

УДК 35.088:338.465

НЕВМЕРЖИЦЬКИЙ Олександр Іванович,
аспірант НАДУ

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Розглядаються сутність та види адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Досліджується основне коло проблемних аспектів, з якими стикається населення у процесі їх отримання і вирішенню яких має сприяти розроблення правових механізмів контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин.

Ключові слова: сервісна функція держави, земельні відносини, адміністративні послуги.

Nevmerzhytskyi O. I. Providing administrative services on land issues in the conditions of state service functions implementation

The essence and types of administrative services in the sphere of land relations are considered. The main range of problematic aspects faced by the population in the process of obtaining them has been explored, and the development of legal mechanisms for monitoring the provision of administrative services in the sphere of land issues should facilitate the solution.

Key words: service function of the state, land relations, administrative services.

Постановка проблеми. Упродовж усього існування людства земельні відносини відігравали вирішальну роль у житті суспільства. Це зумовлено унікальними особливостями земельних ресурсів, які є продуктом розвитку гео- і біосфер, невідтворюваним об'єктом, фізично непереміщуваним і не зношуваним за умови ефективного використання. Земля, згідно з Конституцією України, є основним національним багатством держави, це головний природний ресурс нашої країни, яка

завдяки цьому має надпотужний біопродуктивний потенціал. У зв'язку з цим земельні відносини є основою життя та благополуччя громадян України, головним засобом виробництва, необхідним для функціонування всіх галузей господарства в нашій державі.

Земельні відносини передбачають визнання за фізичними та юридичними особами широкого кола земельних прав, реалізація яких відбувається не без участі відповідних виконавчих органів влади й органів місцевого самоврядування. У цьому сенсі до найбільш гострих проблем сьогодення у сфері земельних відносин належить проблема хабарництва та перевищення службових повноважень під час формування та подальшого розпорядження земельними ділянками, наслідком чого є перерозподіл власності, збагачення окремих груп осіб за рахунок земельного фонду України, здирство чиновників і бездіяльність правоохоронних органів.

Одним із найдієвіших способів запобігання та протидії корупції в усіх сферах суспільного життя, зокрема і у сфері земельних відносин, є запровадження сервісного підходу до сутності держави, пов'язаного з такими напрямками оптимізації владно-правової діяльності, як розвиток мережевих форм управлінської взаємодії, формування «електронного уряду», комунікативних технологій контролю та планування, розвиток онлайн-ових послуг, формування багатосторонніх зв'язків, що дозволяють громадянам брати активну участь у здійсненні влади. Узагальнюючи різні концептуальні напрацювання, можна зазначити, що «сервісна держава» – це особлива політична форма організації публічної влади, яка має спеціальний апарат управління, спрямований на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод.

Провідні завдання сучасного етапу державного реформування полягають в остаточному впровадженні сервісної моделі відносин між суспільством та державою, що передбачає наближення останньої до насущних потреб кожної конкретної фізичної або юридичної особи, суттєве підвищення якості обслуговування населення, спрощення різноманітних адміністративних процедур за рахунок застосування інноваційних форм адміністрування тощо. Так, на підставі Закону України «Про адміністративні послуги» на всій території України від початку 2015 р. органи управління земельними ресурсами почали взаємодіяти з громадянами і організаціями

через центри надання адміністративних послуг, які були створені при місцевих державних адміністраціях, а також при органах місцевого самоврядування.

У контексті реалізації сервісної функції держави у сфері використання та охорони земель створено інститут земельних адміністративних послуг, що, у свою чергу, зумовлює необхідність чіткого визначення їх сутності та видів, виявлення кола проблем, пов'язаних з процесом їх отримання, вироблення стандартів щодо надання доступних, якісних та прозорих адміністративних послуг. Здійснення цих важливих кроків є необхідною умовою запровадження уніфікованого правового регулювання в цій сфері суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробниками теорії адміністративних послуг в Україні є Б. Борисов, Р. Калюжний, О. Пастух, В. Тимощук та ін. Дослідженню проблем підвищення якості надання адміністративних послуг присвячені публікації О. Бабінової, І. Драган, С. Дубенко, А. Кірмача, І. Коліушка, О. Плахотнюк. Питання контролю за наданням адміністративних послуг вивчали Е. Афонін, О. Банчук, Ю. Битяк, О. Ключев. Теоретико-методичним аспектам адміністрування землекористування присвячені наукові праці зарубіжних дослідників (Р. Бенет, Я. Вільямсон, Д. Волас, П. Дейл, С. Енемарк, Д. Маклафлін, А. Раджабіфард та ін.) та вітчизняних науковців (Д. Бусуйок, Є. Гладкова, О. Дрозд, Н. Козаченко, Р. Курильців, О. Левченко, О. Світличний, А. Сеніна та ін.).

Незважаючи на активне вивчення правових проблем надання адміністративних послуг, на сьогоднішній день в Україні майже відсутні комплексні дослідження загальнотеоретичних і прикладних аспектів надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин, що негативно впливає на їх розвиток та на правовий захист споживачів цих послуг.

Мета статті – розкрити сутність та специфіку надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин, а також дослідити основне коло проблемних аспектів, з якими стикається населення у процесі їх отримання.

Виклад основного матеріалу. Прихильники концепції «сервісної» держави (К. Кернаган, С.Мартінов, Н. Тевельов та ін.) послуги тлумачать як основну форму взаємодії держави й громадян, а роль державно-управлінських інституцій зводять до надання публічних, державних послуг для задоволення потреб індивіда й суспільства в цілому. З правової точки зору послуги завжди скеровані на задоволення певних

потреб людини, що, у свою чергу, відображає роль держави у відносинах з людиною, а саме в утвердженні та забезпеченні її прав і свобод.

У чинному законодавстві дефініція «послуга» вживається законодавцем у чималій кількості нормативних актів. Наприклад, у ст. 901 Цивільного Кодексу України закріплено поняття договору про надання послуг, що є досить новим правовим інститутом [12]. Однак чіткого та єдиного визначення поняття «послуга» законодавцем досі не сформульовано. Окрім того, дослідження сутності послуги неодноразово було предметом наукових розвідок. Учені, виразники цивілістичної науки, виокремили провідну ознаку будь-якої послуги – здійснення дій, що не мають матеріального результату. Іншими словами, у ході надання послуги продається не сам результат, а дії, що привели до нього [4, с. 884].

Інституціоналізацію надання адміністративних послуг в Україні було розпочато із запровадження у 1998 р. нової концепції функціонування державних органів як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, мета якої – надання державних та громадських послуг. Адміністративні послуги було віднесено до різновиду публічних послуг, які надають державні органи влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, що перебувають в їх управлінні.

Офіційне тлумачення терміна «адміністративна послуга» відображене в Законі України «Про адміністративні послуги», згідно з яким адміністративну послугу слід розуміти як «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» [9]. Із цього визначення випливає, що законодавець робить акцент на владно-розпорядчому характері адміністративних послуг, процес надання яких відбувається на виконавчо-зобов'язальних засадах, коли суб'єкти звернення (фізичні та юридичні особи) посідають підпорядковану, залежну позицію стосовно органів влади. Таким чином, згідно з цим підходом нівелюється значення держави як сервісної інституції.

Доволі змістовне визначення пропонує О. Задихайло. Зокрема, на думку вченого, адміністративну послугу варто розуміти як публічно-сервісну діяльність адміністративного органу, метою якої є забезпечення необхідних умов для реалізації суб'єктивних прав та інтересів, що охороняються законом, та/або на виконання визначених законом обов'язків фізичної або юридичної особи, що здійснюється за

заявою цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт відповідного органу [6, с. 383]. Подібним до попереднього є визначення О. Дрозда, який адміністративну послугу пропонує розуміти як таку форму сервісної діяльності публічної адміністрації, здійснювану у визначеному законодавством порядку, мета якої полягає у забезпеченні необхідних умов для належної реалізації суб'єктивних прав та інтересів, які охороняються законом, виконання обов'язків особи, що здійснюється за заявою такої особи, результатом якої є прийняття адміністративного акту [5, с. 51].

Запропоновані О. Задихайло та О. Дроздом визначення терміна «адміністративна послуга» свідчать, що здійснення діяльності суб'єктів надання цього виду публічних послуг спрямовується на юридичне оформлення умов реалізації споживачів послуг своїх прав, свобод, обов'язків та законних інтересів. Такий підхід найбільшою мірою відповідає функціонуванню моделі «сервісної держави», у якій суб'єкти звернення (фізична або юридична особа) й суб'єкти надання адміністративних послуг (в особі органів влади, органів місцевого самоврядування чи інших уповноважених органів) взаємодіють на партисипативних засадах.

Існує загальна тенденція щодо визначення основних ознак земельних адміністративних послуг. Згідно з положеннями адміністративного права та наказами чинного закону Д. Бусуйок виокремлює такі ознаки земельних адміністративних послуг:

- надаються за зверненням фізичної або юридичної особи;
- надання цього виду адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав на землю конкретної особи;
- надаються адміністративними органами шляхом реалізації їх владних повноважень;
- земельні адміністративні послуги можна одержати тільки в певному адміністративному органі, уповноваженому їх надавати;
- результат земельної адміністративної послуги – це адміністративний акт (рішення щодо передачі земельної ділянки у власність) або дія (державна реєстрація прав на землю) адміністративного органу, що має конкретного адресата (особа, звернення якої задовольняється) [1, с. 189].

На основі цих ознак формуються різні уявлення вчених (О. Світличного, Д. Бусуйок, Є. Гладкової та ін.) на сутність земельних адміністративних послуг. Зокрема, О. Світличний тлумачить земельні адміністративні послуги як діяльність уповноважених державою органів публічної адміністрації, мета якої полягає в реалізації прав фізичних і юридичних осіб у сфері земельних відносин на основі поданих ними заяв [10, с. 31]. Д. Бусуйок земельну адміністративну послугу пропонує розуміти як визначену законом публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав на землю фізичних або юридичних осіб, що здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт або адміністративна дія [1, с. 191]. Земельні адміністративні послуги, на думку Є. Гладкової, – це частина земельних публічних (державних та муніципальних) послуг, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими особами [3, с. 77].

На основі вивчення існуючих підходів до трактування сутності досліджуваного поняття, з'ясування його провідних ознак, на нашу думку, земельні адміністративні послуги – це публічно-сервісна діяльність уповноважених адміністративних органів, мета якої полягає в реалізації прав фізичних і юридичних осіб у сфері земельних відносин на основі поданих ними заяв.

Д. Бусуйок розрізняє такі види земельних адміністративних послуг:

- державна реєстрація прав на землю та їх обтяжень;
- державна експертиза землепорядної документації;
- ліцензування на проведення землеоцінних робіт, землеустрою та земельних торгів;
- агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення;
- надання кваліфікаційних свідоцтв;
- сільськогосподарські дорадчі послуги [2, с. 85].

Адміністративні послуги у сфері земельних відносин класифікуються за критерієм платності. Так, електронна послуга про надання інформації про власників та користувачів земельних ділянок по всій території України надається на безоплатній основі. До платних земельних адміністративних послуг належить переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності з проведення

землеоцінних робіт та земельних торгів, а розмір плати за надання цієї послуги становить п'ять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Найбільш повною та змістовною вважаємо класифікацію земельних адміністративних послуг, запропоновану Н. Козаченко та Є. Гладковою, згідно з якою всі земельні адміністративні послуги діляться на консультативно-дорадчі, проектно-технічні, контрольно-правові та дозвільні [3; 8].

Земельні консультативно-дорадчі послуги є результатом діяльності посадових осіб державних та муніципальних органів, що має за мету задоволення звернень фізичних та юридичних осіб щодо реалізації прав на землю, вирішення земельних спорів, отримання роз'яснень чинного земельного законодавства тощо. Земельні проектно-технічні послуги – результат професійної діяльності суб'єктів господарювання (вони повинні володіти відповідними ліцензіями Державного агентства земельних ресурсів України), які виконують необхідні роботи з оцінювання земель та землеустрою, спрямовані на виготовлення технічної, проектної та іншої документації. Земельні контрольно-правові послуги – це результат професійної діяльності посадових осіб органів у сфері контролю за використанням та охороною земель, спрямований на захист прав власників землі та землекористувачів та на відшкодування останнім заподіяної шкоди внаслідок порушень чинного земельного законодавства сторонніми особами. Земельні дозвільні послуги – це результат діяльності посадових осіб органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері регулювання земельних відносин та здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель (Державного агентства земельних ресурсів та Державної інспекції сільського господарства). Результатом діяльності є видача документів дозвільного характеру відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [3, с. 78; 8, с. 241 – 242].

На основі поширених класифікацій адміністративних послуг, що надаються в Україні, А. Сеніна виокремила найтипівіші земельні адміністративні послуги, а також на підставі аналізу експертних оцінок (науковців, підприємців, громадських організацій, представників надання адміністративних послуг) проранжувала ці послуги за популярністю серед фізичних та юридичних осіб і за складністю їх одержання [11, с. 130]. Дослідниця встановила, що найзатребуванішою та найскладнішою в одержанні земельною адміністративною послугою є внесення до

Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про земельну ділянку. Друге місце за цими критеріями посідає видача рішення про передачу у власність, надання у постійне користування та надання в оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності. Середні показники має послуга державної реєстрації земельної ділянки з видачею витягу з Державного земельного кадастру. Найменш затребуваними, за оцінками експертів, є виправлення технічної помилки у відомостях з державного земельного кадастру, яка була допущена не з вини органу, що здійснює його ведення, а також послуга внесення до Державного земельного кадастру відомостей про межі частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту, з видачею витягу [11, с. 131].

Надмірна складність одержання означених земельних адміністративних послуг пов'язується з доволі складним технологічним процесом їх надання. Як вважають Ю. Іванов і А. Сеніна, це зумовлюється такими обтяжувальними чинниками, як: розкладання однієї земельної адміністративної послуги на декілька послуг; суперечності та неузгодженість законодавчих норм, якими здійснюється регулювання надання земельних послуг; необґрунтованість чималих строків здійснення відповідних процедур щодо надання земельних адміністративних послуг; необґрунтованість встановлюваних розмірів адміністративного збору за надання тієї чи іншої земельної послуги; неупорядкованість взаємодії між уповноваженими суб'єктами, задіяними в процесі надання земельних послуг; досить великий перелік документів, необхідних для одержання земельної адміністративної послуги, та складність процесу їх оформлення [7, с. 83].

Першочергового вирішення вимагають також проблеми, пов'язані: із відомчим опором, через який відбувається сповільнення децентралізації системи надання земельних адміністративних послуг; ставлення суб'єктів надання земельних адміністративних послуг до заявників цих послуг як до «прохачів», а не як до клієнтів; низька поінформованість населення щодо надання тих чи інших адміністративних послуг, незабезпеченість населення рівним доступом до отримання адміністративних послуг у всіх територіальних громадах України.

Висновки. Таким чином, формування сучасних правовідносин у сфері надання земельних адміністративних послуг відходить від усталених пріоритетів панування держави над суспільством. Відбувається перехід до людиноцентристських принципів

у діяльності державних органів влади, оскільки органічна взаємодія державних органів влади та суспільства у сфері надання земельних послуг сприяє більш продуктивному та якісному забезпеченню прав, свобод і законних інтересів громадян у цій сфері.

Подальший розвиток правового регламентування надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин має бути спрямований на забезпечення підвищення їх доступності, якості, зручності та прозорості. Цьому, на нашу думку, має сприяти розроблення правових механізмів контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин.

Список використаних джерел

1. **Бусуйок Д. В.** Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг / Д. В. Бусуйок // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – С. 188 – 194.
2. **Бусуйок Д. В.** Правове регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель – актуальні напрями удосконалення правового регулювання земельних відносин / Д. В. Бусуйок // Вісн. НАН України. – 2014. – № 4. – С. 84 – 88.
3. **Гладкова Є. О.** Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: стан та перспективи розвитку / Є. О. Гладкова // Європейські перспективи. – 2014. – № 6. – С. 74 – 80.
4. **Громадянський** кодекс України: науч.-практ. комент. / под ред. Е. О. Харитоновна. – Харьков : Одиссей, 2007. – 1 280 с.
5. **Дрозд О. Ю.** Безконтактні адміністративні послуги державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру: питання теорії та практики : монографія / О. Ю. Дрозд, О. В. Левченко ; НДІ публ. права. – Київ, 2016. – 199 с.
6. **Задихайло О. А.** Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні / О. А. Задихайло // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 379 – 384.
7. **Іванов Ю. Б.** Удосконалення організації надання адміністративних послуг як засіб запобігання корупційним проявам / Ю. Б. Іванов, А. О. Сеніна // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 81 – 88.

8. **Козаченко Н. М.** Система надання публічних послуг у сфері земельних відносин в Україні: становлення та трансформації / Наталя Козаченко // Держ. упр. та місц. самоврядування. – 2012. – Вип. 4(15). – С. 236 – 243.

9. **Про адміністративні послуги** : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=356901.

10. **Світличний О. П.** Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Світличний О. П. ; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. – Київ, 2012. – 35 с.

11. **Сєніна А. О.** Регуляторна політика держави в сфері адміністративних послуг : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / А. О. Сєніна ; Н.-д. центр індустріал. пробл. розв. НАНУ. – Харків, 2016. – 208 с.

12. **Цивільний Кодекс України** від 16 січ. 2003 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 40 – 44. – Ст. 356.

List of references

1. **Busuiok D. V.** Poniattia, zmist ta vydy zemelnykh administratyvnykh posluh / D. V. Busuiok // Chasopys Kyiv. un-tu prava. – 2009. – № 3. – S. 188 – 194.

2. **Busuiok D. V.** Pravove rehuliuвання upravlinskykh i servisnykh vidnosyn u sferi vykorystannia ta okhorony zemel – aktualni napriamy udoskonalennia pravovoho rehuliuвання zemelnykh vidnosyn / D. V. Busuiok // Visn. NAN Ukrainy. – 2014. – № 4. – S. 84 – 88.

3. **Hladkova Ye. O.** Administratyvno-pravove rehuliuвання zemelnykh vidnosyn v Ukraini: stan ta perspektyvy rozvytku / Ye. O. Hladkova // Yevropeiski perspektyvy. – 2014. – № 6. – S. 74 – 80.

4. **Grazhdanskiy kodeks Ukrainyi**: nauch.-prakt. komment. / pod red. E. O. Haritonova. – Harkov : Odissey, 2007. – 1 280 s.

5. **Drozd O. Yu.** Bezkontaktni administratyvni posluhy derzhavnoi sluzhby Ukrainy z pytan heodezii, kartohrafiï ta kadastru: pytannia teorii ta praktyky : monohrafiia / O. Yu. Drozd, O. V. Levchenko ; NDI publ. prava. – Kyiv, 2016. – 199 с.

6. **Zadykhailo O. A.** Pravove rehuliuвання nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini / O. A. Zadykhailo // Forum prava. – 2011. – № 1. – S. 379 – 384.

7. **Ivanov Yu. B.** Udoskonalennia orhanizatsii nadannia administratyvnykh posluh yak zasib zapobihannia koruptsiinym proiavam / Yu. B. Ivanov, A. O. Sienina // Problemy ekonomiky. – 2014. – № 3. – S. 81 – 88.

8. **Kozachenko N. M.** Systema nadannia publichnykh posluh u sferi zemelnykh vidnosyn v Ukraini: stanovlennia ta transformatsii / Natalia Kozachenko // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia. – 2012. – Vyp. 4(15). – S. 236 – 243.

9. **Pro administratyvni posluhy** : Zakon Ukrainy vid 6 veres. 2012 r. № 5203-VI. – Rezhym dostupu : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=356901.

10. **Svitlychnyi O. P.** Administratyvni pravovidnosyny u sferi zemelnykh resursiv Ukrainy : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Svitlychnyi O. P. ; Derzh. NDI M-va vnutr. sprav Ukrainy. – Kyiv, 2012. – 35 s.

11. **Sienina A. O.** Rehuliatorna polityka derzhavy v sferi administratyvnykh posluh : dys. ... kand. ekon. nauk : 08.00.03 / A. O. Sienina ; N.-d. tsentr industrial. probl. rozv. NANU. – Kharkiv, 2016. – 208 s.

12. **Tsyvilnyi Kodeks Ukrainy** vid 16 sich. 2003 r. // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – № 40 – 44. – St. 356.

Надійшла до редколегії 14.09.17