності, корумпованість тощо) [**209**, с. 144-145].

Ефективність законодавства також забезпечується бездоганністю змісту нормативно-правового акту, відповідністю змісту і форми акту, логічною послідовністю тексту, якими викладено редакцію норми права, використанням легальних визначень. Будь-які упущення, неточності при підготовці нормативно-правового акту знижують його якість та ефективність дії правових норм. Слід також погодить із позицією щодо наявності іншого чинника зниження ефективності законодавства у таких випадках – необхідність додаткових часових витрат для усунення вказаних недоліків [**209**, с. 145].

Дихотомія ефективності законодавства передбачає уникнення прогалин і колізій, змістовних протиріч у дії норми права. Одним з чинників, які забезпечують ефективність законодавства є високий рівень правосвідомості.

Серед причин прогалин О.Ф. Скакун виділяє: 1) невміння законодавця відобразити у нормативний актах усе різноманіття сучасних життєвих ситуацій, які вимагають правового регулювання (первісна прогалинність); 2) невміння законодавця передбачити появу нових життєвих ситуацій у результаті постійного розвитку суспільних відносин, здійснити щодо них певні законодавчі дії (наступна прогалинність); 3) технічні прорахунки законодавця, допущені під час розробки законів і використанні прийомів юридичної техніки [**196**, с.594]. Колізії можна характеризувати як співпадіння за змістом двох чи більше норм права із одним предметом регулювання [**195**, с.430-431].

Огляд сучасних досліджень стосовно напрямів вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг дозволяє виділити дисертаційне дослідження В.В. Петьовки. Результати його напрацювань дозволяють стверджувати про наявність такого негативного чинника, як неповна відповідність положень чинного законодавства у цій сфері наявним суспільним відносинам. Зокрема, дослідник стверджує про наступні актуальні напрями вдосконалення чинного законодавства: приведення законодавства про реєстраційну та дозвільну діяльність у відповідність до положень Закону «Про адміністративні послуг», уніфікація відповідних процедур, зведення їх до мінімально можливої кількості; нормативне забезпечення взаємодії суб’єктів публічної влади між собою щодо надання адміністративних послуг [**102**, с. 153]. В останньому аспекті слід вказати на ключову роль розвитку електронного урядування. Значну кількість напрямів вдосконалення законодавства у галузі надання адміністративних послуг виділяли також інші дослідники: К.А. Фуглевич, В.П. Тимощук та інші, про що було вказано у попередньому підрозділі.

З урахуванням викладеного поняття ефективності законодавства у сфері надання адміністративних послуг у галузі містобудування слід розуміти як відповідність цілей регулювання надання вказаних послуг реально досягнутим результатам у сфері містобудування.

Забезпечення законності діяльності суб’єктів публічної влади передбачає дослідження специфічної сфери правовідносин, предметом яких слід визначити здійснення різних способів забезпечення законності, передусім контрольної діяльності. Вказане вимагає врахування наукових підходів щодо визначення напрямів вдосконалення чинного законодавства з метою підвищення його ефективності у конкретних сферах діяльності суб’єктів публічної влади. Так, О.В. Панасюк визначає правові основи забезпечення законності та дисципліни в діяльності Державної податкової служби України як декілька систем нормативних актів, що регламентують наступні питання: виконання посадовими особами ДПС України своїх посадових обов’язків; гарантування власно діяльності ДПС України; попередження правопорушень з боку посадових осіб ДПС України; правові основи діяльності контролюючих органів щодо дотримання дисципліни та законності в діяльності органів та посадових осіб ДПС України; відповідальність за порушення дисципліни та законності [**96**, с. 14-15]. Слід визнати, що науковий підхід О.В. Панасюк не є безспірним. Основне зауваження має бути висловлене стосовно розгляду вказаних сфер суспільних відносин як предмету регулювання окремими системами нормативних актів. Вказані сфери є тісно пов’язаними між собою, і не можна виключити випадки навіть регулювання одним і тим же нормативним актом декількох вказаних сфер. З іншого боку, цінність вказаного підходу вбачається у вирізненні відносно самостійних сфер вказаних суспільних відносин як предмету відповідних наукових досліджень, оскільки не можна заперечувати притаманність кожній з них певної специфіки.

Врахування напрацювань зазначених та інших наукових дослідників дозволяє визначити окремі найбільш актуальні напрямки підвищення ефективності законодавства щодо забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Так, ключовою стосовно забезпечення законності в цій сфері слід вважати діяльність визначених у попередніх підрозділах суб’єктів забезпечення законності у вузькому розумінні: керівників відповідних підрозділів, адміністраторів ЦНАП. Водночас, зважаючи на вказані вище положення щодо необхідності відповідності законодавства соціальному, економічному розвитку, а також враховуючи відповідні положення, наведені О.В. Панасюк, не менше значення слід надати правовому регулюванню власне діяльності щодо надання досліджуваних послуг. Вказане узгоджується із наведеним раніше загальним положенням щодо необхідності забезпечення відповідності законодавства стану існуючого суспільного розвитку.

Наведене актуалізує науковий підхід В.В. Петьовки стосовно необхідності уніфікації процедур надання адміністративних послуг, змушує звернути увагу на відповідну проблематику щодо містобудівних адміністративних послуг.

Аналіз підстав та порядку надання окремих видів адміністративних послуг свідчить про доцільність їх уніфікації шляхом об’єднання декількох процедур. Вказане стосується зокрема таких послуг, як прийняття повідомлень про початок виконання підготовчих робіт; реєстрація декларацій про початок виконання підготовчих робіт (п.п. 302, 304 Переліку адміністративних послуг, зазначеному у проекті Закону України від 20.05.2015 р.). Так, з положень п. 4 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт можливо зробити висновок, що найбільш істотною відмінністю між вказаними послугами є підстави їх отримання: повідомлення здійснюється за відсутності винесення інженерних мереж та видалення зелених насаджень, а подання декларації – при необхідності проведення таких робіт. Аналіз форм відповідного повідомлення, декларації, порядку їх подання свідчить про відсутність істотних розбіжностей у цих питаннях. Тому актуальним питанням є об’єднання таких послуг у єдину послугу - щодо реєстрації відповідної декларації. Аналогічний інтерес представляють послуги щодо прийняття повідомлень/декларацій про початок виконання будівельних робіт (п.п. 303, 305 вказаного Переліку).

З урахуванням специфіки правового регулювання надання адміністративних послуг, в тому числі і в галузі містобудування, що передбачено у ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги», вказана уніфікація має проводитись у формі закріплення відповідних зведених процедур у спеціальному законодавчому акті. Крім того, слід звернути увагу також на окремі положення законодавства у сфері містобудування, що суперечать вказаній ст. 5. Так, відповідно до ч. 4 ст. 27 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» засади надання такої адміністративної послуги, як видача будівельного паспорта (порядок, форма паспорта) визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування. Подібні положення свідчать про масштабність відповідної проблеми і дозволяють розглядати її як окремий напрямок вдосконалення законодавства про надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Значення уніфікації містобудівних адміністративних послуг з позиції законності обумовлене забезпеченням таким чином єдності у діяльності органів публічної влади щодо їх надання, а також її передбачуваності.

Уніфікація процедур надання містобудівних адміністративних послуг, врегулювання засад їх надання на рівні закону дозволить виконати ще одне важливе завдання: створення переліку містобудівних адміністративних послуг та забезпечення його стабільності. Значення такого переліку стосовно забезпечення законності надання вказаних послуг вбачається в наступному. По-перше, це створить умови для запобігання таким зловживанням, як надання послуг, не передбачених законодавством, подрібнення послуг тощо. По-друге, вказане сприятиме стабільності та прозорості законодавства про адміністративні послуги, що має істотне значення для його подальшого вдосконалення, яке як відомо, є однією з важливих гарантій законності. Крім того, вказане створить умови для реалізації важливої організаційної гарантії законності надання вказаних послуг, що була предметом уваги у попередньому розділі – розроблення належних стандартів надання адміністративних послуг у цій сфері.

Виконання завдання щодо уніфікації процедур надання містобудівних адміністративних послуг актуалізує ще один важливий напрямок вдосконалення чинного законодавства у цій сфері, що вже був предметом уваги окремих дослідників: визначення співвідношення між законодавством про дозвільну діяльність у сфері господарювання та законодавством про адміністративні послуги. Так, В.В. Петьовка обґрунтовано стверджує про доцільність вирішення цього питання принаймні в частині чіткого розмежування предмету регулювання вказаних сфер законодавства [**102**, с. 169]. Актуальність запропонованого В.В. Петьовкою завдання обумовлюється не тільки наявністю окремих проблем судової практики при вирішенні відповідних спорів [**102**, с. 169]. У світлі такого загального напрямку вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг як уніфікація відповідних процедур істотного значення набуває встановлення співвідношення понять «надання адміністративних послуг» та «дозвільна діяльність». Актуальність вказаної проблематики в межах цього дослідження обумовлена значним впливом саме дозвільної діяльності на здійснення містобудування.

Дозвільна система на сьогодні розуміється зокрема як сукупність правовідносин між суб’єктом господарювання та дозвільним органом, адміністратором у зв’язку із видачею документів дозвільного характеру [**17**, с. 225]. Правові засади дозвільної системи у сфері господарської діяльності визначаються, зокрема Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV (далі – Закон «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») [**133**].

Видача дозволів визнається в юридичній літературі одним з видів адміністративних послуг. Серед прикладів на першому місці вказуються дозволи на зайняття окремими видами підприємницької діяльності. Напрямами дозвільної діяльності можливо визначити також акредитацію, атестацію, сертифікацію [**66**, с. 270]. Вказаний висновок підтверджується більш пізніми науковими дослідженнями. З положень, що наводяться О.В. Джафаровою стосовно правової природи та сутності дозвільної діяльності суб’єктів публічної адміністрації можна зробити висновок про притаманність їй таких ознак, як: спрямованість на реалізацію конституційних прав, свобод та законних інтересів приватних осіб із одночасним забезпеченням життя, здоров’я людини, безпеки навколишнього природного середовища, національних інтересів; є самостійним правовим засобом правового регулювання відповідної діяльності; обов’язковими суб’єктами є органи публічної влади [**35**, с. 120-122]. З положень, що викладені в юридичній літературі стосовно сутності дозвільної діяльності можливо дійти висновку щодо наслідків рішень вказаних органів, що приймають в рамках здійснення вказаної діяльності: виникнення у суб’єкта господарювання права на вчинення певних дій щодо здійснення господарської діяльності [**17**, с. 225]. Вказане свідчить про відповідність дозвільної діяльності в цілому таким визначним ознакам діяльності з надання адміністративних послуг, як: заявний характер (що зумовлюється саме дозвільним характером діяльності); правоутворюючий характер; є результатом здійснення владних повноважень; надання відповідно до закону [**215**, с. 4-6]. Водночас, не можна заперечувати також наявність певної специфіки дозвільної діяльності: конституційний характер прав, для реалізації яких створюються умови внаслідок її здійснення; потенційна небезпека діяльності, що є предметом правового регулювання у такий спосіб [**35**, с. 120-122]. Проте, аналіз сфер діяльності, що є предметом правового регулювання шляхом надання адміністративних послуг свідчить про охоплення цими сферами сфер здійснення дозвільної діяльності.

Характеристика юридичної природи двох розглядуваних видів діяльності органів публічної влади не може бути надана належною мірою без врахування юридичної природи результатів їх здійснення. Характеризуючи результат надання адміністративної послуги в процедурному значенні, В.П. Тимощук визначає його як адміністративний акт – рішення або дія відповідного органу. Подібну позицію демонструє також К.А. Фуглевич [**213**, с. 10; **225**, с. 15]. Вимоги до адміністративного акту (документу) як результату надання адміністративних послуг грунтовно визначає В.В. Петьовка: прийняття відповідно до закону; відповідність формальним вимогам до акту управління; прийняття уповноваженим суб’єктом; оскарження у встановленому порядку [**101**, с. 11]. Наведені у цьому дослідженні дані дають підстави стверджувати про відповідність вказаним ознакам як результатів надання адміністративних послуг, так і результатів здійснення дозвільної діяльності.

Враховуючи викладене, діяльність щодо видачі дозволу у сфері містобудівної господарської діяльності слід розглядати як видове поняття по відношення до діяльності з надання містобудівних адміністративних послуг – як за її характером, так і за наслідками здійснення. Водночас, наведене привертає увагу до положень, висловлюваних окремими авторами щодо визначення результатом надання адміністративної послуги адміністративного договору, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов’язків особи. Прикладом таких договорів наводиться договір, що укладається між уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування і суб’єктом підприємницької діяльності на місцеві перевезення [**215**, с. 5]. Проведене дослідження дає підстави стверджувати про непритаманність вказаного результату для надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Причиною цього вбачається сам характер містобудування, що потребує здійснення, передусім дозвільної та реєстраційної діяльності.

Хоча при характеристиці видів містобудівних адміністративних послуг у підрозділі 1.2 як приклади наводились переважно реєстраційні дії (реєстрація повідомлення про початок виконання будівельних робіт, реєстрація відповідних декларацій тощо), але чільне місце серед вказаних документів займають також адміністративні послуги, результати надання яких відповідають наведеним вище та іншим ознакам дозвільної діяльності Так, наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 27 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» будівельний паспорт забудови земельної ділянки є юридичною підставою для забудови присадибних, дачних і садових земельних ділянок, що свідчить про спрямованість рішення про його видачу на реалізацію відповідних прав. Відповідно до ч. 3 ст. 27 вказаного Закону надання будівельного паспорта здійснюється виключно суб’єктом публічної влади - уповноваженим органом містобудування та архітектури. Зважаючи на: коло питань, що визначаються у паспорті (вимоги до власне будівництва, а також до його розміщення), наслідки видання паспорту (виникнення права на забудову відповідної земельної ділянки) його можна вважати засобом правового регулювання у конкретному випадку. Можливо стверджувати також про притаманність рішенню про видання будівельного паспорту також інших ознак дозвільної діяльності, що визначені О.В. Джафаровою: забезпечення життя, здоров’я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів; обов’язок щодо отримання встановлено законодавчим актом; має загальнообов’язковий характер; діяльність, що є предметом регулювання становить потенційну небезпеку; порядок видачі складається із сукупності матеріальних та процесуальних норм, юридичних процедур; наявність системи гарантій прав заявника [**35**, с. 120-122]. Вказане є актуальним також для інших документів дозвільного характеру у галузі містобудування, що актуальні для здійснення такої діяльності на підприємницьких засадах: видача сертифікату про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що належать до IV і V категорій складності; видача дозволу на виконання будівельних робіт щодо об’єктів IV, V категорії складності; видача дозволу на розміщення, будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладення інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг тощо. Слід зауважити, що більшість вказаних документів прямо визначені як дозвільні у Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженому Законом України від 19.05.2011 р. № 3392-VI [**165**].

Порівняльний аналіз ст.ст. 4, 5 Закону «Про адміністративні послуги» та ст.ст. 3, 4 Закону «Про дозвільну діяльність», що регламентують принципи відповідних видів діяльності органів публічної влади та вимоги до їх правового регулювання свідчить про подібність вказаних видів діяльності за цими параметрами.

Не можна не звернути увагу на галузевий характер законодавства про дозвільну діяльність, що реалізується у специфічній сфері: здійснення господарської діяльності. Водночас, не можна ігнорувати: співвідношення понять «адміністративна послуга» та «дозвіл», що можуть бути охарактеризовані як родове та видове відповідно; принципову близькість визначених вище засад здійснення цих видів діяльності. За таких обставин слід визнати перспективність вказаного наукового підходу В.В. Петьовки. Разом із тим, вбачаються всі підстави щодо його подальшого розвитку та приведення загальних засад дозвільної системи у сфері містобудівної господарської діяльності у відповідність до загальних засад надання адміністративних послуг. Показовою є також позиція суб’єктів законодавчої ініціативи, наведена у проекті Закону України від 20.05.2015 р. щодо втрати чинності Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» із набрання чинності цим проектом.

Слід зауважити, що законодавцем вже внесені значні зміни у наведеному вище напряму до чинного законодавства. Так, пунктом 30 Закону про дерегуляцію № 191-VIII: дозвільні органи віднесені до категорії «субєкти надання адміністративних послуг», уніфіковано використання таких ключових категорій, як «адміністратор, «центр надання адміністративних послуг», «суб'єкт надання адміністративної послуги» та встановлено засади участі ЦНАП у здійсненні дозвільної діяльності. Водночас, можливо казати про необхідність здійснення подальших змін. При цьому першим кроком має стати консолідація відповідних законодавчих актів, зокрема Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та Закону «Про адміністративні послуги». Специфіку здійснення дозвільної діяльності у сфері господарювання доцільно відобразити у окремому розділі Закону «Про адміністративні послуги». Наступним напрямком має стати приведення інших Законів та підзаконних нормативно-правових актів у сфері здійснення дозвільної діяльності до загальних засад надання адміністративних послуг.

На додаток до зазначених положень, в порядку їх уточнення слід вказати також на проблему щодо визначення правового статусу результатів вчинення уповноваженими суб’єктами дій, передбачених ч. 3 ст. 3 Закону «Про адміністративні послуги»: надання витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів тощо. В.П. Тимощук слушно вказує, що подібні дії не слід вважати адміністративними послугами у їх власному значенні зважаючи на невідповідність подібної діяльності ознакам адміністративної послуги [**85**, с. 73-75]. Дійсно, вказаним діям не притаманний владний, правоутворюючий характер. Зважаючи на вказане подібні результати надання адміністративних послуг у галузі містобудування не слід вважати адміністративними актами. Водночас, слід погодитись із В.П. Тимощуком щодо виправданості прирівнення законодавством вказаних дій до надання адміністративних послуг з огляду на їх значення для реалізації прав, свобод, законних інтересів приватних осіб [**85**, с. 73-74].

З позиції забезпечення законності надання досліджуваного виду послуг вказані зміни дозволять: уніфікувати відповідні процедури із всіма позитивними наслідками, вказаними вище; створити більш сприятливі умови для реалізації судового контролю у сфері надання вказаних послуг за рахунок спрощення та однозначності відповідного законодавства, усунення колізій; сприятимуть досягненню прозорості вказаного законодавства, що матиме позитивні наслідки для реалізації громадського контролю у цій сфері.

Побудова єдиних засад надання адміністративних послуг у галузі містобудування зумовлює звернення уваги також стосовно такого питання, як розроблення стандартів надання вказаних послуг. В попередньому розділі мова йшла про розроблення відповідних стандартів центральним органом виконавчої влади, що уповноважений на реалізацію державної політики у сфері надання адміністративних послуг – Мінекономрозвитку. Вказані стандарти як вимоги до процедури надання адміністративних послуг, а також щодо якості їх надання з позиції їх споживачів актуальні, передусім, для органів виконавчої влади. Водночас, не менше значення має також розроблення відповідних стандартів стосовно тих адміністративних послуг, що мають надаватись органами місцевого самоврядування. З огляду на положення щодо правової автономії вказаних органів відповідні стандарти мають носити рекомендаційний характер. Попри це, вони можуть стати керівним началом при визначенні відповідних вимог щодо надання адміністративних послуг з точки зору споживачів, здійсненні громадського контролю у цій сфері.

Іншим ключовим чинником ефективного законодавства щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування визначено законодавче забезпечення діяльності суб’єктів забезпечення законності у вказаній сфері у вузькому значенні: керівників структурних підрозділів відповідних суб’єктів публічної влади, адміністраторів ЦНАП. Як було визначено ще у першому підрозділі, вказана діяльність цих осіб відповідає ознакам правозастосування. За таких обставин актуальності набуває така вимога щодо правозастосовної діяльності, як здійснення із дотриманням вимог закону, за встановленою законом процедурою [**209**, с. 266]. В рамках цього дослідження увагу слід звернути саме на проблему законодавчого закріплення такої процедури щодо діяльності вказаних суб’єктів. Частково це питання вже розглядалось у попередньому підрозділі в рамках проблеми формування процедури розгляду скарг на результати надання адміністративних послуг. Втім, слід констатувати, що на вказаному проблема не вичерпується. Зокрема, аналіз чинного законодавства свідчить про те, що питання процедури здійснення контрольних повноважень відповідними суб’єктами не отримали свого комплексного закріплення, а врегульовані фрагментарно, окремими положеннями щодо правового статусу відповідних суб’єктів, в різних нормативних актах: Законі «Про місцеві державні адміністрації», підзаконних актах, що регламентують засади здійснення внутрішнього аудиту у центральних органах виконавчої влади та їх територіальних підрозділах, посадовими інструкціями відповідних суб’єктів тощо. Вказане не сприяє здійсненню вказаної діяльності на засадах принципів правозастосування, зокрема законності та правової визначеності, призводить до непрозорості вказаної діяльності. Це знижує можливості інших суб’єктів щодо захисту та реалізації своїх прав: підпорядкованих посадових осіб, суб’єктів громадського контролю.

Питанням процедур діяльності органів публічної влади приділялась значна увага. Слід відмітити напрацювання таких вчених, як В.Б. Аверянов, В.М. Горшеньов, Д.В. Приймаченко, Є.О. Агеєва, В.О. Величко, С.Г. Давтян, І.В. Панова, О.В. Поляк, та інші. Останніми роками ці питання теж викликають інтерес (О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, , О.І. Миколенко, М.М. Добкін та інші). Водночас, така увага не спричинила комплексного законодавчого врегулювання процедур внутрішнього та міжвідомчого контролю у діяльності органів публічної влади, зокрема щодо надання адміністративних послуг.

Враховуючи вказане, а також зважаючи на виражену специфіку такої сфери діяльності органів публічної влади, як надання адміністративних послуг, інституційну визначеність її адміністративно-правових засад в системі адміністративного права актуальним питанням забезпечення ефективності законодавства, що регламентує діяльність суб’єктів забезпечення законності надання розглядуваних послуг слід визначити запровадження комплексного регулювання процедурної форми здійснення внутрішнього контролю з питань надання адміністративних послуг, зокрема щодо досліджуваного їх виду. Водночас, проблематика забезпечення належних процедур діяльності вказаних суб’єктів на цьому не завершується.

Децентралізація повноважень щодо надання адміністративних послуг, передача вказаних повноважень на місця актуалізує питання вдосконалення процесуальної форми контролю за виконанням відповідних повноважень органами місцевого самоврядування. У підрозділах 2.1, 2.2 визначено, що вказаний контроль стосується або діяльності, що має забезпечувальний характер щодо надання вказаних послуг (контроль за дотриманням законодавства у сфері охорони праці, пожежний контроль тощо), або реалізації органами місцевого самоврядування окремих повноважень, що напряму пов’язані із надання містобудівних адміністративних послуг (зокрема, контроль щодо дотримання певних законодавчих вимог при надання вказаних послуг: екологічних вимог, вимог у галузі охорони атмосферного повітря). Істотне значення має також контроль щодо дотримання органами місцевого самоврядування законодавства щодо розгляду звернень громадян. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні таких видів контролю теж врегульовані недостатньою мірою. Зокрема, як було встановлено у підрозділах 2.1, 2.2, відповідні контрольні повноваження встановлені нормативними актами, що регламентують правовий статус відповідних суб’єктів. Разом із тим, такі питання, як порядок направлення відповідних звернень, строки та порядок направлення відповідей щодо них належним чином не закріплені у законодавстві. Вказані чинники, у поєднанні із специфічним взаємним правовим положенням вказаних органів подекуди призводять до проблем, що істотним чином ускладнюють здійснення вказаного контролю: відсутність реагування органів місцевого самоврядування на звернення та вимоги органів виконавчої влади, несвоєчасне реагування, надання чи неповне надання необхідних для здійснення вказаних контрольних повноважень відомостей тощо.

Діяльність органів публічної влади щодо надання адміністративних послуг є вираженням сервісної концепції діяльності держави та має ключове значення щодо реалізації основних прав приватних осіб. Значення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється автономією місцевого самоврядування з питань здійснення власних повноважень, значенням місцевого самоврядування як такого, що відображено у ст. 140 Конституції України. Враховуючи наведене, а також виходячи з характеру вказаної контрольної діяльності (правозастосування), зважаючи на викладені вище проблемні аспекти здійснення вказаного контролю, значення запровадження врегулювання процедур внутрішнього та міжвідомчого контролю важко перебільшити.

Слід зауважити, що стосовно зазначених відносин внутрішнього, міжвідомчого контролю не можуть бути застосовані положення законодавства про звернення громадян, оскільки відповідно до положень преамбули Закону «Про звернення громадян», сферою регулювання цього Закону встановлено питання реалізації виключно громадянами як приватними особами конституційного права на звернення до органів публічної влади.

Визначаючи шляхи вирішення вказаних питань, слід вказати, що стосовно внутрішнього контролю (в тому числі і щодо надання адміністративних послуг) практично відсутнє централізоване врегулювання засад його здійснення у місцевих державних адміністраціях. Так, відповідно до ст. 45 Закону «Про місцеві державні адміністрації» врегулювання організаційно-процедурних питань внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій віднесено до повноважень їх голів. З цією метою ними затверджуються регламенти вказаних адміністрацій на основі Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263 [**150**]. Водночас, слід зауважити, що контроль якості надання адміністративних послуг здійснюється, як правило, в порядку проведення внутрішнього аудиту [**192**; **137**], а наведений Типовий регламент недостатньою мірою торкається вказаних питань. Враховуючи наведене, вказаний Типовий регламент слід доповнити відповідними положеннями. Необхідність приділення спеціальної уваги питанням внутрішнього контролю за наданням адміністративних послуг визнається також в окремих зарубіжних країнах, зокрема в Російській Федерації [**97**, с. 187].

Стосовно ж закріплення процедурної форми контролю органів державної влади за здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень щодо надання адміністративних послуг, зокрема і в галузі містобудування, то слід зважати на належність вказаних суб’єктів до різних систем публічної влади. З огляду на вказане, а також враховуючи наведене вище значення діяльності щодо надання адміністративних послуг, ці питання доцільно врегулювати на рівні законодавчого акту. Зокрема, відповідні норми доцільно закріпити у відповідних рамкових законах, що визначають основи правового статусу контролюючих суб’єктів. Маються на увазі Закони «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади».

Наведені заходи можуть стати основою уніфікації правового регулювання відповідних процедур.

Вказане привертає увагу щодо необхідності забезпечення процедур діяльності також безпосередньо суб’єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування. З цієї позиції слід згадати наведені у підрозділі 2.2 положення щодо загальної та спеціальної правосуб’єктності суб’єктів забезпечення законності надання досліджуваних послуг. Зокрема, положення спеціальної правосуб’єктності стосуються вимог до утворення відповідних суб’єктів (начальників відповідних підрозділів, адміністраторів ЦНАП). Як було зазначено у вказаному підрозділі, такі вимоги стосуються, з-поміж іншого, наявності у таких осіб певного рівня спеціальних знань. Водночас, вказане є актуальним не тільки стосовно суб’єктів забезпечення законності надання вказаних послуг, але й стосовно власне суб’єктів їх надання – посадових осіб відповідних підрозділів органів державної влади та місцевого самоврядування. Особливу актуальність вказані вимоги набувають при наданні адміністративних послуг, пов’язаних із будівництвом складних об’єктів – IV та V категорій складності. Вказане визначає закріплення відповідних вимог також у наведених вище стандартах надання адміністративних послуг з метою забезпечення високого фахового рівня їх надання.

**3.2. Вдосконалення правозастосовної діяльності суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування**

У системі юридичної діяльності правозастосування є домінуючим правовим комплексом, який за своїм соціальним значенням поступається тільки правотворчості. Таке значення правозастосування визначає посилену увагу вчених щодо визначення його сутності. Зокрема, слід вказати про наукові напрацювання І.Я. Дюрягіна, В.В. Єршова, В.В. Лазарєва, Р.В. Шагієва та інших. Проте, запровадження концепції людиноцентризму як основи діяльності суб’єктів правозастосування, гуманізація державно-владної діяльності та трансформація її змісту у напрямку розвитку демократичних засад диспозитивності та пріоритету прав, свобод, законних інтересів потребує постійного доктринального аналізу проблеми правозастосування, особливо враховуючи роль відповідної діяльності як об’єктивно притаманної державним інституціям. Викладене стосується не тільки виконавчо-розпорядчих органів, якими є органи виконавчої влади, але й інших суб’єктів забезпечення законності і правопорядку – прокуратури, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, судів та інших.

Зміст і характер правозастосовної діяльності суб’єктів забезпечення законності і правопорядку є індикатором визначення якості державно-владної діяльності, спроможності відповідних державних інституцій гарантувати законність і правопорядок у суспільстві, примат прав і свобод людини і громадянина. Правозастосовна діяльність зазначених суб’єктів свідчить про їх відношення до норм права, готовність дотримуватись правових приписів.

Ключовими для формування напрямків вдосконалення правозастосовної діяльності можна вважати доктринальні тези стосовно взаємозв’язку правозастосовної діяльності із правосвідомістю. Так, Тамаш Андраш зазначав, що дотримання або недотримання норми пов’язане із конкретними суб’єктами, зокрема особистісними характеристиками, внаслідок яких формується відношення до норми права. Виходячи з соціального буття, норма права стає зовнішньою формою задоволення індивідуальних потреб особистості, а її соціальне значення залишається у самій нормі [**206**, с.17]. Разом з тим, органічний взаємозв’язок особистості, змісту правового припису і соціального буття можливий за умови високого рівня правосвідомості, наявність якого є гарантом належної правозастосовної діяльності. У зв’язку з цим можна зауважити про те, що правозастосовну діяльність не можна зводити тільки суто до видання актів застосування права, адже правозастосування здійснюється завдяки певній правовій процедурі та передбачає наявність значної кількості неформальних (не формалізованих) зв’язків.

Спираючись на наведений доктринальний підхід, можна вказати про те, що правозастосовна діяльність суб’єктів забезпечення законності і правопорядку в Україні являє собою складний процес реалізації матеріальної норми, якою регламентовано владну поведінку зазначених суб’єктів, що має правові наслідки у формі індивідуальних правових приписів або юридичних фактів, що є основою виникнення, зміни і припинення певних правовідносин.

Визначення напрямків вдосконалення діяльності суб’єктів забезпечення законності надання досліджуваного виду адміністративних послуг необхідно здійснювати виходячи з особливостей здійснення такої діяльності як правозастосовної: здійснюють тільки уповноважені суб’єкти; - така діяльність має владний характер; здійснюється послідовно і стосується матеріально-правових, процесуальних, організаційних, технічних, психологічних зв’язків і відносин; правові наслідки існують у формі індивідуальних правових приписів або юридичних фактів, що є основою виникнення, зміни і припинення певних правовідносин; підставою правозастосовної діяльності виступають обставини, передбачені у чинному законодавстві; така діяльність виступає як найважливіша юридична гарантія законної, обґрунтованої и справедливої реалізації права; правозастосовна діяльність являє собою переважно єдність норм, що регулюють матеріальні і процедурні відносини; така діяльність стосується вирішення практичних завдань, пов’язаних із реалізацією компетенції суб’єктами забезпечення законності і правопорядку.

Стосовно останньої особливості слід вказати, що постановка вказаних завдань напряму залежить від поставлених державою правових цілей. Наведене стосується усієї системи суб’єктів забезпечення законності взагалі і таких суб’єктів стосовно надання містобудівних послуг – зокрема. Такі правові цілі мають бути представлені у виді логічно обґрунтованого комплексу цільових функцій, конкретних взаємопов’язаних і взаємообумовлених завдань, які визначені у певній ієрархії і послідовності та не є декларативними, але реальними і можливими для досягнення.

Визначення завдань щодо вдосконалення правозастосовної діяльності суб’єктів забезпечення законності надання містобудівних адміністративних послуг неможливо без врахування зокрема, кола вказаних суб’єктів, оскільки це істотним чином впливає на визначення специфіки їх діяльності, яка має бути врахована. Як визначено за результатами проведених у попередніх підрозділах досліджень, можна казати про значне коло вказаних суб’єктів: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, адміністратори ЦНАП, судові та правоохоронні органи, суб’єкти громадського контролю тощо. Слід зважати також на широкий зміст категорії «суб’єкти забезпечення законності», яким охоплюється будь-який суб’єкт права, діяльність якого сприяє досягненню вказаної мети. Попри таку різноманітність цих суб’єктів, слід вказати про передачу повноважень щодо надання адміністративних послуг на місця, зокрема до компетенції органів місцевого самоврядування як перспективний напрямок державної політики щодо організації надання адміністративних послуг, причому така передача має здійснюватись шляхом, переважно, передання вказаних повноважень, а не їх делегування. З огляду на положення щодо правової та організаційної автономії органів місцевого самоврядування вказане означає перспективність визначення основними суб’єктами забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування саме відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування: керівники відповідних відділів, до повноважень яких належить надання вказаних послуг, департаменти, до структури яких вони входять (їх керівники), виконавчі комітети, відповідні ради (їх голови). Крім того, з огляду на вказану тенденцію зростає значення судового захисту прав суб’єктів отримання муніципальних містобудівних адміністративних послуг. Значення судового контролю в загальних рисах висвітлено у підрозділах 2.1 та 2.2, де вказано на можливість визнання судом рішень органів місцевого самоврядування незаконними. Способами захисту прав у таких випадках, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 162 КАС України можуть бути скасування або визнання їх нечинними. Таким чином, стосовно судового контролю за наданням адміністративних послуг у галузі містобудування слід констатувати наявність прямого впливу суду щодо органу місцевого самоврядування як суб’єкта надання послуги, в чому вбачається особливе значення цього виду контролю. Вказане свідчить про провідну роль правозастосовної діяльності у забезпеченні законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, адже вказані вище види контролю реалізуються саме у порядку правозастосування. Правозастосуванням є також здійснення міжвідомчого контролю (нагляду) за діяльністю суб’єктів забезпечення законності надання досліджуваних послуг.

Проведене дослідження, а також врахування наукових надбань попередніх дослідників проблематики вдосконалення системи надання адміністративних послуг (В.П. Тимощук, В.В. Петьовка, К.А. Фуглевич, О.Б. Ляшко, Т.О. Буренко, М.М. Романяк та інших) дає підстави виділити актуальні завдання щодо вдосконалення правозастосовної діяльності у цій сфері, що стосуються також і містобудівних послуг: а) визначення та законодавче закріплення процедур оскарження рішень, дій, бездіяльності суб’єктів надання адміністративних послуг; б) вдосконалення процедур діяльності суб’єктів забезпечення законності надання досліджуваних послуг; в) потребують вдосконалення процедури надання адміністративних послуг, визначення єдиних стадій таких процедур та їх закріплення у стандарті та регламенті надання адміністративних послуг; в) встановлення форм рішень, які приймаються у результаті надання адміністративних послуг; г) регламентація процедур інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг із дотриманням законодавства про захист персональних даних; д) видання роз’яснень щодо окремих питань чинного адміністративного законодавства, що застосовується суб’єктами забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування; е) розвиток системи забезпечення належної кваліфікації посадових осіб – суб’єктів надання адміністративних послуг, а також адміністраторів центрів надання адміністративних послуг; ж) вжиття правових та організаційних заходів щодо запобігання та протидії корупції у сфері вказаної діяльності.

Окремі з цих напрямів вже дістали певну увагу в попередніх підрозділах, тому увагу слід зосередити на тих, що безпосередньо стосуються діяльності суб’єктів забезпечення законності надання розглядуваних послуг. Такими слід визначити напрями стосовно: закріплення процедур оскарження рішень суб’єктів надання адміністративних послуг; вдосконалення процедур діяльності суб’єктів забезпечення законності надання досліджуваних послуг; вжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції; видання роз’яснень.

Актуальність формування процедур адміністративного оскарження стосовно результатів надання адміністративних послуг зумовлена колом визначених Законом «Про адміністративні послуги» суб’єктів звернення за отриманням таких послуг, якими є не тільки фізичні, але й юридичні особи (п. 2 ч. 1 ст. 1). У разі необхідності отримання містобудівної адміністративної послуги у зв’язку із здійсненням підприємницької діяльності виникає необхідність її отримання на ім’я саме юридичної особи, що зумовлює визначення саме її як суб’єкта оскарження результату надання послуги. Попри значну увагу до питань закріплення у законодавстві процедур адміністративного оскарження взагалі та стосовно результатів адміністративних послуг зокрема, доводиться констатувати необхідність законодавчих змін у цьому напрямку. Зокрема, чинні положення доктрини, законодавства, насамперед ст. 40 Конституції України, Закону «Про звернення громадян» надають відповіді на вказані питання, передусім щодо звернень громадян, а не юридичних осіб [**7; 56**, с. 297-301]. Роз’яснення вищих судових інстанцій з цих питань відсутні, а підходи адміністративних судів з розгляду відповідних справ можуть оцінюватись неоднозначно з урахуванням наведених доктринальних та законодавчих положень [**122**]. Крім того, як було встановлено у попередніх підрозділах, процедури щодо розгляду скарг на результати надання адміністративних послуг регламентовані, переважно, на рівні регламентів роботи окремих ЦНАП, і відрізняються, подекуди, неоднаковими засадами врегулювання. Таким чином, спеціалізоване централізоване регламентування вказаних питань теж слід визнати недостатнім.

В аспекті розвитку процедур адміністративного оскарження слід відмітити проект Адміністративно-процедурного кодексу, який був зареєстрований у Верховній Раді України (реєстр. №11472 від 03.12.2012), і дія якого була спрямована на урегулювання відносин між суб’єктами публічної влади і громадянами, юридичними особами. Процедури адміністративного оскарження були розташовані у окремому Розділі. Суб’єктом розгляду скарги за проектом визначено вищий відносно адміністративного органа, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування, які уповноважені розглядати і приймати рішення з порушених у скарзі питань. Також суб’єктом розгляду скарги може бути комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг. Важливим є визначення у проекті Кодексу порядку виконання адміністративного акта, в тому числі примусового [**112**].

Слід вказати, що спроба розробити і прийняти проект Адміністративно-процедурного кодексу була здійснена не один раз. Так, на підставі напрацювань Центру політико-правових реформ у 2003 році було розроблено такий проект, який передбачав 6 розділів, 6 глав, 74 статті. Адміністративну процедуру було визначено як встановлений законодавством порядок провадження в індивідуальних адміністративних справах [**180**]. Таке визначення було піддано критичним застереженням, зокрема А.А. Пухтецька вказувала на тотожність цього поняття із поняттям адміністративного провадження [**184**].

У Верховній Раді України проект Адміністративно-процедурного кодексу України був зареєстрований 18.07.2008 р. (реєстр. №2789). Цей проект складався з VIII розділів, які об’єднували 15 глав, та регулювали: принципи адміністративної процедури; засади адміністративного провадження (склад та правовий статус учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи (свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі), питання документування адміністративного провадження, доказів, адміністративних витрат, а також строків); адміністративне провадження; питання прийняття адміністративного акта та порядок його виконання; адміністративне оскарження; загальні питання відповідальності учасників адміністративного провадження. Серед зауважень Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо цього проекту було зазначено, зокрема, про надзвичайно широке і різнопланове коло відносин, які охоплюються предметом регулювання поданого проекту та підпадають під сферу його дії у зв’язку з чим ці відносини регулюються численними правовими нормами, які містяться у багатьох нормативно-правових актах, що суттєво утруднює ґрунтовне та детальне врегулювання всіх адміністративних процедур. При цьому проект не виконував завдання уніфікації і зведення в один нормативно-правовий акт усіх цих розрізнених положень [**18**]. У проекті Адміністративно-процедурного кодексу 2012 року (реєстр. №11472) надано визначення адміністративної справи як справи, розгляд якої здійснюється адміністративним органом щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів конкретної особи, а також виконання нею визначених законом обов’язків. Визначення поняття адміністративної процедури тотожне за змістом аналогічному поняттю, що містилося у проекті такого Кодексу, розробленому у 2003 році [**181**].

Принципи адміністративної процедури, перелік яких встановлений проектом Кодексу 2012 р. відповідає принципам позасудового провадження, адже серед них відсутні такі принципи як диспозитивність, змагальність, але передбачені принципи рівності учасників адміністративного провадження перед законом, обґрунтованості, гласності і відкритості та інші. Важливим є встановлення принципу «єдиного вікна», який передбачає, що адміністративний орган самостійно організовує вчинення максимально можливої кількості процедурних дій, витребування додаткових документів та відомостей, отримання погоджень та висновків, необхідних для розгляду та вирішення адміністративної справи, без залучення осіб. Цей принцип є основою уніфікації різних адміністративних процедур і кореспондується із положеннями проекту, спрямованими на створення умов максимального скорочення участі особи, яка звернулась до адміністративного органу, у певних адміністративних процедурах, необхідність здійснення яких передбачена законодавством.

Дійсно, слід вказати про те, що протягом достатньо тривалого строку – починаючи з 2003 року (принаймні, судячи з відомостей про відповідні проекти, які були оприлюднені) була проведена надзвичайно велика за обсягом і трудомісткістю робота щодо опрацювання єдиного підходу до уніфікації чисельних адміністративних процедур, більшість з яких урегульована підзаконними актами. Підхід з позицій закріплення процесуальної форми здійснення таких процедур є вірним як з методологічної, так і законодавчої позиції. Разом з тим, при прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу слід передбачити також значний обсяг роботи щодо скасування тих законів і підзаконних актів, якими встановлено особливості здійснення адміністративних процедур у окремих сферах суспільних відносин. Вказане особливо актуальне для дозвільної діяльності.

Разом з тим, порядок адміністративного оскарження має бути єдиним для усіх суб’єктів, до яких фізична чи юридична особа звертається зі скаргою. Це означає, що проект Закону України «Про адміністративне оскарження» може бути розроблений як рамковий, що не виключає певної деталізації його приписів, виходячи із специфіки реалізації правового статусу певного органу виконавчої влади.

Іншим напрямом вдосконалення правозастосовної діяльності суб’єктів забезпечення законності надання досліджуваних послуг визначено вдосконалення процедур їх діяльності, зокрема щодо здійснення контролю. Основні питання вказаного напрямку вже були предметом уваги у попередньому підрозділі та було обґрунтоване ключове значення регламентації таких процедур для забезпечення ефективності законодавства, що регламентує діяльність вказаних суб’єктів. Водночас, не менше значення подібних заходів слід визнати також безпосередньо стосовно їх діяльності. Зокрема, можна погодитись із позиціями дослідників стосовно першочергового значення якісного законодавства для забезпечення належного правозастосування [**203**, с. 267-269]. З огляду на значення забезпечення законності надання адміністративних послуг (зокрема і містобудівних) для реалізації прав, свобод, законних інтересів, слід вказати на ключове значення належного закріплення вказаних процедур у чинному законодавстві. Вказане стосується не тільки суб’єктів забезпечення законності у вузькому розумінні (наприклад, керівників відповідних підрозділів органів публічної влади, адміністраторів ЦНАП). Істотне значення має також вдосконалення процедур діяльності осіб, які в свою чергу забезпечують законність діяльності відповідних керівників та адміністраторів (голова відповідного органу публічної влади, його заступники, начальники відповідних департаментів).

Чільне місце слід визнати також за діяльністю органів виконавчої влади - суб’єктів міжвідомчого контролю, оскільки: а) об’єктом контролю, що здійснюється ними є діяльність, належне здійснення якої є основою для забезпечення нормального функціонування підконтрольного обєкту (використання грошових коштів, матеріальних цінностей, дотримання правил пожежної безпеки тощо); б) органам місцевого самоврядування не властиві повноваження щодо здійснення міжвідомчого контролю. Тому вдосконалення процедур діяльності органів виконавчої влади взагалі – і суб’єктів міжвідомчого контролю зокрема значною мірою сприяє забезпеченню законності надання адміністративних послуг, зокрема у галузі містобудування.

Застосування норм права передбачає їх тлумачення, тобто передусім, з’ясування їх змісту. Водночас, іншою стадією тлумачення правових актів визначають їх роз’яснення, що об’єктивується в інтерпретаційних актах (рекомендації, роз’яснення, коментарі тощо). Інтерпретаційні акти забезпечують одноманітне, узгоджене розуміння та ефективну реалізацію правових актів [**209**, с. 267, 282-283, 293]. Слід констатувати актуальність зазначених положень також стосовно правозастосування, в результаті якого забезпечується законність надання досліджуваного виду послуг. Дослідження чинного законодавства щодо врегулювання питань надання адміністративних послуг у галузі містобудування дозволяє стверджувати про існування в ньому прогалин та колізій, які можуть бути подолані саме за допомогою видання уповноваженими органами інтерпретаційних актів.

Так, відповідно до п.п. 10, 17 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, при вирішенні питань щодо реєстрації декларації про початок виконання підготовчих або будівельних робіт предметом перевірки, що здійснюється органом державного архітектурно-будівельного контролю, є виключно повнота даних, що зазначені в декларації. Водночас, у разі виявлення недостовірності поданих у декларації відомостей, відповідні відомості підлягають виключенню з реєстру (абз. 4 п. 22 вказаного Порядку), або реєстрацію декларації може бути скасованою (абз. 7 п. 22 вказаного Порядку). Передбаченим законом способом, у який можливе виявлення вказаної невідповідності є проведення вказаним органом перевірки, основні засади якої передбачено, зокрема Порядком здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553 (далі - Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю) [**145**]. Увагу привертає використання оціночних термінів для визначення підстав проведення позапланової перевірки у абз. 4 п. 7 вказаного Порядку: «необхідність проведення перевірки». Слід погодитись із твердженням окремих суддів, що фактично, мова йде про віднесення визначення вказаних підстав у конкретних випадках на розсуд органу контролю [**123**]. Іноді відповідні перевірки не призначаються, коли їх проведення є необхідним, що в окремих випадках призводить до судових справ [**171**]. Недостатнє врегулювання вказаного питання зумовило наявність різних позицій навіть судових органів стосовно визначення вказаної «необхідності», причому достатньо спірних за своїм змістом. Так, вказується, що підставою для проведення вказаної перевірки слід вважати неповноту, суперечливість даних, зазначених у декларації [**119**]. Інші судді вважають, що вже сам факт подання декларації, незалежно від якості викладеної у ній інформації дає підстави для вказаної перевірки [**123**]. Як перша, так і друга позиції викликають запитання з огляду на доцільність проведення перевірок в зазначених випадках. Так, у разі неповноти, суперечливості інформації, що зазначена у декларації така декларація підлягає поверненню, замовник повідомляється про виявлені недоліки або ж реєстрація декларації скасовується (п.п. 18, 22). У разі ж відсутності недоліків у поданій інформації слід керуватись положеннями щодо відповідальності замовника за її достовірність (п. 11). Аналіз практики розгляду судами справ про оскарження рішень щодо проведення вказаних перевірок свідчить, що безпосередньо на «необхідність» як підставу для проведення перевірки органи державного архітектурно-будівельного контролю практично не посилаються, що дає підстави вважати відповідну норму «мертвою». Натомість часто застосовується така підстава, як вимога Держархбудінспекції (абз. 7 п. 7 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю). Втім, слід зауважити, що підстави для видання таких вказівок у законодавстві теж не визначено. Внаслідок вказаної законодавчої неурегульованості суди уникають оцінювати законність та доцільність визначення підстав проведення перевірок у конкретних випадках. Вказане фактично унеможливлює судовий захист прав субєктів містобудування. Разом із тим, це створює перешкоди для захисту прав вказаних суб’єктів також і в адміністративному порядку, адже не дає можливості визначити конкретну норму, яка була порушена при визначенні підстави для проведення перевірки в конкретному випадку. З іншого боку, уніфікація визначення конкретних випадків, коли слід проводити такі перевірки на рівні, необхідному для нормативного врегулювання, є достатньо складним завданням. Враховуючи вказане, з питань визначення вказаних підстав доцільним є видання роз’яснень. Актуальності таким роз’ясненням додає те, що вказана прогалина носить системний характер, оскільки відповідно до абз. 4 п. 7 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю проведення вказаної перевірки може стосуватись також результатів надання таких адміністративних послуг щодо: прийняття повідомлення про початок виконання підготовчих, будівельних робіт, реєстрація декларації про готовність об'єкта до експлуатації.

Інший випадок, щодо якого, з урахуванням існуючого розвитку засад надання адміністративних послуг, спрямованості цього дослідження, найбільш бажаним способом виправлення є видання роз’яснень, випливає із співвідношення положень ч. 8 ст. 9 Закону «Про адміністративні послуг» та ч. 3 ст. 39 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Так, відповідно до ч. 3 ст. 39 вказаного Закону встановлюються повноваження органу державного архітектурно-будівельного контролю щодо звернення до державних органів з метою отримання відповідних висновків, якщо це необхідно для розгляду питань, пов'язаних з видачею сертифіката стосовно об’єктів IV, V категорій складності. Водночас, виникають питання щодо: наявності повноважень щодо отримання іншої інформації, окрім вказаних висновків, зокрема будь-якої орієнтуючої інформації, проведення звірок тощо; шляху отримання такої інформації (виключно за допомогою системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, або ж іншим шляхом). Так, буквальне тлумачення положень ч. 8 ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги» як загального нормативного акту стосовно надання адміністративних послуг дає підстави для висновків про можливість: звернення до будь-якого суб’єкта з будь-яким запитом (але тільки за допомогою вказаної системи); звернення в будь-якій передбаченій законом формі, але тільки до обмеженого кола осіб (інші суб’єкти надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління).

Остаточна відповідь щодо викладеної колізії передбачає врахування також предмету врегулювання ч. 8 ст. 9 вказаного Закону; існуючого стану розвитку систем електронного урядування. Так, предметом врегулювання цієї статті можна визначити питання: гарантій прав суб’єктів звернення за отриманням адміністративної послуги; джерела інформації, необхідної для надання послуги. Як вказувалось у попередніх підрозділах, на сьогодні стан електронного урядування можна охарактеризувати як недостатньо розвинений, і далеко не у всіх випадках є можливість використання вказаних електронних систем. З урахуванням викладеного, зважаючи на принциповий характер положень вказаної статті щодо можливості отримання необхідної інформації з інших джерел, з метою виключення формальних обмежень у реалізації вказаних повноважень, на час становлення та розвитку вказаних електронних систем відповідні положення ч. 8 ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги» слід тлумачити розширювально. З цього приводу доцільним уявляється видання відповідних роз’яснень.

Хоча перша група недоліків стосується діяльності саме суб’єктів надання досліджуваного виду послуг, а не суб’єктів забезпечення законності їх діяльності, але як було вказано у попередніх підрозділах, уніфікація правового регулювання суспільних відносин можна розглядати як підґрунтя для забезпечення законності у відповідній сфері за рахунок досягнення одноманітності та передбачуваності відповідної діяльності як предмету контролю, можливості визначення відправних засад здійснення контролю.

Визначальний вплив на надання містобудівних адміністративних послуг було обґрунтовано стосовно судового контролю. У цьому аспекті слід зауважити про існування певних проблем щодо належного визначення складу учасників розгляду спорів, що виникають з відповідних правовідносин. Так, дослідження судової практики розгляду вказаних спорів свідчить про проблемний характер визначення відповідача у спорах щодо оскарження результатів надання адміністративних послуг. В окремих випадках відповідачем визначаються: конкретні посадові особи відповідного підрозділу, сам підрозділ, орган, до структури якого входить такий підрозділ [**119; 121**]. Дослідники теж відзначають проблемність вказаних питань. Так, К.Ю. Пуданс-Шушлебіна вказує на різні наукові позиції, зокрема щодо необхідності залучення конкретних посадових осіб суб’єкта владних повноважень органу, необхідності залучення до участі у справі всіх без винятку посадових і службових осіб, причетних до оскаржуваного рішення [**183**, с. 104]. При вирішені вказаних питань вчена виходить з визначальної спрямованості діяльності держави (забезпечення прав людини), що визначає також особливі положення щодо відповідальності держави перед приватними особами в особі своїх органів. Вчена відстоює позицію, що за умови відсутності спеціальних вказівок у законі щодо конкретних випадків, відповідачем необхідно визначати саме орган публічної влади. Виключенням з вказаної позиції вона вважає випадки, коли виконання певних повноважень віднесено до власної компетенції відповідної посадової особи [**183**, с. 105]. Очевидно, що К.Ю. Пуданс-Шушлебіна виходить в даному випадку з значення терміну «відповідальність» не тільки в суто юридичному значенні, з позиції санкцій [**209**, с. 255], а в значенні соціальної відповідальності, що виражається також в належних діях її суб’єктів. З огляду на сервісний характер діяльності держави, спрямованість інституту адміністративних послуг на реалізацію прав, свобод, законних інтересів приватних осіб, наведений науковий підхід заслуговує на підтримку також щодо судового оскарження результатів надання адміністративних послуг, причому як щодо органів державної влади, так і щодо органів місцевого самоврядування. Водночас, слід зауважити про наявність окремих посадових осіб, які надають містобудівні адміністративні послуги саме на основі власної компетенції. Вказаними особами, як вже було обґрунтовано у підрозділі 2.1, слід визначити, передусім, нотаріусів. Висвітлені питання носять не схоластичний, а виражений практичний характер, оскільки з положень ч. 2 ст. 11 КАС України фактично випливає неможливість адміністративного суду задовольнити позов у разі неправильного визначення відповідача. З огляду на вказану складність правового регулювання повноважень суб’єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування, неоднозначність судової практики у визначенні складу учасників відповідних судових справ, доцільним є видання з цих питань роз’яснень вищими судовими інстанціями, зокрема – Вищим адміністративним судом України.

Наведені вище заходи стосуються вдосконалення нормативної бази діяльності суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Разом із тим, істотне значення мають також заходи організаційного характеру.

На сьогоднішній день спостерігається достатньо інтенсивний розвиток системи надання адміністративних послуг, що подекуди торкає її основні засади. Проявами подібних змін, що є актуальними також стосовно надання послуг у галузі містобудування можна вважати: вже неодноразово згадувану у цьому дослідженні децентралізацію повноважень щодо їх надання; нормативне врегулювання на централізованому рівні в Законі «Про адміністративні послуги» джерел отримання інформації, що необхідна суб’єкту надання адміністративної послуги; прирівнення до надання адміністративних послуг таких дій, як надання витягів та виписок із реєстрів тощо. Окремо слід відмітити достатньо активну діяльність стосовно визначення власне переліку адміністративних послуг. Так, у вже розглядуваному переліку адміністративних послуг їх 570, хоча ще два роки тому їх було майже у три рази більше. Крім того, слід відмітити також значну специфіку засад правового регулювання системи надання адміністративних послуг, що передбачені ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги», істотну специфіку цієї діяльності в цілому. Тому визначення організаційних заходів, спрямованих на забезпечення законності надання містобудівних адміністративних послуг має базуватись на необхідності: 1) врахування специфіки вказаної сфери діяльності публічної влади; 2) відслідковування істотних змін у значному масиві нормативних актів, що регламентують питання надання адміністративних послуг, що вимагає проведення значного обсягу робіт. У цьому зв’язку слід звернути увагу на такий структурний підрозділ Мінекономрозвитку, як управління розвитку адміністративних послуг у складі департаменту розвитку підприємництва та регуляторної політики. До складу вказаного департаменту входять також управління: підприємництва; соціальної і гуманітарної сфери; контролю та захисту прав споживачів (п. 1.5 Положення про департамент розвитку підприємництва та регуляторної політики, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 14.04.2016 р. № 685 (далі - Положення про департамент розвитку підприємництва та регуляторної політики) [**138**]). Відповідно до п. 1.2 вказаного Положення, головною метою діяльності департаменту є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері зокрема, надання адміністративних послуг. Реалізацію вказаних завдань доцільно віднести до компетенції саме управління розвитку адміністративних послуг. Водночас, вказані вище обставини розвитку системи надання адміністративних послуг зумовлюють доцільність покладення на зазначене управління також завдань щодо видання роз’яснень чинного законодавства про адміністративні послуги з метою забезпечення єдиних засад його реалізації та здійснення контролю у цій сфері. Слід зауважити, що у викладених вище випадках (окрім останнього) роз’яснення могло б дати саме вказане управління.

Вдосконалення системи ЦНАП, скорочення кількості надання адміністративних послуг та спрощення процедур їх надання, інші вказані вище заходи вдосконалення системи надання адміністративних послуг та інші заходи дають підстави прогнозувати збільшення інтересу населення до цієї сфери діяльності публічної влади, збільшення кількості звернень до ЦНАП. Тенденційною можна вважати ситуацію, що описується російським дослідником М.В. Паршиним, який вказує про те, що будь-який прорахунок посадових осіб системи надання адміністративних послуг, що зумовлено їх недостатньою кваліфікацією, отримує резонанс на інтернет-форумах та в соціальних мережах, що дискредитує заходи щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг [**97**, с. 187]. Тому дослідник вказує на критичне значення забезпечення належної кваліфікації відповідних працівників, звертаючи особливу увагу на наступні напрями підготовки: електронні послуги, адміністративні регламенти, багатофункціональні ЦНАП, міжвідомча інформаційна взаємодія, засоби досудового оскарження, а також а також формування особистих компетентностей щодо «сервісної установки» як щирої готовності надавати послуги [**97**, с. 188]. Можливо казати про доцільність роботи щодо запровадження вказаних напрямів підготовки і щодо національної системи надання адміністративних послуг. Це обумовлюється такими тенденціями, як: розвиток систем електронного урядування та електронних адміністративних послуг, розширення переліків адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП, розвиток систем управління якістю надання адміністративних послуг.

На сьогоднішній день питання забезпечення належної кваліфікації посадових осіб – суб’єктів надання адміністративних послуг, а також адміністраторів ЦНАП належать до компетенції департаменту розвитку підприємництва та регуляторної політики Мінекономрозвитку (абз. 6 розд. 2 Положення про департамент розвитку підприємництва та регуляторної політики). Можна відмітити значні кроки у цьому напрямку: фактично сформованою є система вказаної підготовки, визначено напрями, методи, суб’єкти підготовки тощо. Зокрема, у 2013 році 901 адміністратор пройшов підвищення кваліфікації за такими програмами, як: «Реалізація державної політики у сфері надання адміністративних послуг», «Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг місцевими органами влади», «Розвиток системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», «Ефективне спілкування з відвідувачами місцевих органів влади», «Забезпечення ефективності та відкритості роботи центрів надання адміністративних послуг». Крім того, проведено значну кількість навчальних семінарів, конференцій та інших заходів, в тому числі і на базах безпосередньо суб’єктів надання адміністративних послуг, а також закладів вищої освіти [**232**]. Визнаючи цінність вказаних напрямів підготовки, доводиться стверджувати про їх переважно загальну спрямованість. Такі ж сфери, як електронні послуги, міжвідомча інформаційна взаємодія носять спеціалізований характер та є достатньо значними за обсягом, що не дозволяє викладати їх в рамках вказаних загальних напрямків. Недостатньою є увага до таких спеціалізованих сфер підготовки і у останніх дослідженнях, присвячених питанням підготовки наведених посадових осіб [**228**, с. 88-91].

Вказане підвищує вимоги також щодо підготовки посадових осіб - суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг, в тому числі і у галузі містобудування, особливо з урахуванням складності надання окремих послуг, широким використанням спеціальних знань у галузі містобудування.

Не оспорюючи значення підготовки кадрів щодо забезпечення законності діяльності суб’єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування у напрямку забезпечення їх належної кваліфікації, слід зважати також на позицію О.Ф. Скакун про те, що якісне законодавство, забезпечення належної кваліфікації посадових осіб є лише зовнішніми показниками законності, які не є головними чинниками її забезпечення. Головним же чинником є внутрішнє переконання таких осіб, їх прагнення діяти відповідно до закону [**195**, с. 498]. У цьому зв’язку актуальності набувають викладені у попередньому підрозділі положення щодо вжиття правових та організаційних заходів щодо запобігання та протидії корупції. Зокрема, вказувалось на заходи, спрямовані на зміну ставлення службовців до вчинення корупційних правопорушень: створення доброчесної публічної служби (врегулювання проблем щодо: дисциплінарної відповідальності посадових осіб, організації оплати праці, конфлікту інтересів, етичних стандартів поведінки державних службовців тощо). З метою вирішення цих проблем вказувалось на доцільність таких заходів, як: проведення моніторингу наслідків застосування етичних стандартів із наданням відповідних роз’яснень; регулярне навчання та підвищення кваліфікації службовців з питань дотримання антикорупційних вимог та вимог етики. Враховуючи: характер відповідних положень Антикорупційної стратегії, якими визначаються вказані заходи; мету та специфіку діяльності суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг, виконувані ними в рамках цієї діяльності завдання, наслідки рішень, що приймаються ними, вказані заходи слід вважати актуальними не тільки стосовно діяльності суб’єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування, але також щодо діяльності суб’єктів забезпечення законності надання вказаних послуг, передусім у вузькому розумінні: керівників відповідних органів публічної влади та їх підрозділів, адміністраторів ЦНАП.

**ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3**

1. Напрями уніфікації законодавства щодо забезпечення належного надання адміністративних послуг у галузі містобудування мають стосуватись вдосконалення: нормативних основ надання вказаних послуг; процедур контролю за законністю надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

2. Стосовно адміністративних послуг у галузі містобудування перспективним є підхід В.В. Петьовки стосовно приведення положень щодо дозвільної діяльності у цій сфері у відповідність до загальних положень щодо надання адміністративних послуг.

3. Найбільше значення для забезпечення законності у вказаній сфері повинна мати правозастосовна діяльність таких суб’єктів, як органи місцевого самоврядування а також судові органи (окрім випадків, коли повноваження з надання вказаних послуг доцільно залишити у віданні органів виконавчої влади).

4. Основним напрямом заходів щодо вдосконалення правозастосовної діяльності суб’єктів забезпечення законності надання містобудівних адміністративних послуг має стати вдосконалення відповідного адміністративного законодавства, зокрема щодо: окремих адміністративно-правових засад діяльності щодо забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування; заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; вдосконалення діяльності органів виконавчої влади, що здійснюють контроль відносно суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

5. Вдосконалення розглядуваної правозастосовної діяльності передбачає також як пріоритетний напрямок – розвиток системи забезпечення належної кваліфікації посадових осіб – суб’єктів надання адміністративних послуг, а також адміністраторів центрів надання адміністративних послуг.

6. В умовах інтенсивного розвитку: 1) системи надання адміністративних послуг у галузі містобудування; 2) специфічних вимог щодо законодавчого регулювання умов надання адміністративних послуг – доцільним є покладення на управління розвитку адміністративних послуг департаменту розвитку підприємництва та регуляторної політики Міністерства економічного розвитку і торгівлі України завдань щодо видання роз’яснень чинного законодавства про адміністративні послуги з метою забезпечення єдиних засад його реалізації та здійснення контролю у цій сфері.

**ВИСНОВКИ**

У дисертації наведене теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо визначення сутності, змісту, особливостей засобів забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування, у результаті чого отримані такі найважливіші результати:

1. Надання адміністративної послуги у галузі містобудування як об’єкт забезпечення законності слід розуміти як комплекс рішень, дій уповноважених органів та посадових осіб у галузі містобудування, спрямованих на створення організаційних умов для реалізації суб’єктивних прав і свобод у галузі містобудування, на досягнення наявності якого спрямовані засоби забезпечення законності.

2. Поняттям «адміністративна послуга» недоцільно охоплювати випадки реєстрації прав власності суб’єктів публічного права (держави, територіальної громади, юридичних осіб публічного права тощо) на новозбудовані та реконструйовані ними об’єкти будівництва. Правовий статус вказаних осіб не відповідає правовому статусу споживачів адміністративної послуги як виключно приватних осіб.

3. Наявність специфічних вимог щодо організації діяльності із забезпечення законності надання досліджуваних послуг, проведення адміністративної реформи зумовлюють вдосконалення системи розподілу компетенції органів публічної влади. Тому стосовно досліджуваної сфери поряд із усталеними критеріями слід застосовувати такі, як: відомча належність суб’єкта надання досліджуваних послуг; значення наслідків надання адміністративної послуги за територією; характер управлінських зв’язків між вказаним суб’єктом та суб’єктом надання адміністративної послуги; необхідність застосування спеціалізованих знань для надання певної адміністративної послуги.

4. Суб’єктів адміністративних правовідносин у сфері надання адміністративних послуг у галузі містобудування необхідно розглядати у вузькому та широкому сенсі. У вузькому сенсі ними є суб’єкти лише тих відносин, які мають своїм об’єктом рішення, дії щодо надання вказаних послуг. У широкому сенсі ними є суб’єкти також тих відносин, об’єктом яких є рішення, дії щодо забезпечення можливості належного існування зазначених відносин, зокрема – щодо забезпечення законності надання послуг. За критерієм застосовуваного способу забезпечення законності суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування можливо поділити на суб’єктів, які застосовують переважно: контроль (нагляд); інші способи забезпечення законності (утворення економічного підґрунтя правомірної поведінки, переконання, утворення моральних стимулів). Суб’єктів першої групи за характером виконуваних завдань можна поділити на суб’єктів, для яких забезпечення законності надання вказаних послуг є: одним з основних напрямків діяльності (керівник підрозділу, адміністратор ЦНАП); частиною виконання своїх загальних завдань та функцій (суд, органи Національної поліції). Для суб’єктів першої групи характерною є наявність адміністративних правовідносин із підконтрольним (піднаглядним) об’єктом. До другої групи слід віднести суб’єктів, які не вступають безпосередньо у адміністративні відносини із суб’єктами надання адміністративних послуг у галузі містобудування, але своєю діяльністю сприяють зміцненню законності їх надання, реалізуючи загальні та спеціальні гарантії законності. Вказана класифікація є умовною, оскільки належне виконання кожним суб’єктом своїх повноважень щодо забезпечення законності в рамках конкретних адміністративних правовідносин має також має певний вплив на забезпечення законності загалом. Тому суб’єкти першої групи з певною долею умовності можуть бути одночасно віднесені і до другої.

5. За критерієм засобів та порядку збору інформації, що застосовуються при наданні конкретної послуги адміністративні послуги у галузі містобудування можливо поділити на дві групи: послуги, які потребують додаткового збирання інформації, проведення спеціальних досліджень або експертиз (видача будівельного паспорта) та послуги, що можуть бути надані виключно на підставі інформації, наданої суб’єктом звернення. Складність відповідних процедур безпосередньо впливає на організацію забезпечення законності надання відповідних послуг.

6. З урахуванням специфічних вимог до надання окремих адміністративних послуг у галузі містобудування (необхідність здійснення, в окремих випадках, складних та коштовних експертиз, досліджень, що потребують володіння спеціальними знаннями), в рамках критерію результативності їх надання особливого значення набуває вимога щодо належної кваліфікації особи, яка здійснює відповідні дослідження та експертизи в рамках надання таких послуг. Тому стосовно таких послуг доцільно в рамках критерію результативності їх надання виділяти таку вимогу, як компетентність особи, яка надає ці послуги. Вказане зумовлює наявність відповідних кваліфікаційних вимог також щодо посадових осіб суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг, що є особливо актуальним стосовно посадових осіб органів місцевого самоврядування.

7. За критерієм сфери містобудівної діяльності, в якій вони надаються слід розрізняти основні та забезпечувальні адміністративні послуги. Основні пов’язані із конкретним об’єктом будівництва (видача містобудівних умов та обмежень). Забезпечувальні – із здійсненням освітньої, наукової діяльності, визначених законом видів господарської діяльності у галузі містобудування. Забезпечення законності надання вказаних видів послуг потребує застосування різних суб’єктів забезпечення законності, в тому числі вимог до них, а також способів забезпечення законності

8. На сьогоднішній день надання значної частини адміністративних послуг у галузі містобудування зумовлює необхідність звернень суб’єктів їх надання до інших органів державної влади, місцевого самоврядування із метою отримання відповідної інформації. Аналогічне стосується вчинення дій (рішень) щодо надання інформації (витягів, виписок, довідок тощо). Виходячи з місцевого характеру наслідків вчинення вказаних послуг та дій (рішень), перспективною є тенденція щодо передання повноважень із їх надання (вчинення) до органів місцевого самоврядування. Водночас, не викликає сумнівів доцільність закріплення повноважень держателів відповідних реєстрів та інших баз даних саме за органами виконавчої влади. За таких умов правовідносини між органами місцевого самоврядування як користувачами відповідних реєстрів та органами виконавчої влади як їх держателями доцільно врегульовувати за допомогою, зокрема організаційно-функціональних адміністративних договорів. З метою забезпечення законності діяльності сторін таких договорів важливою є розробка їх типових умов Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Специфічними способами забезпечення законності діяльності сторін таких адміністративних договорів можливо вказати заходи, визначені Ж.В. Завальною, що можуть здійснюватись у зв’язку із: забезпеченням виконання адміністративного договору (правові - видання спільних, забезпечувальних актів; організаційні – проведення контрольних перевірок (взаємних та контрольних), здійснення наглядових заходів, проведення спільних засідань робочих груп, комісій для прозорості ходу виконання адміністративного договору); невиконанням договору (застосування адміністративної реституції (повернення сторін в початкове становище), розірвання адміністративного договору (тягне припинення забезпечувального акта; припинення роботи спільних робочих груп, комісій). Крім того, вагомий попереджуючий вплив на поведінку сторін договору матиме саме закріплення вказаних заходів та умов їх застосування у адміністративному договорі.

9. Судовий контроль як результат реалізації компетенції суб’єкта окремої гілки державної влади має набути особливого значення щодо забезпечення законності у відносинах щодо організації надання адміністративних послуг у галузі містобудування. Необхідність у такому захисті може виникати у випадках виникнення спорів, з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, що можуть укладатись між суб’єктами діяльності щодо надання адміністративних послуг, з метою організації своєї спільної діяльності. Прикладами способів відновлення законності у таких випадках можуть стати: примушення до укладання адміністративного договору,визнання адміністративного договору фіктивним,зміна умов укладеного адміністративного договору, розірвання адміністративного договору. Водночас, на сьогодні право сторін таких договорів на звернення до адміністративного суду закріплене у законодавстві неповною мірою.

10. Забезпечення права особи на оскарження результатів надання адміністративної послуги, пов’язане, передусім, із забезпеченням можливості звернення споживача адміністративної послуги із скаргою до адміністратора ЦНАП із подальшим переданням цієї скарги до суб’єкта розгляду. Вказане випливає з складності на сьогоднішній день системи суб’єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування та знаходженні цієї системи у стані реформування.

11. Законодавство наділяє нотаріусів повноваженнями щодо зокрема, здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Вказана реєстраційна дія відповідає ознакам адміністративної послуги як за результатом надання, так і за процедурою вчинення (за окремими винятками, визначеними законодавством). Тому слід доповнити існуючий перелік суб’єктів надання адміністративних послуг, включивши до нього нотаріусів. Вказане ставить питання щодо узгодження законодавства у сферах: надання адміністративних послуг, державної реєстрації прав на нерухоме майно, здійснення нотаріальної діяльності на засадах визначенн предмету регулювання як надання нотаріусами адміністративних послуг, зокрема у галузі містобудування.

12. Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування вимагає вдосконалення в рівній мірі як законодавства стосовно діяльності щодо забезпечення законності (здійснення контрольної, наглядової діяльності тощо), так і законодавства стосовно власне надання вказаних послуг. В першому аспекті основним напрямом слід виділити вдосконалення правового регулювання існуючих адміністративних процедур діяльності щодо забезпечення законності надання вказаних послуг, зокрема врегулювання процедур контролю за наданням вказаних послуг органами місцевого самоврядування. В другому аспекті необхідною є: уніфікація адміністративно-правових засад надання адміністративних послуг у галузі містобудування (уніфікація процедур надання вказаних послуг; закріплення галузевого характеру дозвільної системи у сфері господарської діяльності стосовно надання містобудівних адміністративних послуг; вичерпне закріплення на рівні закону усіх адміністративних послуг у сфері містобудування відповідно до вимог ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги»); розроблення стандартів надання вказаних послуг з урахуванням їх специфіки щодо суб’єктів та критеріїв якості надання.

13. Ключовий вплив на забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування справляє правозастосовна діяльність уповноважених органів та посадових осіб. Це зумовлює необхідність приділення окремої уваги щодо напрямків вдосконалення правового регулювання, спрямованих на покращання вказаної діяльності: 1) розроблення типових форм адміністративних договорів, що мають укладатись між органами місцевого самоврядування – суб’єктами надання окремих адміністративних послуг (вчинення прирівняних до них дій) у галузі містобудування та органами державної влади – з метою узгодження спільної діяльності; закріплення повноважень щодо: укладення таких договорів, звернення до адміністративного суду у зв’язку із порушенням їх умов; 2) чітке розмежування компетенції суб’єктів забезпечення законності надання досліджуваних адміністративних послуг; 3) вдосконалення механізму оскарження рішень, дій (бездіяльності) суб’єктів надання досліджуваних адміністративних послуг, адміністраторів ЦНАП; 4) видання роз’яснень чинного адміністративного законодавства, що застосовується суб’єктами забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування.

14. Проведене дослідження дає підстави стверджувати про актуальність наступних змін до чинного адміністративного законодавства:

- з метою розширення переліку суб’єктів надання адміністративних послуг відповідно до реального кола суб’єктів їх надання доцільно внести зміни до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», шляхом доповнення її після слів «уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» словом «, нотаріуси»;

- з метою закріплення права на оскарження в адміністративному порядку рішень, дій (бездіяльності) посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги у галузі містобудування, адміністраторів ЦНАП доцільно внести зміни до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги», шляхом доповнення її після слів «можуть бути оскаржені» словами «в порядку, передбаченому законодавством про звернення громадян або»;

- з метою виключення зі сфери дії Закону України «Про адміністративні послуги» відносин, що не відповідають правовій природі адміністративних послуг доцільно внести зміни до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги», шляхом доповнення її пунктом 14 такого змісту: «реєстрації прав власності держави, територіальної громади на новозбудовані та реконструйовані ними об’єкти будівництва».

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер`янов Вадим Борисович. 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.
2. Агранофф Р. Розмежування компетенції в Україні: стосунки між різними рівнями влади під час переходу до демократії [Електронний ресурс] / Р. Агранофф // Веб-сайт «USAID». — Режим доступу до док.:

<http://pdp.org.ua/analytics/authorities/908-33a-a4----------------->. — Назва з екрану.

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимощук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.
2. Адміністративне право: підруч. / ред [Ю.П. Битяк [та ін.]. — Х.: Право, 2013. — 656 с.
3. Адміністративне право України: підруч. / ред. Т.О. Коломоєць. — К.: Істина, 2012. — 528 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.

Т. 1: Загальна частина / [ред. В. Б. Авер’янов [та ін.]. — К.: Юрид. думка, 2007. — 592 с.

1. Андращук Д. С. Цікаве про звернення та скарги юридичних осіб до органів влади [Електронний ресурс] / Д. С. Андращук // Веб-сайт «UA-R». — Режим доступу до док.:

<http://ua-reporter.com/novosti/111038>. — Назва з екрану.

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: моногр. / Андрійко О. Ф. — К.: «Наук. думка», 2004. — 300 с.
2. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 1999. — 378 с.
3. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості / М. О. Баймуратов // Актуальні питання виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації» / ред. В.В. Кравченко. — К.: Атіка, 2003. — С. 71–87.
4. Батанов О. В. Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в умовах конституційно-правової модернізації / О. В Батанов, Н. В Воротіна, Н. П Гаєва та інші // Правова держава. — 2014. — Випуск 25. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2014. — 320 с. — С. 98–120.
5. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: моногр. / Батанов О. В; ред. М. О. Баймуратов. — К.: «Юридична думка», 2010. — 656 с.
6. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Борденюк Василь Іванович; Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2009. — 39 с.
7. Будівництво, архітектура, землекористування [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал адміністративних послуг Києва. — Режим доступу до док. за станом на 25.04.2016 р.:

<http://ac.dozvil-kiev.gov.ua/AdminServices/List?categoryId=43288141-7140-48d2-8e63-07ec8b0ea987&page=1&pageSize=15>. — Назва з екрану.

1. Бухтатий О. Є. Еволюція українського законодавства про електронне урядування [Електронний ресурс] / Бухтатий О. Є. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. — 2015. — № 2. — Режим доступу до док.:

<http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/13.pdf>. — Назва з екрану.

1. В Святошині конфлікт із забудовником переріс у відкрите протистояння [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Вечірній Київ». — режим доступу до док.:

<http://eveningkiev.com/article/6771>. — Назва з екрану.

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю. С. Шемшученко. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. — 1020 с.
2. Висновок на проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 2789 від 18.07.2008 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу до док.:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073> — Назва з екрану.

1. Відновлення України. План першочергових дій Уряду: план Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. // Урядовий кур'єр. — 2014. — 09. — № 162 (05.09.2014).
2. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Гаращук В. М. — Х.:”Фоліо”, 2002. — 176 с.
3. Георгієвський Ю. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / Георгієвський Ю. // Віче. — 14/2014. — С. 6–9.
4. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування / Георгієвський Ю. В. — К.: Логос, 2015. — 345 с.
5. Глобінець М. Г. Адміністративно-правовий статус суб'єктів контрольних проваджень в діяльності нотаріусів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Глобінець Марина Григорівна; ДВНЗ "Запоріз. нац. ун-т". — Запоріжжя, 2013. — 19 c.
6. Громадський контроль: теорія та практика: мат-ли міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р. / ред. О. В. Літвінов. — Д.: МОНОЛИТ, 2014. — 156 с.
7. 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; Львів. держ. ун-т внутрішніх справ. — Л., 2010. — 16 с.
8. Департамент градостроительства, архитектуры и генерального плана [Електронний ресурс] // Официальный сайт Харьковского городского совета, городского головы, исполнительного комитета. — Режим доступу до док.:

<http://www.city.kharkov.ua/ru/gorodskaya-vlast/ispolnitelnyie-organyi/departamentyi/departament-gradostroitelstva-arxitekturyi-i-generalnogo-plana.html>. — Назва з екрану.

1. Департамент державної реєстрації готується до роботи [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету. — Режим доступу до док.:

<http://www.city.kharkov.ua/uk/news/-30448.html>. — Назва з екрану.

1. Департамент информационно-компьютерного обеспечения [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету. — Режим доступу до док.:

<http://www.city.kharkov.ua/ru/gorodskaya-vlast/ispolnitelnyie-organyi/departamentyi/departament-informaczionno-kompyuternogo-obespecheniya.html>. — Назва з екрану.

1. Департамент містобудування та архітектури Харківської ОДА [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Центр надання адміністративних послуг міста Харкова». — Режим доступу до док.:

<http://www.dozvil.kh.ua/administrativeorgan/departament_mistobuduvannya_ta_arhitekturi_harkivskoi_oda.html>. — Назва з екрану.

1. Державна екологічна інспекція України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Державна екологічна інспекція України». — Режим доступу до док.:

<http://dei.gov.ua/menyu-3/plani-roboti.html>. — Назва з екрану.

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М. [та ін.]; Центр політико-правових реформ. — К., Москаленко О. М., 2012. — 212 с.
2. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466: за станом на 21 жовт. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 34 (16.05.2011). — Ст. 1404 (із змінами).
3. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р: за станом на 20 січ. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 45 (13.06.2014). — Ст. 1193 (із змінами).
4. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 75 (07.10.2011). — Ст. 2799.
5. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Джафарова Олена В’ячеславівна; Харків. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2015. — 623 с.
6. Дума В. В. Правозастосовча діяльність та форми її здійснення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Дума Володимир Васильович; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2010. — 20 с.
7. Духневич О. С. Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Духневич Олександр Сергійович; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. — К., 2012. — 20 с.
8. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: зб. матеріалів та док. / [ред. М. Пухтинський, М. Власенко]. — К.: Вид-во Акад. муніцип. упр., 2009. — 508 с.
9. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Завальна Жанна Вікторівна; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — 29 с.
10. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Завальна Жанна Вікторівна; Харківський національний університет внутрішніх справ. — Х., 2010. — 395 с.
11. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин / [Завальна](http://library.univer.kharkov.ua/OpacUnicode/index.php?url=/auteurs/view/122545/source:default) Ж. В. — Суми: ВВП "Мрія" ТОВ, 2010 . — 358 с.
12. Заярний О. Правові передумови укладення адміністративного договору / Заярний О. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — Серія «Юридичні науки». — 2014. — № 1 (99). — С. 61–65.
13. [Звіт про роботу Управління забезпечення надання адміністративних послуг Рівненської міської ради за березень 2016 року](http://www.cnaprv.gov.ua/assets/files/cnap-docs/zvitu/zv03_2016.docx) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Рівненський регіональний центр надання адміністративних послуг». — Режим доступу до док.:

<http://www.cnaprv.gov.ua/about/public#collapse8>. — Назва з екрану.

1. Звіт Уряду України. 2015 рік. [Електронний ресурс] // «Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади». — Режим доступу до док.:

<http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248703577>. — Назва з екрану.

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III: за станом на 18 лют. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 46 (30.11.2001). — Ст. 2038 (із змінами).
2. Зозуля І. В. Особливості принципів розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / І. В. Зозуля // Право і суспільство. — 2013. — № 2. — С. 55–64.
3. Іванов Ю. Б. Удосконалення організації надання адміністративних послуг як засіб запобігання корупційним проявам / Ю. Б. Іванов, А. О. Сеніна // [Проблеми економіки](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%96100602). — 2014. — № 3. — С. 81–88.
4. Ільницька Ю. М. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ільницька Юлія Михайлівна; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. — К., 2011. — 18 с.
5. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кобилянський Микола Генріхович; ДНДІ МВС України. — Київ, 2014. — 20 с.
6. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кобилянський Микола Генріхович / Київський міжнародний університет. — К., 2014. — 210 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: за станом на 04 лют. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32 (26.08.2005). — Ст. 1918 (із змінами).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X: за станом на 19 трав. 2016 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122 (із змінами).
9. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. / Колпаков В. К. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 286 с.
10. Комаров В. В. Нотаріат в Україні: підруч. / В. В. Комаров, В. В. Баранкова. — Х.: Право, 2012. — 384 с.
11. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: за станом на 21 лют. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1 (01.10.2010). — Ст. 2598 (із змінами).
12. Конституція України: наук.-практ. ком. / [голов. редкол. Тацій В. Я. [та ін.]. — Х.: Право, 2011. — 1128 с.
13. Короєд С. О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади / С. О. Короєд // Науковий вісник Херсонського державного університету. — Серія «Юридичні науки». — 2015. — Т. 2. — Випуск 3. — С. 99–102.
14. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 09.10.2015 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Інститут громадянського суспільства». — Режим доступу до док.:

<http://www.csi.org.ua/korotkyj-oglyad-reformy-mistsevogo-sam/>. — Назва з екрану.

1. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [І. Коліушко [та ін.]. — К. Москаленко О.М. ФОП, 2009. — 196 с.
2. Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування / Красницька А. В. — К.: Парламентське вид-во, 2006. — 528 с.
3. Кресіна І. Державна регіональна політика: перспективи розвитку / І. Кресіна, О. Стойко // Голос України. — 2015. —№66 (6070). — 11 квітня.— С. 7.
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III: за станом на 15 берез. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 21 (08.06.2001). — Ст. 920 (із змінами).
5. Крупчан О. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень / О. Крупчан // Юридична Україна. — 2013. — № 7. — С. 14–19.
6. Кубко Є. Б. Адміністративне право в контексті міжнародно-правових тенденцій / Є. Б. Кубко // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць: VI Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку», м. Київ, 23-24 вересня 2011 р. / [голов. редкол.: Андрійко О. Ф. [та ін.]. – К., Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с.
7. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб / Кузьменко О. В. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 208 с.
8. Курс адміністративного права України: підруч. / [В. К. Колпаков [та ін.]; ред. В. В. Коваленко. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 808 с.
9. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лагода Олександр Сергійович; Національний ун-т держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2007. — 187 с.
10. Латишева В. В. Механізми реалізації громадського контролю за наданням управлінських послуг органами публічної влади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Латишева Вікторія Валентинівна; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — О., 2010. — 20 с.
11. Легеза Є. О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Легеза Євген Олександрович; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. — Д., 2011. — 20 с.
12. Легін Л. М. Поняття та критерії якості закону: проблеми визначення / Л. М. Легін // Проблеми законності. — 2016. — № 132. — С. 196–204.
13. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Литвин Іван Іванович; Класичний приватний університет. — Запоріжжя, 2009. — 19 с.
14. Літвінов О. В. Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / О. В. Літвінов, Я. Б. Єдинак // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2013. — № 9 (101). — С. 180–185.
15. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого – Х., 2003. – 180 с.
16. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. / Любченко  П. М. — Х.: ФІНН, 2012. — 496 с.
17. Ляшко О. Б. Адміністративні послуги у сфері містобудування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ляшко Олег Борисович; Держ. ВНЗ "Запоріз. нац. ун-т" М-ва освіти і науки України. — Запоріжжя, 2015. — 16 с.
18. Ляшко О. Б. Інформаційні та технологічні картки надання адміністративних послуг у сфері містобудування [Електронний ресурс] / О. Б. Ляшко // Юридичний науковий електронний журнал. — 2014. — № 2/2014. — С. 67–70. — Режим доступу до док.:

[www.lsej.org.ua/index.php/nomeri-zhurnalu?id=23](http://www.lsej.org.ua/index.php/nomeri-zhurnalu?id=23). — Назва з екрану.

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. Питання класифікації адміністративних послуг у сфері містобудування / О. Б. Ляшко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету: Серія: Юриспруденція. — 2014. — № 12. — Том 2. — С. 213–215.
3. Ляшко О. Б. Про містобудівництво та адміністративні послуги / О. Б. Ляшко // Науковий вісник Херсонського державного університету: Серія: Юридичні науки. — 2013. — Випуск 4. — Том 2. — С. 60–62.
4. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. / Малиновський В. Я. — К.: Атіка, 2009. — 608 с.
5. Мамотова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації / Т. В. Мамотова // Аспекти публічного управління. — 2015. — № 4. — С. 75–81.
6. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.1966 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2002. — 00. — № 2.
7. Містобудування [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Википедія: вільна енциклопедія». — Режим доступу до док.:

[https://uk.wikipedia.org/wiki/Містобудування](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F). — Назва з екрану.

1. Мордвін І. А. Адміністративні послуги податкових органів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Мордвін Ігор Анатолійович; Нац. авіац. ун-т. — К., 2013. — 20 с.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / [ред. В. П. Тимощук]. — К.: ФОП Москаленко О.М., 2013. — 392 с.
3. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [ред. І. Х. Темкіжев (кер. авт. кол.)]. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 720 с.
4. Озеро Качыне в Киеве может исчезнуть под стройкой: опубликованы фото [Електронний ресурс] // Веб-сайт «ОбозревательUA». — Режим доступу до док.:

<http://kiyany.obozrevatel.com/money/52169-ozero-utinoe-na-ulitse-zdolbunovskoj-hotyat-zasyipat.htm>. — Назва з екрану.

1. Ольшанський О. В. Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії / О. В. Ольшанський // Теорія та практика державного управління. — Вип. 3 (50). — 2015. — С. 156–162.
2. Омельяненко М. В. Види архітектурно-містобудівної діяльності з точки зору нормотворчого процесу [Електронний ресурс] / М. В. Омельяненко // Веб-сайт «Бібліотека українських авторефератів». — Режим доступу до док.:

<http://librar.org.ua/sections_load.php?s=building&id=108&start=1>. — Назва з екрану.

1. Оніщенко Н. М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток [Електронний ресурс] / Н. М. Оніщенко // Віче. — 2007. — № 12 (спецвипуск). — Режим доступу до док.:

<http://www.viche.info/journal/607/>. — Назва з екрану.

1. Організаційна структура Державної архітектурно-будівельної інспекції України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Державна архітектурно-будівельна інспекція України». — Режим доступу до док.:

<http://dabi.gov.ua/images/structura/structura.pdf>. — Назва з екрану.

1. Організація судових та правоохоронних органів: підруч. / [І. Є. Марочкін [та ін.]; ред. І. Є. Марочкін. — X.: Право, 2013. — 448 с.
2. П’ятков П. В. До питання про визначення ознак містобудівної діяльності у аспекті надання адміністративних послуг / П. В. П’ятков // Право і суспільство. — 2015. — № 5-2. — Частина 3. — С. 185–188.
3. Павленко Д. В. Адміністративна відповідальність суб'єктів надання публічних послуг в аграрному секторі економіки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Павленко Денис Вікторович; КМ України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — Київ, 2014. — 24 c.
4. Павленко С. В. Засоби забезпечення законності та правопорядку в діяльності органів місцевого самоврядування: автореф. дис... канд. юрид. наук: 25.00.04 / Павленко Сергій Валерійович; Класичний приватний університет. — Запоріжжя, 2010. —22 с.
5. Панасюк О. В. Адміністративно-правові засади забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Панасюк Оксана Володимирівна; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — 20 с.
6. Паршин М. В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству / Паршин М. В. — М.: Статут, 2013. — 272 с.
7. Перелік адміністративних послуг, що надаються структурними підрозділами Київської ОДА [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Київська обласна державна адміністрація». — Режим доступу до док.:

<http://www.kyiv-obl.gov.ua/administrativni_poslugi>. — Назва з екрану.

1. Перелік документів для опрацювання відділом архітектури та містобудування [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Васильківська районна державна адміністрація». — Режим доступу до док.:

<http://www.vasilkivrda.gov.ua/tznap/adminposluga/754-perelk-dokumentv-dlya-opracyuvannya-vddlom-arhtekturi-ta-mstobuduvannya.html>. — Назва з екрану.

1. Петрова І. О. Інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування в сучасній Україні / І. О. Петрова // [Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. — Сер.: Історія](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9669683:%D0%86%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80.). — 2011. — Т. 147. — Вип. 134. — С. 45–48.
2. Петьовка В. В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Петьовка Василь Васильович; ВР України, Ін-т законодавства ВР України. — Київ, 2014. — 20 c.
3. Петьовка В. В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Петьовка Василь Васильович; ВР України, Ін-т законодавства ВР України. — Київ, 2014. — 209 c.
4. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна / Одес. нац. юрид. акад. — О., 2006. — 20 с.
5. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459: за станом на 23 берез. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 77 (03.10.2014). — Ст. 2183 (із змінами).
6. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 461: за станом на 21 жовт. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 32 (06.05.2011). — Ст. 1359 (із змінами).
7. Покатаєв П. С. Теоретичні основи здійснення контролю в системі органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 15.00.04 / Покатаєв Павло Сергійович; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2013. — 40 с.
8. Положення про Відділ державної реєстрації виконавчого комітету Вишгородської міської ради (остаточний варіант) // Офіційний сайт «Офіційна сторінка міста Вишгород». — Режим доступу до док.:

<http://vyshgorod-rada.gov.ua/node/3546>. — Назва з екрану.

1. Положення про відділ містобудування, архітектури, житлово-комунального господарства Лохвицької районної державної адміністрації; Посадова інструкція начальника відділу містобудування, архітектури, житлово-комунального господарства Лохвицької районної державної адміністрації; Посадова інструкція головного спеціаліста відділу містобудування, архітектури, житлово-комунального господарства Лохвицької районної державної адміністрації [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Лохвицька районна державна адміністрація». — Режим доступу до док.:

<http://lohvica.adm-pl.gov.ua/page/zagalna-informaciya-3>. — Назва з екрану.

1. Поляк О. В. Механізми надання управлінських послуг органами влади: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Поляк Олександра Василівна; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Л., 2006. — 20 с.
2. Порядок оскарження результатів надання адміністративних послуг, отриманих через ЦНАП, а також рішень, дій та бездіяльності працівників ЦНАП [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Петриківський район Дніпропетровської області». — Режим доступу до док.:

<http://www.petrikiv-rn.dp.gov.ua/OBLADM/petrikivka_rda.nsf/a57ed39423da8150c2257424002d84e8/54a43db7732bdd2fc2257b130041ca0c?OpenDocument>. — Назва з екрану.

1. Послуги за категоріями [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центру надання адміністративних послуг міста Львів за станом на 25.04.2016 р. — Режим доступу до док.:

<http://city-adm.lviv.ua/services/directory-services/topics>. — Назва з екрану.

1. Пояснювальна записка до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 11472 від 03.12.2012) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу до док.:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893>. — Назва з екрану.

1. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [ред. В. Б. Авер`янов]. — К.: Наукова думка, 2007. — 585 с.
2. Правова доктрина України: у 5 т. — Х.: Право, 2013.

Т. 2: Публічно-правова доктрина України / [Ю. П. Битяк [та ін.]; ред. Ю. П. Битяк. — 2013 — 864 с.

1. Присяжнюк А. Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади: моногр. / Присяжнюк А. Й.; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х.: Золота миля, 2012. — 397 с.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI: за станом на 10 груд. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 76 (15.10.2012). — Ст. 3067 (із змінами).
3. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV: за станом на 09 квіт. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. — № 31 (06.08.99). — Ст. 246 (із змінами).
4. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV: за станом на 10 листоп. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 49 (09.12.2005). — Ст. 517 (із змінами).
5. Про визнання протиправним та скасування рішення: постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 05.02.2015 р. № 809/2451/14 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42805639>

1. Про визнання протиправним та скасування рішення: постанова Одеського окружного адміністративного суду від 01.03.2016 р. № 815/7198/15 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56310550>

1. Про визнання протиправними дій: постанова Одеського окружного адміністративного суду від 16.02.2016 р. № 815/6974/15 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55837769>

1. Про визнання протиправною бездіяльності: постанова Одеського окружного адміністративного суду від 14.05.2015 р. № 815/597/15 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44312828>

1. Про відмову у задоволенні позову: постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 25.06.2015 р. № 814/1396/15 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45705010>

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII // Офіційний вісник України. — 2016. — № 2 (12.01.2016). — Ст. 49.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Закон України від 12.02.2015 р. № 191-VIII // Офіційний вісник України. — 2015. — № 25 (07.04.2015). — Ст. 721.
3. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III: за станом на 16 жовт. 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30 (26.07.2002). — Ст. 204 (із змінами).
4. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI: за станом на 26 листоп. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 30 (27.04.2012). — Ст. 1097 (із змінами).
5. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI: за станом на 10 груд. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 60 (15.08.2011). — Ст. 2405 (із змінами).
6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV: за станом на 26 листоп. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 30 (13.08.2004)(частина 1). — Ст. 1993 (із змінами).
7. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1127 // Офіційний вісник України. — 2016. — № 2 (12.01.2016). — Ст. 108.
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Офіційний вісник України. — 2016. — № 3 (15.01.2016). — Ст. 149.
9. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 7 (03.02.2015). — Ст. 164.
10. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV: за станом на 20 лют. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 39 (14.10.2005). — Ст. 2429 (із змінами).
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII: за станом на 15 берез. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 87 (07.11.2014). — Ст. 2474 (із змінами).
12. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 - 2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII: за станом на 14 лип. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 87 (07.11.2014). — Ст. 2473 (із змінами).
13. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 9 (12.02.2013). — Ст. 333.
14. Про затвердження Положення про відділ внутрішнього аудиту Тернопільської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Тернопільської обласної державної адміністрації. — Режим доступу до док.:

<http://www.oda.te.gov.ua/main/ua/catalog/item/29903.htm>. — Назва з екрану.

1. Про затвердження положення про департамент розвитку підприємництва та регуляторної політики: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 14.04.2016 р. № 685 [Електронний ресурс]: за станом на 16 черв. 2016 р. — Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 16.06.2016 р.
2. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 р. № 294 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 61 (08.08.2014). — Ст. 1688.
3. Про затвердження положень про територіальні органи Держгеокадастру: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 03.02.2015 р. № 14: за станом на 26 жовт. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2015. — № 13 (24.02.2015). — Ст. 349 (із змінами).
4. Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки: наказ Міністерства регіонального розвитку; будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2011 р. № 103: за станом на 25 лют. 2013 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 59 (12.08.2011). — Ст. 2391 (із змінами).
5. Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, передбачених для фінансування будівництва, реконструкції, проведення проектних і ремонтних робіт на пріоритетних об'єктах державного та регіонального значення, які перебувають у незадовільному стані та потребують невідкладного проведення зазначених робіт, та придбання обладнання, а також на курортах державного значення: наказ Міністерства регіонального розвитку; будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.02.2014 р. № 41 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 18 (07.03.2014). — Ст. 559.
6. Про затвердження Порядку віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності: постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 р. № 557: за станом на 02 верес. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 41 (10.06.2011). — Ст. 1671 (із змінами).
7. Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. № 1764: за станом на 02 груд. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 52 (11.01.2002). — Ст. 2374 (із змінами).
8. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553: за станом на 02 верес. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 40 (06.06.2011). — Ст. 1647 (із змінами).
9. Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію і проведення технічного обстеження індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт: наказ Міністерства регіонального розвитку; будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.04.2015 р. № 79 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 39 (26.05.2015). — Ст. 1177.
10. Про затвердження Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації: постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1128: за станом на 01 черв. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2016. — № 2 (12.01.2016). — Ст. 109 (із змінами).
11. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588: за станом на 01 жовт. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2013. — № 66 (06.09.2013). — Ст. 2396 (із змінами). 2.1
12. Про затвердження Типового порядку видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів: постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 № 870 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 96 (20.12.2013). — Ст. 3551.
13. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263: за станом на 27 трав. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50 (31.12.99). — Ст. 2456 (із змінами).
14. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98: за станом на 03 трав. 2006 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21 (11.06.99). — Ст. 943 (із змінами).
15. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР: за станом на 26 листоп. 2015 р. //Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47 (19.11.96). — Ст. 256 (із змінами).
16. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII: за станом на 25 груд. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 34 (30.04.2014). — Ст. 900 (із змінами).
17. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII: за станом на 16 лют. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 20 (14.03.2014). — Ст. 619 (із змінами).
18. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII: за станом на 08 груд. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2015. — № 25 (07.04.2015). — Ст. 722 (із змінами).
19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР: за станом на 04 лют. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 1997. — Число 25. — №с. 20 (із змінами).
20. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV: за станом на 04 лют. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 18 (21.05.99). — Ст. 774 (із змінами).
21. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII: за станом на 23 груд. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2015. — № 63 (18.08.2015). — Ст. 2075 (із змінами).
22. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII: за станом на 23 груд. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 39 (28.09.93). — Ст. 383 (із змінами).
23. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII: за станом на 09 квіт. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 52 (29.12.92). — Ст. 683 (із змінами).
24. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-XII: за станом на // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 50 (15.12.92). — Ст. 678 (із змінами).
25. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII: за станом на 12 лют. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 49 (08.12.92). — Ст. 668 (із змінами).
26. Про перелік адміністративних послуг: проект закону України від 12.10.2015 р. № 3319 [Електронний ресурс]: за станом на 16 черв. 2016 р. — Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 16.06.2016 р.
27. Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання (неофіційний текст): проект закону України від 20.05.2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт «Міністерство економічного розвитку і торгівлі України». — Режим доступу до док.:

<http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9670069b-aaaf-48c2-b507-659813040408&title=ProektZakonuUkraini-proPerelikAdministrativnikhPoslugTaPlatu-administrativniiZbir-ZaYikhNadannia->

1. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19.05.2011 р. № 3392-VI: за станом на 08 груд. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 45 (24.06.2011). — Ст. 1824 (із змінами).
2. Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. № 1699-III // Офіційний вісник України. — 2000. — № 20 (02.06.2000). — Ст. 813.
3. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29 (26.04.2011). — Ст. 1260.
4. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 102 (30.12.2014). — Ст. 3005.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII: за станом на // Офіційний вісник України. — 2014. — № 87 (07.11.2014). — Ст. 2471 (із змінами).
6. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI: за станом на 10 листоп. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 34 (26.08.2011). — Ст. 343 (із змінами).
7. Про скасування реєстрації декларації: постанова Одеського окружного адміністративного суду від 02.12.2015 р. № 815/6240/15 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54007464>

1. Про службу в органах місцевого самоврядування Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III: за станом на 24 груд. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 26 (13.07.2001). — Ст. 1151 (із змінами).
2. Про створення центру адміністративних послуг Шполянської райдержадміністрації [Електронний ресурс] // Офіційна веб-сторінка Шполянської районної державної адміністрації. — Режим доступу до док.:

<http://shpola.gov.ua/administrativniy-tsentr/3235-pro-stvorennja-tsentru-nadannja-administrativnih-poslug-shpoljanskoyi-rajderzhadministratsiyi.html>. — Назва з екрану.

1. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614-р // Офіційний вісник України. — 2013. — № 66 (06.09.2013). — Ст. 2403 (із змінами).
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. — 2014. — № 30 (18.04.2014). — Ст. 831.
3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. — 2006. — № 7 (01.03.2006). — Ст. 376.
4. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179: за станом на 21 січ. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 11 (01.04.2005). — Ст. 522 (із змінами).
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI: за станом на 10 груд. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 27 (18.04.2011). — Ст. 1123 (із змінами).
6. Проблемні питання децентралізації адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України». — Режим доступу до док.:

<http://www.niss.gov.ua/articles/1797/>. — Назва з екрану.

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу (2003 рік) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ. — Режим доступу до док.:

<http://pravo.org.ua/ua/news/2565->. — Назва з екрану.

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 11472 від 03.12.2012) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу до док.:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893>. — Назва з екрану.

1. Потіп М. М. Розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування: моногр. / М. М. Потіп, П. В. Макушев; Дніпропетр. гуманітар. ун-т. — Дніпропетровськ: Середняк Т. К. [вид.], 2015. — 186 с
2. Пуданс-Шушлебіна К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Пуданс-Шушлебіна Крістіна Юрісівна; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2013. — 212 с.
3. Пухтецька А. А. Адміністративна процедури: питання кодифікації вітчизняного законодавства [Електронний ресурс] / А. А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 3. — С. 97–104. — Режим доступу до док.:

[www.kul-lib.narod.ru/bibl.../CHAS09\_97.p](http://www.kul-lib.narod.ru/bibl.../CHAS09_97.p). — Назва з екрану.

1. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: моногр. / Пухтецька А. А. — К.: Логос, 2014. — 237 с.
2. Пухтецька А. А. Поняття та принципи європейського адміністративного права / А. А. Пухтецька // Наукові записки НаУКМА. — Серія «Юридичні науки». — Том 129. — 2012. — № 19. — С. 78–80.
3. Регламент центру надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Ірпінська міська рада». — Режим доступу до док.:

<http://www.imr.gov.ua/reglament-tsentru-nadannya-administrativnikh-poslug>. — Назва з екрану.

1. Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування щодо реалізації законодавства про адміністративні послуги [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Асоціація міст України». — Режим доступу до док.:

<http://www.auc.org.ua/news/rekomendatsii-slukhan-shchodo-realizatsii-zakonodavstva-pro-administrativni-poslugi>. — Назва з екрану.

1. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 року № R (80) 2 [Електронний ресурс] // Режим доступу до док.:

<http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf>. — Назва з екрану.

1. Савчин М. В. Конституційне право України: підруч. / Савчин М. В.; ред. М. О. Баймуратов. — К.: Правова єдність, 2009. — 1008 с.
2. Сахно В. О. Структура місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади України [Електронний ресурс] / В. О. Сахно // Форум права. — 2013. — № 3. — С. 535–540. — Режим доступу до док.:

<http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index.htm_2013_3_89>. — Назва з екрану.

1. Сектор внутрішнього контролю і аудиту Святошинської районної в м. Києві державної адміністрації [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Святошинської районної в м. Києві державної адміністрації. — Режим доступу до док.:

<http://svyat.kievcity.gov.ua/content/sektor-vnutrishnogo-kontrolyu-i-audytu.html>. — Назва з екрану.

1. Сидор М. Я. Договірно-правова форма взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування / М. Я. Сидор // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — Серія «Право». — Випуск 30. — Том 2. — С. 75–81.
2. Сидор М. Я. Юридична конструкція «питання місцевого значення» як критерій розмежування повноважень місцевих органів публічної влади [Електронний ресурс] / М. Я. Сидор // Порівняльно-аналітичне право. — 2014. — № 6. — С. 226–229. — Режим доступу до док.:

<http://www.pap.in.ua/6_2014/70.pdf>. — Назва з екрану.

1. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підруч. / Скакун О. Ф. — К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. — 520 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. / О. Ф. Скакун. — X.: Еспада, 2006. — 776 с.
3. Скоромний Я. І. Адміністративні послуги у сільському господарстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Скоромний Ярослав Ігорович; Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — Київ, 2015. — 21 с.
4. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання / О. А. Смоляр // [Проблеми законності](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9669059). — 2015. — Вип. 129. — С. 59–68.
5. Соловйова О. М. Стандарти якості адміністративних послуг / О. М. Соловйова // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. — Х.: Право, 2012. — Вип. 23. — С. 251–259.
6. Справа за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну "законодавство"): рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 32 (27.08.98). — Ст. 1209.
7. Справа «Серков проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 07.07.2011 р. // Урядовий кур'єр. — 2011. — 11. — № 216 (19.11.2011).
8. Справа «Федоренко проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 01.06.2006 р. // Урядовий кур'єр. — 2006. — 09. — № 179 (26.09.2006).
9. Степакова Н. М. Шляхи вдосконалення ефективності правозастосування в трудовому праві / Н. М. Степакова // Науковий вісник Дніпропетроввського державного університету внутрішнії справ. — 2012. — № 2. — С. 266–273.
10. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І. П. Сторожук // Університетські наукові записки. — 2005. — № 4 (16). — С. 231–236.
11. Схема підпорядкування виконавчих органів Харківської міської ради 7 скликання [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету». — Режим доступу до док.:

<http://www.city.kharkov.ua/uk/gorodskaya-vlast/struktura.html>. — Назва з екрану.

1. Тамаш Андраш. Судья и общество: Диалектика правосознания и правоприменения / Тамаш Андраш. — М.: Юрид. лит., 1980. — 142 с.
2. Таможній О. В. Адміністративні послуги муніципальних органів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Таможній Олександр Васильович; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2015. — 18 с.
3. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Тараненко Олександр Миколайович; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2006. — 18 с.
4. Теорія держави і права: підруч. / [О. В. Петришин [та ін.]; ред. О. В. Петришин. — Х.: Право, 2015. — 368 с.
5. Технологічна картка адміністративної послуги «Надання будівельного паспорту забудови земельної ділянки» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Глобінської районної державної адміністрації. — Режим доступу до док.:

<http://globyne.adm-pl.gov.ua/page/tehnologichna-kartka-administrativnoyi-poslugi-nadannya-budivelnogo-pasporta-zabudovi-zemelnoyi>. — Назва з екрану.

1. Технологічні картки адміністративних послуг [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Васильківської районної державної адміністрації. — Режим доступу до док.:

<http://www.vasilk-rn.dp.gov.ua/OBLADM/vasilkovka_rda2014.nsf/docs/8C8062391426B3D1C2257BA5004C2787?OpenDocument>. — Назва з екрану.

1. Тимощук В. Адміністративні послуги для Тебе. Посібник громадянину / Тимощук В., Школьний Є., Український Д.; ред. В. Тимощук. — К.: Видав. ФОП Москаленко О.М., 2014 — 44 с.
2. Тимощук В. Адміністративні послуги: Посібник / Тимощук В. — К.: ТОВ «Софія-A». — 2012. — 104 с.
3. Тимощук В. П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні / В. П. Тимощук // Адміністративне право і процес. — 2014. — № 3(9). — С. 104-121.
4. Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Тимощук В. / Асоціація міст України. — К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. — 124 с.
5. Трутнев Э. К. Градорегулирование в условиях рыночной экономики: учеб. пособ. / Э. К. Трутнев, М. Д. Сафарова. — М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009. — 368 с.
6. У справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів): рішення Конституційного Суду України від 09.02.1999 р. № 1-рп/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 7 (05.03.99). — Ст. 255.
7. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45 (26.11.2004). — Ст. 2975.
8. У справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 11 (17.02.2012). — Ст. 422.
9. 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 місцеве 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 (08.05.2009). — Ст. 1084.
10. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 58 Конституції України, статей 6, 81 Кримінального кодексу України (справа про зворотну дію кримінального закону в часі): рішення Конституційного Суду України від 19.04.2000 р. № 6-рп/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 39 (13.10.2000). — Ст. 1662.
11. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України): рішення Конституційного Суду України від 01.04.2008 р. № 4-рп/2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 28 (21.04.2008). — Ст. 904.
12. Управління містобудування та архітектури Департаменту містобудування, архітектури та генерального плану Харківської міської ради [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Центр надання адміністративних послуг міста Харкова». — Режим доступу до док.:

<http://www.dozvil.kh.ua/organ/upravlinnya_mistobuduvannya_ta_arhitekturi_departamentu_mistobuduvannya_arhitekturi_ta_generalnogo_planu_harkivskoi_miskoi_radi.html>. — Назва з екрану.

1. Философский энциклопедический словарь. — М.: ИНФРА-М, 2003. — 576 с.
2. Фуглевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Фуглевич Катерина Андріївна; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». — Одеса, 2015. — 23 с.
3. Цивільне право України: підруч.: у 2 т. / В. І. Борисова [та ін.]; ред. В. І. Борисова [та ін.]. — К.: Вентурі, 2004. — Т. 2. — 380 с.
4. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV: за станом на 18 лют. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11 (28.03.2003). — Ст. 461 (із змінами).
5. Шамрай Н. В. Навчання адміністраторів центрів надання адміністративних послуг / Н. В. Шамрай // Інвестиції: практика та досвід. — 2016. — № 1. — С. 87–91.
6. Шапочка Т. І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Шапочка Тетяна Іванівна; Крим. юрид. ін-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. — Сімферополь, 2011. — 212 с.
7. Штомпель Н. Е. Містобудування: конспект лекцій / Штомпель Н. Е. — Х., ХНАМГ, 2010. — 104 с.
8. [Щодо внесення змін до нормативно-правових актів, якими регулюються питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади, визначених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523, через центри надання адміністративних послуг;](http://www.me.gov.ua/Files/GetFile?lang=uk-UA&fileId=ab23bea7-d917-482d-ad19-c2988bca175e) [Щодо розроблення плану заходів стосовно запровадження надання адміністративних послуг органів виконавчої влади, визначених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523, через центри [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт «Міністерство економічного розвитку і торгівлі України».](http://www.me.gov.ua/Files/GetFile?lang=uk-UA&fileId=2791166e-4113-4205-92c8-6391c6f34509) — Режим доступу до док.:

<http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=7ad116aa-8a89-4902-bfbb-e79f7583a211&title=SpisokProblemnikhPitanYakiVinikaiutPriStvorenniTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslug>. — Назва з екрану.

1. Щодо організації навчань адміністраторів центрів надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. — Режим доступу до док.:

<https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjynubLx7HNAhWFWSwKHc95Aj8QFggqMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.me.gov.ua%2FFiles%2FGetFile%3FfileId%3Dcb979921-f262-42a9-872c-cd816a63c418&usg=AFQjCNHpYV0rarjXWm3iiyg_Riao3g4kpQ&sig2=yCKLr1iXr4j7uhNbvMZEEw>. — Назва з екрану.

1. Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України: рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28 (25.07.2003). — Ст. 1377.
2. Щодо рішення Європейського суду справедливості № 41/74 у справі «Yvonne Van Duyn v Homme Office»: лист Вищого адміністративного суду України від 18.11.2014 р. № 1601/11/10/14-14 // Закон і Бізнес. — 2014. — 12. — № 52.
3. Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги». Посібник для посадової особи / [авт. упоряд. В. П. Тимощук]. — К.: Москаленко О.М., 2014. — 140 с.
4. Ярошевська Р. С. Теоретико-правовий аналіз поняття містобудівної діяльності / Р. С. Ярошевська // Право і суспільство. — 2015. — № 5. — Частина 3. — С. 11 –120.