



К. Жоффре-Спиноzzi ; пер. с фр. – М. : Междунар. отношения, 1999. – 400 с.

5. Денисенко В. Легитимность как характеристика сущности права. Введение в теорию / В. Денисенко. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 284 с.

6. Леже Р. Великие правовые системы современности: сравнительно-правовой подход / Р. Леже ; пер. с фр. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 584 с.

7. Мишина Е. Каково это – быть юристом? / Е. Мишина. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2010. – 280 с.

8. Мінченко О. Юридична освіта у США, ФРН та Австрії: порівняльно-правове дослідження / О. Мінченко // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління. – 2011. – № 1. – С. 103–107.

9. Романов А. Право и правовая система Великобритании : [учебное пособие] / А. Романов. – М. : ФОРУМ, 2010. – 288 с.

10. Романов А. Правовая система Англии : [учеб. пособие] / А. Романов. – 2-е изд. – М. : Дело, 2002. – 344 с.

11. Святоцька В. Інститут адвокатури Німеччини: заснування, становлення, організація та діяльність / В. Святоцька // Право України. – 2016. – № 1. – С. 174–181.

12. Фридман Л. Введение в американское право / Л. Фридман ; пер. с англ. – М. : Изд. Группа «Прогресс» ; «Универс», 1993. – 264 с.

13. Юридична енциклопедія. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія імені М. Бажана», 2004. – 491 с.

## ЧАСТНЫЕ ЛИЦА КАК ИСКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ КАТЕГОРИЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

Петр ПЯТКОВ,

аспирант заочной формы обучения

Университета Государственной фискальной службы Украины

### Summary

Given the urban development large scale, state and territorial communities significant participation in it, the arising relationships specifics, some questions relative to mentioned relationships law regulation are relevant. One of them is the question about feasibility of the administrative services law application in respect of the registration of public law subjects' (state and territorial communities) property rights at the newly-built construction projects. This question is not properly covered in the legal doctrine, the current legislation relevant provisions are ambiguous, which leads to different controversial opinions. Taking into account: 1) the established doctrinal positions on the nature of the rights (duties), on implementation of which the administrative services provision is aimed; and the state and territorial communities property rights nature; 2) data about the government urban development practices; 3) administrative services legal regulation main provisions, the author proposes to exclude legal relations on the state and territorial communities mentioned rights registration from the scope of the administrative services legislation.

**Key words:** administrative service, urban planning, registration, state, local government.

### Аннотация

Из-за масштабного характера градостроительной деятельности, существенно участия в ней государства и территориальных общин, специфики возникающих правоотношений актуальным является вопрос о целесообразности применения законодательства об административных услугах в отношении порядка регистрации прав собственности субъектов публичного права (государства и территориальной общины) на вновь созданные ими объекты строительства. Этот вопрос надлежащим образом не освещен в юридической доктрине, неоднозначными также являются соответствующие положения действующего законодательства, что приводит к существованию разных спорных мнений. Принимая во внимание: 1) устойчивые доктринальные положения относительно природы прав (обязанностей), на реализацию которых направлено предоставление административных услуг, а также характер указанного права собственности государства и территориальной общины; 2) данные практики осуществления государством градостроительства; 3) отдельные основные положения правового регулирования института административных услуг, автор предлагает исключить правоотношения, которые возникают в связи с регистрацией указанных прав государства и территориальной общины из сферы действия законодательства об административных услугах.

**Ключевые слова:** административная услуга, градостроительство, регистрация, государство, местное самоуправление.

**Постановка проблемы.** Сервисная концепция деятельности государства сегодня находит выражение в действующем законодательстве, в том числе в законодательстве программного характера. Относительно этого исследования следует указать, прежде всего, Концепцию Государственной целевой программы создания и функционирования информационной системы предоставления административных услуг на период до 2017 года, одобренную распоряжени-

ем Кабинета Министров Украины от 24 июля 2013 года № 614-р [1]. Именно сервисным характером деятельности государства было обусловлено появление такого института административного права, как административные услуги, который на данный момент переживает стадию интенсивного развития, что выражается в происходящих в нем изменениях сущностного характера.

Указанное имеет значение и относительно предоставления услуг



в сфере градостроительства. Из-за масштабного характера градостроительной деятельности, существенного участия в ней государства и территориальных общин, специфики возникающих правоотношений актуальным является вопрос о сфере действия законодательства об административных услугах. Речь идет о целесообразности его применения в отношении порядка регистрации прав собственности субъектов публичного права (государства и территориальной общины) на вновь созданные ими объекты строительства. Действующая редакция ч. 2 ст. 2 Закона Украины «Об административных услугах» от 6 сентября 2012 года № 5203-VI (далее – Закон «Об административных услугах») [2] не дает оснований исключать соответствующие правоотношения из сферы действия законодательства об административных услугах. В то же время такое положение дел не соответствует правовой природе административных услуг в целом, поскольку первично их потребителем определены исключительно «частные лица» [3, с. 262, 269]. Указанное порождает различные спорные мнения в юридической литературе, а также создает препятствия к единообразию как в регулировании указанных отношений, так и в применении законодательства об административных услугах.

Актуальность темы. Общие вопросы предоставления административных услуг освещались в работах В.Б. Аверьянова, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, Т.А. Коломоец и других ученых, которые доказывали место административной услуги в системе административного права. В последнее время проблемы предоставления административных услуг получили широкое распространение на уровне диссертационных исследований: общие положения (В.В. Петевка (2014 год) [4], К.А. Фуглевич (2015 год) [5]), прикладные направления: в сельском хозяйстве (Я.И. Скоромный (2015 год) [6]), в градостроительстве (В.Б. Ляшко (2015 год) [7]) и др. Следует отдельно отметить появление ряда пособий по вопросам предоставления административных услуг, комплексно освещающих эту сферу [8; 9; 10]. Но в приведенных, как и в других, выполненных в последнее время работах

описанная выше проблема не получила должного внимания.

Итак, **целью статьи** является уточнение категории «административная услуга» путем обоснования нецелесообразности охвата этим понятием случаев регистрации прав собственности государства, территориальной общины на вновь созданные ими объекты строительства и, соответственно, распространения действия Закона «Об административных услугах» на соответствующие правоотношения.

**Изложение основного материала исследования.** Значительное внимание ученых к термину «административная услуга» на сегодняшний день еще не привело к формированию его устойчивого понятия. Так, одним из последних исследований, по результатам которого сформулированы самостоятельные выводы, является диссертационное исследование К.А. Фуглевич «Административные услуги: понятие, виды, процедурное регулирование» (2015 год), по результатам которого исследователь приходит к пониманию административной услуги как публично-властной деятельности, которая осуществляется в предусмотренном законодательством порядке и заключается в создании органом публичного управления индивидуализированных организационных и юридических условий реализации физическими и юридическими лицами своих прав, свобод, законных интересов по их обращению на платной или безвозмездной основе [5, с. 4]. Ее точка зрения согласуется с устоявшимся пониманием административной услуги как деятельности, преследующей указанную цель, которое отражено в научной позиции И.П. Голосниченко [11, с. 18]. Вместе с тем действующее законодательство рассматривает административную услугу с точки зрения результата указанной деятельности (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закона «Об административных услугах»). В юридической литературе встречаются позиции относительно восприятия административной услуги также со стороны «правоотношений» [3, с. 268], «административной процедуры» [12, с. 268]. Такое многообразие в восприятии указанной категории, как представляется, обусловлено соответствующим углом зрения, под которым она рассматривается учеными,

и показывает ее многогранность. Это подтверждается также возможностью выделения единого перечня основных признаков административной услуги, которые признаны подавляющим большинством ученых: а) позитивный характер; б) предоставление уполномоченным государственным органом и органом местного самоуправления; в) заявительный характер; г) направленность на реализацию прав, свобод законных интересов заявителя [3, с. 269–270; 4, с. 6, 10, 12; 5, с. 4, 15; 10, с. 6].

В юридической литературе в отношении лица, которому предоставляются административные услуги, распространенным является применение термина «потребитель». Это понятие применяется как синоним термина «субъект обращения», который применен в п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона «Об административных услугах» и под которым понимается физическое лицо, юридическое лицо, которое обращается за получением административных услуг [5, с. 16; 10, с. 6]. Корни использования этого термина восходят к гражданскому праву, в доктрине которого под потребителем понимается физическое лицо, которое приобретает, заказывает, использует или имеет намерение приобрести или заказать товары, работы, услуги для собственных нужд, непосредственно не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности или исполнением обязанностей наемного работника [11, с. 863]. Использование указанного термина к лицу, которое обращается за получением государственной услуги, следует одобрить, ведь он отражает характер прав и обязанностей, для реализации (выполнения) которых предоставляется административная услуга. Таким образом, следует указать на еще один признак административной услуги, который не получил должного отражения в названных выше работах: частный характер лиц, по реализации (исполнению) прав (обязанностей) которых осуществляется предоставление административных услуг [3, с. 269].

Понятие частного лица не является широко используемым в доктрине административного права. Как правило, это понятие ассоциируется с



физическим лицом как участником административно-правовых отношений [13, с. 43]. Определяя участника административных правоотношений именно как частное лицо, следует исходить из основного признака отношений, которые регламентируются частным правом: основанность на частном интересе как интересе отдельного лица [11, с. 734].

Сегодня Закон «Об административных услугах» субъектом обращения за получением административной услуги признает только физических и юридических лиц (п. 2 ч. 1 ст. 1 указанного Закона). Вместе с тем в норме не уточняется, о каких юридических лицах идет речь: частного или публичного права. С учетом указанного выше очевидным является вывод об охвате этой нормой, прежде всего, юридических лиц частного права. Вместе с тем в отдельных юридических публикациях встречаются утверждения о возможности обращения за получением административных услуг также юридических лиц публичного права и даже органов государственной власти и местного самоуправления. Правда, говорится о целесообразности разграничения публично-властного статуса указанных субъектов как именно «органов» и гражданско-правового – как «юридического лица». Как пример приводится обращение Секретариата Кабинета Министров Украины за получением соответствующих строительных разрешений для обеспечения своей деятельности [14, с. 28–29]. Поддерживая позицию относительно разграничения статусов Секретариата, отмечаем, что основная цель его деятельности лежит в плоскости публичного права, что предопределяет соответствующий характер интересов, реализуемых им при участии в гражданских (хозяйственных и прочих) отношениях. Поэтому определение его как потребителя административных услуг требует дополнительного обоснования.

В научной литературе можно найти немало определений градостроительной деятельности (градостроительства). С позиции этого исследования, которое касается правового регулирования осуществления указанной деятельности, наибольший интерес представляет определение, приведенное в

ст. 1 Закона Украины «Об основах градостроительства» от 16 ноября 1992 года № 2780-XII (далее – Закон «Об основах градостроительства») [15], где градостроительство определяется как целенаправленная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, граждан, объединений граждан по созданию и поддержанию полноценной жизненной среды, которая включает прогнозирование развития населенных пунктов и территорий, планирование, застройку и другое использование территорий, проектирование, строительство объектов градостроительства, сооружение других объектов, реконструкцию исторических населенных пунктов при сохранении традиционного характера среды, реставрацию и реабилитацию объектов культурного наследия, создание инженерной и транспортной инфраструктуры. Из этого определения можно сделать принципиальные для настоящего исследования выводы: а) субъектом градостроительства признаются не только физические и юридические лица, но и органы государственной власти, а также органы местного самоуправления; б) такая деятельность непосредственно связана с созданием объектов строительства: дома, здания, сооружения любого назначения, их комплексов и компонентов, линейных объектов инженерно-транспортной инфраструктуры (абз. 5 ч. 1 ст. 4 Закона «Об основах градостроительства»).

Анализ данных соответствующих отчетов о деятельности органов власти дает основания говорить о значительных объемах выделения средств государственного бюджета на создание новых объектов строительства. Так, на правительственном портале опубликована информация по реализации плана мероприятий по выполнению Программы деятельности Кабинета Министров Украины и Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020» в 2015 году [16]. Согласно указанной информации примерами строительства новых объектов за счет государственных средств можно определить: создание надежно укрепленной границы между Украиной и Российской Федерацией (п. 7); строительство: на 59 военных объектах

инфраструктуры ВМС ВС Украины (п. 12), жилья для военнослужащих (п. 21), стратегических объектов портовой инфраструктуры (п. 55), энергоблоков № 3 и № 4 Хмельницкой АЭС (п. 263) и др. Не вызывает сомнений, что в подобных случаях речь идет о возникновении права собственности государства на соответствующие объекты недвижимости.

Хотя общие положения о праве собственности изложены в Гражданском кодексе Украины, который является признанным актом частного права, достаточно спорным было бы говорить, что в основе указанного выше права собственности лежит частный интерес как интерес отдельной личности. Исходя из этого, для применения законодательства об административных услугах к административным процедурам регистрации указанных прав нет оснований. Это подтверждается также явной нецелесообразностью применения отдельных существенных положений по организации предоставления административных услуг к процедурам регистрации указанных прав, учитывая особые правила взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления. Это относится, в первую очередь, к положениям: о центрах предоставления административных услуг; об информационных и технологических карточках административных услуг; о требовании относительно предоставления информации об административных услугах; о порядке обращения за получением административной услуги; о получении результатов ее предоставления и др.

В юридической литературе устоявшимся является такой признак территориальной общины, как реализация в своей деятельности интересов, прежде всего, населения соответствующей территории (локальных интересов) [11, с. 905]. Следовательно, указанный выше вывод справедлив также и относительно регистрации соответствующих прав территориальной общины.

**Выводы.** Право собственности государства, территориальной общины на вновь созданные объекты строительства имеет в своей основе публичные (государственные, локальные) интересы, а, следовательно, регистрация указанных прав не соответствует



правовой природе предоставления административной услуги. Учитывая указанное, с целью исключения из сферы действия Закона Украины «Об административных услугах» правоотношений, которые не соответствуют правовой природе административных услуг, целесообразно внести изменения в ч. 2 ст. 2 настоящего Закона путем дополнения ее п. 14 такого содержания: «Регистрации прав собственности государства, территориальной общины на вновь созданные ими объекты строительства». Тематика определения границ сферы действия законодательства об административных услугах представляет интерес для дальнейших исследований. Так, интерес представляют отношения, которые возникают в связи с предоставлением информации из реестра (выписки, извлечения, справки), а также – с предоставлением административных услуг нотариусами.

#### Список использованной литературы:

1. Об одобрении Концепции Государственной целевой программы создания и функционирования информационной системы предоставления административных услуг на период до 2017 года : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 24 июля 2013 года № 614-р // Официальный вестник Украины. – 2013. – № 66. – Ст. 2403 (с изменениями).
2. Об административных услугах : Закон Украины от 6 сентября 2012 года № 5203-VI : по состоянию на 10 декабря 2015 года // Официальный вестник Украины. – 2012. – № 76. – Ст. 3067 (с изменениями).
3. Курс административного права Украины : [підруч.] / [В.К. Колпаков та ін.] ; ред.: В.В. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
4. Петьовка В.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.В. Петьовка ; ВР України, Ін-т законодавства ВР України. – К., 2014. – 20 с.
5. Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.А. Фуглевич ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2015. – 23 с.
6. Скоромний Я.І. Адміністративні послуги у сільському господарстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я.І. Скоромний ; Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2015. – 21 с.
7. Ляшко О.Б. Адміністративні послуги у сфері містобудування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Б. Ляшко ; Держ. ВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. – Запоріжжя, 2015. – 16 с.
8. Тимошук В.П. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : [навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування] / В.П. Тимошук. – К. : ТОВ «ПДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 124 с.
9. Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги» : [посібник для посадової особи] / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. – К. : О.М. Москаленко, 2014. – 140 с.
10. Адміністративні послуги для Тебе. Посібник громадянину / [В.П. Тимошук, Є.І. Шкільний, Д.Ю. Український] ; ред. В.П. Тимошук. – К. : Видав. ФОП О.М. Москаленко, 2014. – 44 с.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020 с.
12. Адміністративне право України : [підруч.] / ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
13. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
14. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за ред. В.П. Тимошука. – К. : ФОП О.М. Москаленко, 2013. – 392 с.
15. Об основах градостроительства : Закон Украины от 16 ноября 1992 года № 2780-XII: по состоянию на 9 апреля 2015 года // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 52. – Ст. 683 (с изменениями).
16. Звіт Уряду України. 2015 рік. // «Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248703577](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248703577).