

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.45>

ДО ПИТАННЯ ПРО КВАЗІСПОЖИВЧИЙ ХАРАКТЕР ВІДНОСИН ІЗ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Туровець Ю.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального права та процесу
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова,
Заслужений юрист України
<https://orcid.org/0000-0002-1110-9234>*

Туровець Ю.М. До питання про квазіспоживчий характер відносин із надання адміністративних послуг у сфері будівництва.

В статті досліджують проблеми цифровізації публічних послуг з точки зору їх споживчого характеру. Виокремлено ознаки споживчих відносин через призму адміністративних послуг у сфері будівництва на сучасному етапі цифровізації надання таких послуг та розвитку концепту сервісної держави, що визначено через взаємодію інститутів публічної влади та суспільства, що ґрунтується на ефективному наданні публічних послуг, можливості делегування функцій з надання публічних послуг приватному сектору.

Вказується на певну схожість концепту послуги в межах публічно-сервісної діяльності та цивільних правовідносин, що дозволяє нам надалі визначити можливість поширення захисту прав споживачів (або ж його складових) на адміністративні відносини у сфері будівництва.

Охарактеризовано такі ознаки споживчих відносин, що притаманні, в тому числі, адміністративним відносинам у сфері будівництва (вольовий характер (мета), сфера захисту інтересів суспільства, підстави виникнення, оплатність, перелік специфічних прав та обов'язків споживача). Щодо окремих з них зроблено застереження, зважаючи на специфіку досліджуваних послуг.

Сервісність чи певну клієнтоорієнтованість держави через призму споживчого характеру таких відносин продемонстровано через призму соціальної спрямованості її цілей, результативності для об'єкта управління, ефективності адміністративних послуг, прозорості адміністративних процедур, створення комфортних умов для отримання таких послуг.

Обґрунтовано, що особливістю публічно-сервісної держави в контексті споживчого характеру адміністративних послуг має стати запровадження стандартів та регламентів надання публічних послуг, використання технології «одного (або єдиного) вікна» при взаємо-

дії з державою. Крім того, окремі норми законодавства про захист прав споживачів мають знайти своє місце в законодавстві про адміністративні послуги в частині інформації про них та їх якості, а також, ймовірно, способів захисту одержувачів таких послуг як потенційно слабшої сторони правовідношення порівняно з державною системою.

Зазначається про неможливість повного співставлення досліджуваних відносин із споживчими, оскільки законодавство про захист прав споживачів регулює спеціальне коло відносин, яке поширюється виключно на суб'єктів підприємницької діяльності і споживачів-фізичних осіб, а адміністративні послуги в сфері будівництва, в свою чергу, в переважній більшості надаються суб'єктами владних повноважень, а одержувачами таких послуг бути як фізичні, так і юридичні особи. Зроблено висновок, що мова має йти про квазіспоживчі відносини, зважаючи на їх зміст та мету.

Ключові слова: адміністративні послуги в сфері будівництва, сервісна держава, цифровізація, діджиталізація, електронне урядування, реформування органів публічної влади.

Turovets Yu. On the question of the quasi-consumer character of the relationship relating to the provision of administrative services in the field of construction.

In the article, the author examines the problems of digitalization of public services from the point of view of their consumer nature. The author singles out the signs of consumer relations through the prism of administrative services in the field of construction at the current stage of digitization of the provision of such services and the development of the concept of the service state, which is defined through the interaction of institutions of public authority and society, which is based on the effective provision of public services, the possibility of delegating functions for the provision of public services private sector.

The author points to a certain similarity of the concept of service within the framework of public service activities and civil legal relations, which allows us to further determine the possibility of extending the protection of consumer rights (or its components) to administrative relations in the field of construction.

In the article, the author characterizes such signs of consumer relations that are inherent, including, in administrative relations in the field of construction (voluntary nature (purpose), sphere of protection of public interests, reasons for their occurrence, payment, list of specific rights and responsibilities of the consumer). Regarding some of them, the author makes a reservation, taking into account the specifics of the researched services.

The author demonstrates the servility or a certain client-orientation of the state through the prism of the consumer nature of such relations through the prism of the social orientation of its goals, effectiveness for the object of management, the effectiveness of administrative services, the transparency of administrative procedures, the creation of comfortable conditions for receiving such services.

The author justifies that a feature of the public service state in the context of the consumer nature of administrative services should be the introduction of standards and regulations for the provision of public services, the use of "one (or single) window" technology when interacting with the state. In addition, certain norms of legislation on the protection of consumer rights should find their place in the legislation on administrative services in terms of information about them and their quality, as well as, probably, ways of protecting the recipients of such services as a potentially weaker side of the legal relationship compared to the state system.

The author notes the impossibility of a full comparison of the researched relations with consumer relations, since the legislation on the protection of consumer rights regulates a special circle of relations that applies exclusively to subjects of entrepreneurial activity and consumer-individuals, and administrative services in the field of construction, in turn, in the predominant most of them are provided by subjects of authority, and the recipients of such services are both natural and legal entities. The author concludes that it should be about quasi-consumer relations, taking into account their content and purpose.

Key words: administrative services in the field of construction, service state, digitalization, digitization, electronic governance, reforming of public authorities.

Постановка проблеми. Стратегія цифрової держави визначає напрямок модернізації та

трансформації публічної служби, ставлячи громадян та бізнес у центр адміністративних послуг. Звертаючись до Порталу державної електронної системи у сфері будівництва, суб'єкт, що отримує таку послугу, очікує на якісний, вчасний результат із вирішення його запиту. Все це має демонструвати ефективність сервісної держави, де роль отримувача (споживача) таких послуг набуває з одного боку, зважаючи на сутність адміністративних відносин підпорядкування, суб'єкт, що підкоряється волі держави, а з іншого, такий суб'єкт стає центральною фігурою сервісної держави, заради якого напрацьовуються усе нові якісні механізми комунікації та вирішення питань у сфері адміністративних послуг, в тому числі, в сфері будівництва.

На сучасному етапі цифровізації публічних послуг важливого значення набуває перерозподіл встановлення вимог до них. Незалежно від того, чи такі послуги носять оплачуваний або ж безоплатний характер, їх зміст та наслідки корелюються органами публічної влади, в тому числі і через призму ефективності. Тобто, навіть у випадку, коли одержувач адміністративної послуги вважає, що в результаті її надання він не отримав позитивного ефекту, або ж його вимога задоволена не в повному обсязі, на сьогодні відсутні правові механізми зміни такої ситуації, крім випадків оскарження їх через процедури адміністративного судочинства, що лише визначають правомірність чи неправомірність вчинених чи не вчинених дій особи, на яку покладено владні повноваження з надання такої послуги. А у випадку, коли мова йде про послуги, отримані онлайн, можна говорити лише про відповідальність держателя такого ресурсу, де послуга надавалась.

Разом із тим, навіть за умови того, що процедура надання усіх адміністративних послуг прямо передбачена законодавством і одержувач такої послуги жодним чином не впливає ні на її зміст, ні на процедуру, у нього залишаються розумні очікування щодо її надання як в контексті змісту, так і в контексті якості, ефективності та інших показників. В цьому контексті варто відзначити, що категорія ефективності, як визначальної характеристики адміністративних послуг, містить у собі подвійне значення і зміст (через призму одержувача таких послуг, та через призму суб'єкта, що таку послугу надає).

У зв'язку із чим виникає логічне питання про можливість поширення на такі відносини концепту споживчих відносин та надання громадянам та бізнесу, які звертаються за адміністративними послугами, додаткових механізмів захисту щодо якості, кількості таких, інформації про них.

Стан опрацювання цієї проблематики свідчить, що питання адміністративно-правового регулювання сфери будівництва, містобудування неодноразово були предметом наукових розвідок таких науковців: О. Вінник, О. Віхров, І. Банасевич, Г. Гриценко, І. Ізарова, О. Квасницька, О. Кудрявцев, Г. Лиско, В. Марчук, А. Матвійчук, К. Мауленов, Р. Мельник, І. Миронець, М. Околович, К. Пивоваров, Л. Радченко, В. Резніченко, К. Рибак, В. Ромасько, С. Сенник, Г. Смолин, О. Стукаленко, А. Ткач, А. Ткачук, Н. Трофуненко, А. Хряпінський, В. Ціленко тощо.

Крім того зміст та сутність сервісної держави була предметом наукових досліджень таких вчених: А. Бондаренко, В. Вакуленка, А. Гнатівська, М. Лесечко, А. Ліпенцев, А. Каляєв, В. Місюра, О. Оболенський, Г. Рябцев, С. Серьогін, В. Сороко, Д. Сухінін, В. Тертичко, А. Чемерис, Ю. Шаров, та інші.

Однак, варто говорити про те, що споживчих характер адміністративних відносин у сфері будівництва (як і інших видів адміністративних послуг) ще не ставав предметом окремих наукових розвідок і може мати ґрунтовний поштовх до зміни парадигми таких відносин.

Метою цієї статті є виокремлення ознак споживчих відносин через призму адміністративних послуг у сфері будівництва на сучасному етапі цифровізації надання таких послуг та розвитку концепту сервісної держави.

Виклад основного матеріалу. Говорячи про сервісну державу, в першу чергу, необхідно відзначити, що концепція сервісної держави на сьогодні є досить популярною теорією, що набирає обертів, і стосується модернізації публічно-правової організації, яка заснована на ідеї сервісного публічного управління. Таке управління реалізується органами публічної влади та місцевого самоврядування. По суті це є концепція оновленого виду взаємодії інститутів публічної влади та суспільства, що ґрунтується на ефективному наданні публічних послуг, можливості делегування функцій з надання публічних послуг приватному сектору. Концепція сервісної держави набула досить глибокого поширення в США та низці країн Західної Європи ще в 80-90-х роках. Головне призначення держави за нею полягає у служінні індивіду, де по суті будь-яка діяльність держави щодо взаємодії з індивідом реалізується через адміністративні послуги. Як справедливо зазначає Т. Сиволапенко, сервісна ідея розвитку публічної системи заснована на класичній економічній схемі «надавач послуг – споживач», за якою стійкість та легітимність публічних інститутів пов'язується з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних та групових інтересів та потреб [1, с. 356].

Варто зазначити, що питання поняття сервісно-орієнтованої держави ставало неодноразово предметом наукових розвідок науковців. Так, О. Євтушенко, зокрема, вказує, що така держава є особливою політичною формою організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, діяльність якого спрямована на надання публічних послуг [2, с. 34].

Логічною також видається позиція Т. Коршуна, який визначає таку державу як концепцію, за якою ключовим критерієм призначенням держави і є зручність користування її послугами, що надаються індивідам [3, с. 55]. Однак на думку М. Дзевелюка, функціональна модель держави не може розглядатися як сервісна через монополію держави на адміністративні послуги [4, с. 65]. І в цьому випадку ми хочемо погодитись із думкою Т. Слободенюка, що така позиція є недостатньо обґрунтованою, оскільки послуга, незалежно від суб'єкта її надання, залишається такою за своєю суттю [5, с. 41].

Ще одним підтверджуючим фактором визначення таких дій держави саме через послуги можна вважати те, що за вчинення адміністративних дій законодавством передбачено внесення отримувачем такої послуги певної плати за вчинення юридично значущих дій у бюджет відповідного рівня бюджетної системи (адміністративного збору) [6, с. 40]. Як зазначає А.І. Гнатівська, в такому випадку має місце ілюзія платності, що притаманна наданню послуг у цивільному обороті [6, с. 40]. Ми погоджуємось з такою тезою навіть не зважаючи на те, що по суті ця плата не є фактичною оплатою послуги, а швидше забезпеченням держави для здійснення такого роду дій, бо по своїй суті адміністративні послуги не можна вважати прибутковими. Але разом із тим виконання будь-яких реєстраційних дій або ж надання дозвільної документації у сфері будівництва за такою логікою в концепції сервісної держави є послугами, які надають органи публічної влади приватним суб'єктам (як фізичним, так і юридичним особам).

Зважаючи на викладене, можемо припустити певну схожість концепту послуги в межах публічно-сервісної діяльності та цивільних правовідносин, що дозволяє нам надалі визначити можливість поширення захисту прав споживачів (або ж його складових) на адміністративні відносини у сфері будівництва.

Питання захисту прав споживачів, і не лише з точки зору захисту персональних даних, в контексті надання адміністративних послуг в мережі Інтернет (до прикладу, через застосунок «Дія» чи Портал державної електронної системи у сфері будівництва) важливі в контексті не лише B2B (бізнес-бізнес) та B2C (бізнес-споживач) контрактів, але й в контексті G2B

(уряд-бізнес) та G2C (уряд-споживач) контрактів, тобто, при наданні адміністративних послуг. По суті ці питання жодним чином не унормовані в межах національного законодавства. До прикладу, із запуском застосунку «Дія», загрозою став витік персональних даних користувачів. У зв'язку із чим виникає досить логічне питання, яким чином одержувачі послуг мали б захистити свої права? але, коли ми говоримо про адміністративні послуги у сфері будівництва, надані через мережу Інтернет, мова йде не лише про захист персональних даних, але вона має йти і про якість (ефективність) таких послуг, їх кількісний вимір, отримання інформації, що може супроводжувати як саму послугу, так і подальше користування результатами такої послуги (зокрема, щодо особливостей користування дозволами, іншими розпорядчими актами, які надаються користувачеві в електронній формі). З одного боку, держава робить все можливе для того, щоб максимально скоротити кількість документів, що можуть бути затребуваними у одержувача послуги, але з іншого, залишається ще низка неузгодженостей в системі, що вимагають вчинення одержувачем послуги інших дій перед зверненням до тієї, за якою він звернувся першопочатково. Так, до прикладу, до цього не узгоджена взаємодія на рівні систем між сервісними центрами, що видають документи, які посвідчують особу, зокрема, мова йде про паспорти id-картки та податковою системою, якою присвоюється індивідуальний податковий номер фізичної особи. І коли фізична особа, що змінила прізвище і отримала таку id-картку на нове прізвище, вказавши там власне свій ІПН, змушена всеодно звертатись до податкового органу з заявою про внесення змін (прізвища), оскільки «Дія» розпізнає такий ІПН як такий, що потребує уточнення.

Чи важливе в цьому контексті надання інформації про зміст самої адміністративної послуги, обсяг документів та строки її виконання, особливості користування та розпорядження документами, які отримає одержувач такої послуги? Якщо ствердно відповідати на це питання, то по суті ми маємо говорити про те, що така послуга повинна відповідати тим вимогам, які ставляться до інформації про продукцію в межах розуміння Закону України «Про захист прав споживачів» [7].

У цьому контексті видається важливим дослідити специфічні риси споживчих правовідносин з точки зору їх притаманності адміністративним відносинам із надання послуг. Не зупиняючись на теоретичних дослідженнях переліку ознак споживчих відносин, вважаємо за доцільне проаналізувати такі:

1) *вольвий характер (мета)*. Таку ознаку виділяє низка науковців-цивілістів [8, с. 99; 9;

10, с. 4]. По суті для споживчих відносин вольова ознака є визначальною, бо лише прямою активною дією споживач вступає в ці відносини для досягнення тих результатів, які йому потрібні (придбання продукції для особистих потреб), причому такий вольових характер притаманний цим відносинам з моменту переддоговірного правовідношення, коли споживач отримує інформацію про продукцію (товар чи послугу) і до моменту повного виконання такого договору. Те саме, на наше переконання можна продемонструвати і на прикладі адміністративних послуг у сфері будівництва. Одержувач адміністративних послуг, усвідомлюючи значення тієї чи іншої дозвільної процедури для кожного етапу будівництва, звертається до відповідного сервісу за отриманням такої послуги, першопочатково він отримує на Порталі інформацію про перелік необхідних документів, строки виконання, і в результаті отримує необхідний йому документ. В цьому контексті звісно варто також наголосити, що споживачами визнаються ті суб'єкти, які придбавають продукцію для задоволення особистих потреб, які не пов'язані із здійсненням підприємницької діяльності, що не можна сказати про адміністративні відносини у сфері будівництва, де не завжди суб'єктом звернення за такими послугами виступає саме фізична особа.

2) *сфера захисту інтересів суспільства* [11, с. 50]. На думку Р.В. Пожоджук, досягнення належного ступеня правового регулювання споживчих відносин та захисту прав споживачів в цілому буде означати належний рівень гарантування прав і свобод кожної фізичної особи, а отже, і суспільства загалом [11, с. 50]. Таку саму паралель видається доцільним провести і для адміністративних відносин у сфері будівництва, що пов'язано із змістом публічно-сервісної держави та сенсом адміністративних послуг, що мають дозвільно-розпорядчий характер для врегулювання різного роду відносин за участю фізичних та юридичних осіб (в нашому випадку відносин будівництва).

3) *Підстави виникнення*. Така особливість споживчих відносин демонструється через їх відмінність від інших видів цивільних правовідносин з тим, що споживчі відносини виникають тільки в результаті вчинення юридичних дій у вигляді правочинів (двох- або багатосторонніх договорів). Чи можемо ми говорити про те, що відносини з адміністративних послуг у сфері будівництва такими двосторонніми правочинами, що мають ознаки договору, досить складно стверджувати і це питання потребує наступних наукових розвідок, ознак, зважаючи на теорію двосторонніх правочинів можемо з очевидністю сказати, що досліджувані нами відносини є такими, оскільки потребують активних дій обох їх учасників.

4) Оплатність. Така риса, що притаманна усім відносинам за участю споживачів, зважаючи на те, що продавцем, послугонадавачем може бути тільки суб'єкт підприємницької діяльності, має певне двоїсте навантаження, зважаючи на викладене нами вище, однак, зважаючи на те, що складно прослідкувати весь шлях коштів, сплачених за адміністративну послугу, від одержувача такої послуги до моменту повного їх освоєння, важко довести, що власне ці гроші в повному обсязі йдуть виключно на відшкодування витрат, пов'язаних лише із забезпеченням функціонування державного апарату.

5) Перелік специфічних прав та обов'язків споживача. Законодавство про захист прав споживачів містить досить розгалужений перелік прав та обов'язків споживачів, частину яких, на нашу думку, можна екстраполювати і на адміністративні послуги (право на інформацію про продукцію, належну якість продукції). Однак, окремі права, зважаючи на сутність досліджуваних нами послуг, не можна визначити, зокрема, це право на гарантійне та післягарантійне обслуговування, право на безпеку продукції. Разом із тим це не виключає, на нашу думку, можливість поширення на адміністративні відносини споживчого характеру.

У зв'язку із викладеним, сервісність чи певну клієнтоорієнтованість держави через призму споживчого характеру таких відносин можна продемонструвати наступним:

– *соціальною спрямованістю її цілей*. Такі цілі мають безпосередній зв'язок із найважливішими для об'єкта публічного управління потребами та інтересами;

– *результативністю для об'єкта управління*. По суті кожна адміністративна послуга за умови виконання обома сторонами такого правовідношення вимог законодавства щодо її надання обов'язково має досягати соціально обумовлених цілей;

– *ефективністю адміністративних послуг*, що визначається через задоволеність отримувача послуг їх якістю;

– *прозорість адміністративних процедур*, що включає в себе, в тому числі, інформування про зміст послуги, процедуру її надання та передумови;

– *створення комфортних умов для отримання таких послуг*.

У зв'язку із чим, на наше переконання, особливості публічно-сервісної держави в контексті споживчого характеру адміністративних послуг має стати запровадження стандартів та регламентів надання публічних послуг, використання технології «одного (або єдиного) вікна» при взаємодії з державою. Крім того, окремі норми законодавства про захист прав спожи-

вачів мають знайти своє місце в законодавстві про адміністративні послуги в частині інформації про них та їх якості, а також, ймовірно, способів захисту одержувачів таких послуг як потенційно слабшої сторони правовідношення порівняно з державною системою.

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що у разі демократичного політичного режиму саме фізичні та юридичні особи є своєрідним «замовником» запитів до публічної служби. Беручи участь у виборах органів публічної влади та їх посадових осіб, саме фізичні особи формують політичний рівень системи публічного управління. У свою чергу, отримавши таку владу, саме ці сили формують потім адміністративну підсистему (тобто публічну службу) відповідно до інтересів такого «замовника».

Звичайно, ми не можемо стверджувати про повну відповідність досліджуваних нами відносин із споживчими, оскільки вказаний Закон регулює спеціальне коло відносин, яке поширюється виключно на суб'єктів підприємницької діяльності і споживачів-фізичних осіб, а адміністративні послуги в сфері будівництва, в свою чергу, в переважній більшості надаються суб'єктами владних повноважень, а одержувачами таких послуг бути як фізичні, так і юридичні особи. Однак, на нашу думку, мова має йти про квазіспоживчі відносини, зважаючи на їх зміст та мету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сиволапенко Т.Л. Основні підходи до визначення поняття механізмів сервісно-орієнтованої держави. *Молодий вчений*. 2018. № 2(24). С. 355–357.
2. Євтушенко О.Н. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки*. 2009. Т. 122, Вип. 109. С. 32–37.
3. Коршун Т.С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. *Філософія. Культура. Життя*. 2015. Вип. 42. С. 47–59.
4. Дзевелюк М.В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* 2017. Вип. 78. С. 60–67.
5. Слободенюк Т.О. Сутність і поняття публічно-сервісної діяльності держави. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70). № 5. С. 37–43 [URL] http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/5_2020/9.pdf (дата звернення 10.10.2022 року).

6. Гнатовська А.І. Концепція «сервісної держави»: досвід іноземних держав та особливості впровадження в Україні в умовах цифровізації. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. / голов. ред. Ю. В. Цуркан-Сайфуліна; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 28. С. 37–43.
7. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. № 1023–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text> (дата звернення: 18.10.2022 року).
8. Яновицька Г.Б. Цивільно-правові засоби захисту прав споживачів в Україні: Монографія. Львів: Видавництво «Растр-7», 2018. 400 с.
9. Банасевич І.І. Поняття та сутність правовідносин за участю споживачів. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 7 (7). Ч. 1. С. 177–182. URL: http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/7_2018/part_1/28.pdf (дата звернення: 15.10.2022).
10. Черняк О.Ю. Цивільно-правовий статус споживача у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2011. 21 с.
11. Пожоджук Р.В. До питання про поняття та ознаки споживчих відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. № 2 (43). С. 47–51.