DOI: 10.15421/151935 УДК: 35.088:338.465

Основні напрями вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин

Олександр Невмержицький, Національна академія державного управління при Президентові України

У статті визначено ефективні шляхи модернізації здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Зроблено акцент на тому, що чинна наразі практика здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин досі потребує оптимізації в нинішніх реаліях та підвищення якості у функціонуванні органів публічного управління. Обґрунтовано необхідність реорганізації державного контролю, що полягає у вибудуванні чіткої та прозорої системи державного контролю у сфері земельних ресурсів та наявності відповідного науково-методичного та кадрового забезпечення відповідних органів державної влади. Запропоновано засоби усунення корупційного ризику та спрощення управлінських процедур у процесі надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин.

Метою статті є висвітлення основних напрямів удосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин у контексті сучасних державних перетворень в Україні.

Сьогодні більшість науковців визнає необхідність розроблення шляхів ефективної протидії та запобігання корупційним проявам у сфері земельних відносин. Аналіз праць таких науковців, як В. Бакуменко, Ю. Битяк, О. Дрозд, О. Левченко, Є. Легеза, Р. Курильців, О. Петрук, А. Сєніна, Г. Шарий та ін. показує, що на особливу увагу заслуговує розв'язання проблеми подолання корупції у процесі надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин, що можливо лише внаслідок проведення послідовних і системних реформ із урахуванням міжнародного досвіду та відповідних стандартів і перспектив розвитку державної антикорупційної політики в Україні. Беручи до уваги той факт, що адміністративні послуги, зокрема у сфері земельних відносин, за будь-яких обставин мають надаватись якісно, у роботі наголошується на потребі у забезпеченні відповідних умов для контролю за їх наданням.

Ключові слова: *сфера земельних відносин, адміністративні послуги, Центр надання адміністративних послуг, Держгеокадастр, корупціогенні чинники, дискреційні повноваження, система державного управління, громадський контроль.*

Main ways to improve control over provision of administrative services in the sphere of land relations

Oleksandr Nevmerzhytskyi, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article identifies effective ways to modernize control over provision of administrative services in the sphere of land relations. Emphasis is placed on the fact that the current practice of control over provision of administrative services in the sphere of land relations still needs to be optimized in the existing realities and the quality of functioning of public administration bodies needs to be improved. The need to reorganize state control is substantiated, which implies creation of a clear and transparent system of state control in the field of land resources and availability of adequate scientific and methodological and personnel support of the respective state authorities. Means of elimination of corruption risk and simplification of administrative procedures in the course of provision of administrative services in the sphere of land relations are proposed.

The purpose of the article is to highlight the main ways of improving control over the provision of administrative services in the sphere of land relations in the context of modern state transformations in Ukraine.

Today, most scholars recognize the need to develop ways to effectively counteract and prevent corruption in the sphere of land relations. Analysis of works of such scientists as V. Bakumenko, Yu. Bytiak, O. Drozd, O. Levchenko, Ye. Legeza, R. Kuryltsiv, O. Petruk, A. Senina, H. Sharyi and others, shows that special attention is paid to solving the problem of overcoming corruption during provision of administrative services in the sphere of land relations, which can be attained only by consistent and systematic reforms, taking into account international experience and relevant standards and prospects for the development of state anti-corruption policy in Ukraine. Taking into account the fact that administrative services, in particular in the sphere of land relations, under any circumstances, should be provided with high quality, the work emphasizes the need to ensure appropriate conditions to control their provision.

Keywords: *sphere of land relations, administrative services, Center for provision of administrative services, State Geocadastre, corruption factors, discretionary powers, system of public administration, public control*

Основные направления совершенствования осуществления контроля за предоставлением административных услуг в сфере земельных отношений

Александр Невмержицкий, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В статье определены эффективные пути модернизации осуществления контроля за предоставлением административных услуг в сфере земельных отношений. Сделан акцент на том, что действующая в настоящее время практика осуществления контроля за предоставлением административных услуг в сфере земельных отношений до сих пор нуждается в оптимизации в существующих реалиях и повышении качества в функционировании органов публичного управления. Обоснована необходимость реорганизации государственного контроля, которая заключается в выстраивании четкой и прозрачной системы государственного контроля в сфере земельных ресурсов и наличии соответствующего научно-методического и кадрового обеспечения соответствующих органов государственной власти. Предложены средства устранения коррупционного риска и упрощения управленческих процедур в процессе предоставления административных услуг в сфере земельных отношений.

Целью статьи является освещение основных направлений совершенствования осуществления контроля за предоставлением административных услуг в сфере земельных отношений в контексте современных государственных преобразований в Украине.

Сегодня большинство ученых признает необходимость разработки путей эффективного противодействия и предотвращения коррупционных проявлений в сфере земельных отношений. Анализ работ таких ученых, как В. Бакуменко, Ю. Битяк, А. Дрозд, А. Левченко, Е. Легеза, Р. Курильцив, О. Петрук, А. Сенина, Г. Шарый и др. показывает, что особого внимания заслуживает решение проблемы преодоления коррупции в процессе предоставления административных услуг в сфере земельных отношений, что возможно только в результате проведения последовательных и системных реформ с учетом международного опыта и соответствующих стандартов и перспектив развития государственной антикоррупционной политики в Украине. Принимая во внимание тот факт, что административные услуги, в частности в сфере земельных отношений, при любых обстоятельствах должны предоставляться качественно, в работе отмечается необходимость в обеспечении соответствующих условий для контроля за их предоставлением.

Ключевыеслова: *государственная политика, информация, информационная безопасность, информационная политика, информационная среда, национальная безопасность, составляющие, общество*

Постановка проблеми.

До важливих напрямків підвищення ефективності контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин слід віднести вдосконалення методів і форм його здійснення, які мають не тільки повною мірою відповідати чинним нормам вітчизняного законодавства, але й сучасним вимогам, що висуваються перед Україною внаслідок узятих нею зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію з ЄС.

Нормативно-правовим базисом на основі сучасних науково-теоретичних напрацювань вдосконалення здійснення контролю за наданням земельних адміністративних послуг виступає закріплення у законодавчому полі провідних принципів державної політики у сфері земельних відносин. Це надалі сприятиме забезпеченню сталості та прозорості в управлінських взаємовідносинах, дозволить значною мірою оптимізувати та систематизувати процес управління, показати найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності для досягнення мети та розв'язання завдань формування та проведення державної політики у сфері земельних відносин України, що неодмінно має знайти своє практичне втілення у реалізації контролю за наданням земельних адміністративних послуг.

Реалізація принципів державної політики у сфері земельних відносин має забезпечити високу якість та ефективність управлінських процесів, діяльності органів державної влади у процесі виконання затверджених державною політикою програмних заходів щодо досягнення мети та вирішення завдань, а саме:

– оптимальності в ієрархічно організованій функціональній системі взаємодії органів державної влади, яка передбачає чітке розмежування обсягів повноважень і функцій, цільову конкретизацію управлінських процесів, визначення окреслених сфер відповідальності, гнучку координацію взаємодії органів державної влади з місцевим самоврядуванням;

– технічної автоматизації та інформатизації управлінського процесу з максимальним використанням автоматизованих програмних комплексів та комп'ютерних систем управління процесами збору, систематизації, обліку та обробки даних, систем ухвалення рішень на основі алгоритмів аналізу даних фізичних та юридичних осіб щодо набуття власності, користування та розпорядження земельними ресурсами, створення ефективних інформаційних мереж комунікації між органами державного управління відповідних організаційно-структурних рівнів;

– громадського контролю за державно-політичним процесом у сфері земельних відносин, який полягає в налагодженні ефективної взаємодії між громадянами та громадськими інституціями, юридичними особами та органами державної влади, місцевого самоврядування щодо забезпечення доступу до інформації у сфері земельних відносин, прозорості та легітимності управлінських рішень, створення системи громадської протидії корупції в органах державної влади у процесі ухвалення і виконання рішень щодо володіння, користування та розпорядження землею [2, с. 116].

Вищевикладені завдання державної політики у сфері земельних відносин безпосередньо стосуються і здійснення контролю за наданням земельних адміністративних послуг, а тому мають бути враховані у ході його функціонального та структурного вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання забезпечення контролю в адміністративній сфері розглядалися в працях таких учених, як: Ю. Битяк, В. Авер'янов та ін. Вивченню проблем надання адміністративних послуг присвячені праці таких вчених, як В. Бакуменко, І. Голосніченко, В. Колпаков, Г. Писаренко, О. Таможній,

В. Тимощук та ін. Поряд з цим існують окремі праці науковців О. Дрозда і О. Левченко, Є. Легези, Р. Курильціва, О. Петрук, А. Сєніної, Г. Шария, у яких частково розглядаються аспекти

означеної проблеми. Водночас проблема удосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин ще не знайшла свого належного наукового висвітлення серед українських учених.

У зв'язку з цим **метою статті** є висвітлення основних напрямів удосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин у контексті сучасних державних перетворень в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження.

На особливу увагу в контексті виконання завдань дослідження заслуговує розроблення шляхів ефективної протидії та запобігання корупції у процесі надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Істотні прогресивні зміни у її подоланні можливі лише внаслідок проведення послідовних і системних реформ із урахуванням міжнародного досвіду та відповідних стандартів і перспектив розвитку державної антикорупційної політики в Україні. Своєчасне виявлення, а також усунення причин і умов корупційних ризиків – одна з найважливіших проблем у сучасній Україні, адже корупція як злочинна діяльність у державному управлінні та політиці є суттєвою перешкодою у налагодженні конструктивного діалогу між державною владою та громадянами, яка руйнує фундаментальні засади розбудови громадянського суспільства і правової держави.

Згідно з даними соціологічних опитувань, серед причин, що спричиняють корупцію в земельних органах, є такі: неоднозначність і недосконаліть законодавчої бази (суперечливість, непрозорість); затягненість у часі, складна та бюрократична процедура отримання дозволів; відсутність однозначності та чіткості в законі; непрозорість інформації щодо надання дозволів, її неврегульованість тощо [12, с. 16-17]. Зокрема, на практиці існує чимало проблем із правильним застосуванням земельного законодавства. Так, не повною мірою нині вирішена проблема його співвідношення з іншими галузевими нормативно-правовими актами, насамперед, Цивільним кодексом України [21, с. 73], у якому відсутнє правове регулювання режиму окремих різновидів земель [19], а правове регулювання правочинів із землею є недосконалим [3, с. 58-63] тощо. За таких умов законодавче забезпечення земельних відносин має безсистемний і хаотичний характер, відзначається незавершеністю. Це, своєю чергою, створює цілу низку юридичних проблем при реалізації прав на землю, нерідко провокує як громадян, так і юридичних осіб на правопорушення, на пошуки можливого шляху обходу законодавчих норм та імперативів, породжує соціальні конфлікти і корупцію у сфері земельних відносин, а також відзначається іншими негативними ознаками [5, с. 43].

Отже, такий корупційний ризик у земельних відносинах, як недосконаліть земельного законодавства, є головним, основоположним корупційним ризиком, який зумовлює існування майже усіх інших корупційних ризиків, зокрема у ході надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Усунення недосконалості земельного законодавства є чи не найголовнішим завданням правової науки та правотворчої діяльності, а тому будь-яке ефективне реформування земельного законодавства є надзвичайно важливим у процесі запобігання корупції у земельних правовідносинах.

С. Куренда до корупціогенних чинників у сфері земельних відносин відносить: 1) не достатньо чітке визначення прав, функціональних обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених виконувати функції місцевого самоврядування, держави; 2) надмірні обтяження для одержувачів земельних адміністративних послуг; 3) відсутність чіткості у здійсненні відповідних адміністративних процедур [13, с. 10]. З думкою цього автора погоджується більшість дослідників, які займаються вивченням сучасної системи земельного

адміністрування в Україні в умовах запровадження земельної реформи [1; 4; 25]. Існування зазначених корупціогенних чинників підтверджують також результати оцінки корупційних ризиків у діяльності Держгеокадастру за останні роки [9], а також останніх соціологічних досліджень [10; 6] та оприлюднені у ЗМІ численні випадки корупційних правопорушень посадових осіб у процесі адміністрування земельними ресурсами [11].

Відповідно, процес модернізації здійснення контролю за наданням земельних адміністративних послуг має засновуватися передусім на глибокому переконанні, що правова поведінка кожного суб'єкта земельних відносин має базуватися на основоположних засадах земельного права: а) поєднання специфіки використовування землі як природного ресурсу, територіального базису й головного засобу виробництва; б) дотримування рівності права власності на землю як громадянина, юридичної особи, так і територіальної громади та держави; в) недопущення втручання органів держави у реалізацію громадянином, юридичною особою та територіальною громадою своїх прав щодо розпорядження, користування чи володіння землею, за винятком передбачених чинним законодавством України випадків; г) забезпечення охорони та раціонального використовування земель; ґ) гарантування прав на землю; д) пріоритет чіткого дотримання екологічної безпеки у процесі землекристування.

Безумовно, антикорупційну ознаку земельного законодавства можна віднайти у кожному із зазначених принципів, проте, на нашу думку, забезпечення некорупційності земельних відносин є настільки важливою ідеєю, основою, призначенням земельного права та законодавства, що їх не можна розглядати як складову якогось іншого принципу чи віднаходити їх у змісті інших принципів. Поза жодним сумнівом ідея забезпечення некорупційності земельних правовідносин має стати самостійним принципом українського земельного права (законодавства). З урахуванням наведеного, вважаємо, що серед визначальних принципів земельного законодавства України необхідно виокремити також самостійний принцип забезпечення некорупційності земельних правовідносин.

Ефективне вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин неможливе без глибокого розуміння того, що системний державний контроль у тій чи іншій сфері правовідносин сам по собі можна розглядати як чинник зростання корупційних проявів. Безсумнівно, не існує сприятливішого середовища для корупції, ніж державний контроль, а тому, вважаємо, його необхідно усувати там, де він суспільно непотрібний і через це неефективний.

Варто взяти до уваги той істотний факт, що земля завжди була і залишається надзвичайно важливим об'єктом навколишнього природного середовища [14, с. 301], а тому цілком зрозуміло, що повністю відмовитися від контролюючої функції держави у сфері земельних ресурсів, вбачається недоцільним. До найважливіших завдань державного керування земельним фондом зараховує контроль за використанням та охороною земель українська дослідниця О. Літошенко [15]. У зв'язку з цим, на нашу думку, визначальну роль тут відіграватиме реорганізація державного контролю, що полягатиме у вибудуванні чіткої та прозорої системи державного контролю у сфері земельних ресурсів та наявності відповідного науково-методичного та кадрового забезпечення відповідних органів державної влади.

Відтак, одним з напрямків удосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин є вирішення низки важливих питань, пов'язаних з підвищенням ефективності управління шляхом усунення інституціональних чинників конфлікту інтересів (до прикладу, неприпустимість поєднання в одному органі функцій з встановлення правил надання адміністративних послуг та контролю за їх наданням) [8, с. 14-15]. Концентрація в одному органі виконавчої влади зазначених повноважень у сфері земельних відносин є невиправданою,

адже такою концентрацією владних повноважень в одному відомстві закладений потенційно «конфлікт інтересів». Подібна монополізація органом виконавчої влади вказаних управлінських повноважень може призвести не лише до низької ефективності управлінської діяльності, а й до зловживань у сфері набуття та реалізації прав на землю [23, с. 113]. Вважаємо, що цей конфлікт інтересів не усунутий і дотепер.

Як слушно зауважує А. Мартин, Держгеокадастр поєднує у собі функції розпорядника земель, а також він є органом, що здійснює державний контроль за охороною та використовуванням земель, а це, поза сумнівом, засвідчує наявність безконтрольності та очевидного конфлікту інтересів, коли один і той самий орган, що є розпорядником земель, по суті, здійснює контроль за законністю власних рішень. Тут можна погодитись з пропозицією А. Мартина щодо можливості фактичного поділу сфери державного контролю за використанням та охороною земель на окремі два напрями. Зокрема, питання використання землі, як і будь-якого іншого природного ресурсу, доцільно, на думку цього автора, вирішувати в межах повноважень Державної екологічної інспекції, а виявлення найбільш поширених правопорушень (нецільове використання, самовільне заволодіння земельною ділянкою тощо) має здійснюватися виконавчим органом місцевого самоврядування. Своєю чергою, нагляд за дотриманням законності набуття прав на земельну ділянку доцільно віднести до компетенції Департаменту захисту економіки Національної поліції України, що має проводити його у визначеному порядку реалізації державної політики у цій сфері та боротьби зі злочинністю. А вирішенням питань виявлення корупційних правопорушень і протидії корупції у земельних відносинах, як і будь-яких інших сферах суспільного життя, має займатися Національне антикорупційне бюро України [16].

Корупційні проблеми існують і при наданні такої адміністративної послуги у сфері земельних відносин, як реєстрація речових прав на земельну ділянку. Відповідно до ч. 1 ст.18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [7], державна реєстрація передбачає, у спрощеному вигляді, (1) подачу заяви з доданими документами, (2) ухвалення рішення про державну реєстрацію чи відмову у ній, (3) внесення відповідних записів до Державного реєстру прав, (4) надання документів за результатом розгляду заяви у сфері державної реєстрації прав (у Законі процедура описана у вигляді 8 стадій). Посадові особи державної реєстраційної служби нерідко намагаються знайти хоча б якесь порушення у процесі набуття прав на земельну ділянку і, відповідно, заблокувати їх реєстрацію. Втім, у цьому разі корупційні ризики пов'язані не стільки з самими по собі реєстраційними процедурами, скільки з суперечливістю законодавства про права на земельні ділянки та способи їх набуття. Тому постає запитання, чи варто взагалі надавати реєстраторам повноваження щодо оцінки законності набуття прав. Враховуючи, що реєстрація прав виконує насправді функцію оголошення прав, а не їх «офіційне визнання та підтвердження державою» (у цьому ми погоджуємося з Ю. Поповим [17, с. 8-9]), яка у разі з рухомим майном, навіть цінним, забезпечується простим фактом володіння, вважаємо доцільним здійснювати реєстрацію прав за заявницьким принципом, коли для внесення запису до реєстру достатньо буде пересвідчитися, що цю адміністративну послугу замовляє особа, яка внесена до реєстру як суб'єкт права.

Необхідно відзначити, реалізація ідеї ЦНАПів при наданні адміністративних послуг у сфері земельних відносин має певні недоліки. Особливо це стосується ведення Державного земельного кадастру – єдиної в Україні державної системи земельно-кадастрових робіт, якп наділена можливістю встановлювати процедуру визнання факту виникнення, припинення права власності на земельну ділянку та права користуватися нею. Міністерством юстиції України з метою удосконалення

процедури надання адміністративних послуг в ЦНАПах пропонується запровадити підхід, згідно з яким адміністративні послуги в цих державних установах надаватимуться безпосередньо суб'єктом надання адміністративних послуг (його посадовими особами). Такі Центри вже відкриті при виконавчих комітетах в органах місцевого самоврядування та зараз перебувають на стадії апробації. Проте, як зауважують О. Дагулич і М. Яцко, ця модель надання адміністративних послуг при веденні Державного земельного кадастру полягає у тому, щоб «пересадити» у ЦНАП хоча б одного державного реєстратора [26, с. 206]. Втім, саме по собі таке «пересаджування» є проблематичним, оскільки без доступу до архіву реєстратор не може належно виконувати свої посадові обов'язки, існує також потреба у забезпеченні захищеними каналами зв'язку та комп'ютерною технікою тощо. Вочевидь, це досить непроста та витратна справа. Крім того, на сьогодні в органах земельних ресурсів посади «реєстратора» як такої немає, ця функція покладається, зокрема, на головного спеціаліста, який виконує низку інших, не пов'язаних з реєстрацією, функціональних обов'язків. Звичайно, теоретично можна ввести таку посаду, але в багатьох випадках це означатиме нераціональне використання робочої сили та, як наслідок, бюджетних коштів [18].

Вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин також пов'язане з існуванням такої проблеми, як невиправдана наявність дискреційних повноважень посадових осіб. З латинської мови discretio – це вирішення посадовою особою або державним органом віднесеного до їх компетенції питання на власний розсуд у порядку реалізації дискреційної влади [24, с. 19]. При реалізації дискреційних повноважень посадова особа діє на власний розсуд, вона обмежена якимись чинниками, встановленими законодавством, але ці обмеження досить часто надають їй можливість діяти, як їй заманеться, у тій чи іншій ситуації. Як зазначає Г. Ткач, «розсуд має місце тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанту дій, наділяє орган певною мірою свободи у вирішенні конкретних справ та ухваленні відповідних рішень, тобто він означає існування можливості вибору у встановлених правовими нормами межах» [22, с. 105]. Утім, не викликає жодних сумнівів, що збільшення дискреційних повноважень певного органу розширює можливості для здійснення ним корупційних дій. Імовірність корупційного прояву значно підвищується там, де дискреційні повноваження стикаються із приватним інтересом відповідного органу виконавчої влади (до прикладу, коли йдеться про отримання земельної ділянки у користування або власність).

Водночас, у тих випадках, де надання певному органу дискреційних повноважень є виправданим, ймовірність здійснювати корупційні дії суттєво можна значно мінімізувати, використавши низку законодавчих прийомів. Можна, зокрема, виключити контакт посадової особи із тим чи іншим зацікавленим суб'єктом. Досягається це у різні способи – через запровадження ефективної управлінської моделі, що діятиме за принципом «єдиного вікна», а також шляхом автоматизації прийому документів, використання електронного зв'язку тощо.

По-друге, при встановленні правового регулювання необхідно максимально прагнути уникнення «монополії» на ухвалення певного рішення. Це стає можливим, якщо для реалізації своїх інтересів особа має багато альтернативних шляхів (наприклад, якщо вона може звертатися до різних реєстраторів при реєстрації земельних ділянок). За такої умови варто врахувати і можливість ефективного та швидкого оскарження небажаного рішення.

По-третє, з метою вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин доцільним є вироблення відповідного контрольного механізму для перевірки обґрунтованості дискреційних рішень, причому бажано – не лише при оскарженні таких рішень зацікавленою

особою. За цих обставин кращий результат досягається тоді, коли існує персональна відповідальність за те чи інше ухвалене рішення. В іншому разі, коли йдеться, наприклад, про колегіальний орган (комісію, раду тощо), коли рішень багато, то притягти всіх осіб, які були причетні до їх ухвалення, практично неможливо (наприклад, у разі погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки).

По-четверте, дискреційність можна істотно зменшити шляхом позбавлення органу або посадової особи можливості обирати з корупційних мотивів такий поширений варіант поведінки, як неприйняття будь-якого рішення взагалі, що для зацікавленої особи означає переважно те саме, що і відмова, яку, втім, у будь-який момент можна перетворити на позитивне рішення. Корупційний мотив повністю нівелюється, зокрема, коли законодавство ефективно впроваджує (а не лише декларує) принцип «мовчазної згоди» – позитивне рішення вважається ухваленим, якщо впродовж встановлених термінів не було ухвалено рішення про відмову. Зацікавленому суб'єктові за такого режиму просто немає сенсу пропонувати неправомірну вигоду посадовій особі.

По-п'яте, дискреційні повноваження можуть бути обмежені розумним встановленням оціночних вимог до ухваленого рішення. Такий шлях з багатьох міркувань є набагато доцільнішим, аніж встановлення процедурних вимог до ухвалення рішення. Складна процедура, на окремих ланках якої ухвалюються самостійні рішення без встановлених законом змістовних вимог до них, навпаки, через ускладнення оскарження та встановлення режиму колективної безвідповідальності для чиновників, підвищує корупційні ризики, а не мінімілізує їх.

Отже, засобами усунення корупційного ризику та спрощення управлінських процедур у процесі надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин є: 1) мінімізація кількості земельних адміністративних послуг, в отриманні яких зацікавлені особи мають потребу; 2) зменшення складності процедур надання послуг шляхом повної автоматизації процедури надання таких послуг; 3) відмова від зайвих стадій у земельних процедурах; заміна окремих процедур якісно іншими; встановлення режиму мовчазної згоди або вирішення питання за заявницьким принципом для тих стадій процедури, від яких не можна відмовитися.

У тих випадках, коли наділення органу дискреційними повноваженнями виправдане, можна суттєво мінімілізувати наявні корупційні прояви завдяки цілій низці способів: 1) зменшення, або повне усунення, контакту посадової особи чи органу зі споживачем тієї чи іншої адміністративної послуги у сфері земельних відносин як зацікавленим суб'єктом; 2) уникнення «монополії» окремої посадової особи чи органу на ухвалення певного рішення; 3) належне функціонування контрольного механізму перевірки обґрунтованості дискреційного рішення, причому не тільки у разі оскарження цього рішення зацікавленим суб'єктом; 4) законодавча заборона для посадової особи або органу можливості дотримуватися такого варіанту поведінки, як неприйняття будь-якого рішення взагалі; 5) утвердження доцільних оціночних вимог до ухваленого рішення.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Отже, варто підсумувати, що в Україні розпочато активне впровадження позитивних практик оцінювання ефективності надання адміністративних послуг. Однак, чинна наразі практика здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин досі потребує оптимізації в нинішніх реаліях та підвищення якості у функціонуванні органів публічного управління. Беручи до уваги той факт, що адміністративні послуги, зокрема у сфері земельних відносин, за будь-яких обставин мають надаватись якісно, слід наголосити на потребі у забезпеченні відповідних умов для контролю за їх наданням: 1) удосконалення нормативно-правових основ діяльності суб'єктів контролю за наданням адміністративних послуг, які мають вплинути на приведення у залежність відповідальності надавача послуг від рівня

задоволення споживачів, ступені досягнення очікуваних результатів; 2) уведення в практику функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг системи управління якістю, котра має забезпечити оптимізацію механізму надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин та створити умови для підвищення рівня задоволення потреб споживачів цих послуг; 3) проведення комплексу заходів із підвищення кваліфікації виконавців, котрі безпосередньо залучаються до процесу контролю за наданням земельних адміністративних послуг; 4) запровадження участі громадськості в оцінці ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, створення належних умов для проведення громадського контролю за якістю надання адміністративних послуг; 5) розвиток міжінститутської співпраці на місцевому рівні, налагодження взаємодії між різними суб'єктами (юридичні особи, фізичні особи, представники підприємницької сфери та неурядових організацій, громадян, котрі налаштовані на активну та плідну співпрацю з органами публічного управління) стосовно контролю за наданням адміністративних послуг; 6) запровадження концепції людиноцентризму у практику виконання повноважень з контролю за наданням адміністративних послуг з метою їх наближення до суб'єктів їх отримання.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Баштанник В. В. Механізми державного управлнінння використанням земель сільськогосподарського призначення // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2017. – № 1 (17). – Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/9.pdf.

2. Бойко А. О. Теоретичні основи та принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 16.– С. 114-122.

3. Гафурова О. В. Деякі питання правового регулювання правочинів з земельними ділянками сільськогосподарського призначення // Вісник Академії адвокатури України. – 2007. – №2. – С. 58-63.

4. Гега П. Т. Реалії прояву та протидії корупції у сфері земельних відносин в Україні // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2013. – № 1 (29). – С. 9-102.

5. Державна земельна політика в Україні: робочі матеріали Круглого столу «Стан і стратегія сучасної земельної політики в країні» (21 травня 2009 року). – Київ: Центр Разумкова, 2009. – 85 с.

6. За що судили корупціонерів та які вироки ухвалювали суди Житомирської області по цим справам // Житомир.info. – Режим доступу: https://www.zhitomir.info/news_180627.html.

7. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 18. – Ст. 101.

8. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ: 2012. – 238 с.

9. Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Держгеокадастру. – Режим доступу: https://land.gov.ua/info/zvit-za-rezultatamy-otsinky-dootsinky-koruptsiinykh-ryzykiv-u-diialnosti-derzhheokadastru-2/.

10. Земельні очікування селян: результати та аналіз соціологічного моніторингу земельних відносин / за ред. проф. Ю. Е. Губені. – Львів : Растр-7, 2018. – 71 с.

11. Керівника ГУ Держгеокадастру на Волині затримали на хабарі у $20000. – Режим доступу: https://zik.ua/news/2019/04/04/kerivnyka_gu_derzhgeokadastru_na_volyni_zatrymaly_na_habari_u_20000_1544259.

12. Корупція в Україні. Національне дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики: отримання документів дозвільного характеру на будівництво та операції з землею. Звіт за результатами соціологічного дослідження. – Київ, 2009. – 28 с.

13. Куренда С. В. Земельно-правові засади запобігання корупції в Україні : дис. кандидата юр. наук: 12.00.06; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2016. – 206 с.

14. Лебідь В. І. До питання про оптимізацію цивільного та земельного законодавства України // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: Збірник наукових праць / за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка. – 2012. – Режим доступу: http://law.univ.kiev.ua/science.html. – С. 301-310.

15. Літошенко О. Особливості державного управління у сфері використання й охорони земель // Підприємництво, господарство і право. – 2015. – № 8 (236). – С. 42-45.

16. Мартин А. Ліквідація державних органів земельних ресурсів як середньострове завдання децентралізації в Україні // Земельний вісник України. – 2018. – № 9. – Режим доступу: http://zemvisnuk.com.ua/news/diskus-ine-pitannya.

17. Мірошниченко А. М. Земельні ділянки: віндикація, реституція, кондикція, визнання прав (співвідношення та деякі проблемні питання) // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 16 (3'2012). – С. 1-24.

18. Надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП // Форум землевпорядників України. – Режим доступу: http://mail.zemres.com/forum/viewtopic.php?f=41&t=645.
19. Пащенко О. М. Особливості правового режиму земель оборони // Земельне право України: теорія і практика. – 2007. – №1. – С. 32-36.
20. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами адміністративних послуг» від 01.08.2011 року № 835 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59.
21. Титова Н. Співвідношення Земельного та Цивільного кодексів України: деякі проблеми // Право України. – 2004. – № 3. – С. 71-78.
22. Ткач Г. Поняття владного повноваження // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2009. – Вип. 49. – С. 101-105.
23. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ, 2004. – 207 с.
24. Цвіркун Ю. До питання реалізації дискретних повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2018. – № 4. – С. 73-77.
25. Шульга А. М. Земельні ресурси України під охороною закону про кримінальну відповідальність : монографія. – Харків : Юрайт, 2019. – 668 с.
26. Яцко М. В. Облік в бюджетних установах в частині надання адміністративних послуг в умовах реформування системи взаємодії органів державної влади та суспільства // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка». – Випуск 1 (42). – 2014. – С. 205-211.

REFERENCES

1. Bashtannyk, V. V. (2017). Mekhanizmy derzhavnoho upravlninnia vykorystanniam zemel silskohospodarskoho pryznachennia [Mechanisms of public administration of agricultural land use in Ukraine]. *Public administration: theory and practice*, 1, (17). Retrieved from http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/9.pdf [in Ukrainian].
2. Boiko, A. O. (2018). Teoretychni osnovy ta pryntsypy derzhavnoi polityky u sferi zemelnykh vidnosyn v Ukraini [Theoretical bases and principles of the state policy in the land relations between Ukraine]. *Investment: practice and experience*, 16, 114-122 [in Ukrainian].
3. Hafurova, O. V. (2007). Deiaki pytannia pravovoho rehuliuvannia pravochyniv z zemelnymy diliankamy silskohospodarskoho pryznachennia [Some issues of legal regulation of transactions with agricultural land]. *Bulletin of the Academy of Advocates of Ukraine*, 2, 58-63 [in Ukrainian].
4. Heha, P. T. (2013). Realii proiavu ta protydii koruptsii u sferi zemelnykh vidnosyn v Ukraini [Realities of manifestation and counteraction to corruption in the field of land relations in Ukraine]. *Combating Organized Crime and Corruptio*n (Theory and Practice), 29, 9-102 [in Ukrainian].
5. Derzhavna zemelna polityka v Ukraini (robochi materialy) [Round table on "The state and strategy of modern land policy in the country"]. May 21, 2009. (2009). Kyiv : *Razumkov Cente*r, 2009 [in Ukrainian].
6. *Za shcho sudyly koruptsioneriv ta yaki vyroky ukhvaliuvaly sudy Zhytomyrskoi oblasti po tsym spravam* [For what were the corrupt officials tried and what were the sentences passed by the Zhytomyr region courts in these cases]. Zhytomyr. info. Retrieved from: https://www.zhitomir.info/news_180627.html [in Ukrainian].
7. P*ro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen: Zakon Ukrainy vid 01.07.2004, № 1952-IV* [On state registration of real rights to immovable property and their encumbrances : The Law of Ukraine of 01.07.2004 No. 1952-IV]. (2010). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 18, st.101 [in Ukrainian].
8. Zapobihannia i protydiia proiavam koruptsii yak element modernizatsii systemy derzhavnoi sluzhby [Prevention and counteraction of corruption as an element of modernization of the civil service system]. (2012). *Ivano-Frankivsk Center for Science, Innovation and Informatics* [in Ukrainian]..
9. *Zvit za rezultatamy otsinky koruptsiinykh ryzykiv u diialnosti Derzhheokadastry* [Report on the Corruption Risk Assessment Results of the State Geocadastre]. Retrieved from: https://land.gov.ua/info/zvit-za-rezultatamy-otsinky-dootsinky-koruptsiinykh-ryzykiv-u-diialnosti-derzhheokadastru-2/ [in Ukrainian].
10. Zemelni ochikuvannia selian: rezultaty ta analiz sotsiolohichnoho monitorynhu zemelnykh vidnosyn [Land expectations of peasants: results and analysis of sociological monitoring of land relations]. (2018). Lviv: *Raster-7 [*in Ukrainian].
11. Kerivnyka HU Derzhheokadastru na Volyni zatrymaly na khabari u $20000 [The Head of the Main Directorate of the State Geocadastre in Volyn was detained on a bribe of $ 20,000]. Retrieved from https://zik.ua/news/2019/04/04/kerivnyka_gu_derzhgeokadastru_na_volyni_zatrymaly_na_habari_u_20000_1544259 [in Ukrainian].
12. *Koruptsiia v Ukraini. Natsionalne doslidzhennia stanu koruptsii u sferi rehuliatornoi polityky: otrymannia dokumentiv dozvilnoho kharakteru na budivnytstvo ta operatsii z zemleiu. Zvit za rezultatamy sotsiolohichnoho doslidzhennia* [Corruption in Ukraine. National Regulatory Policy Corruption Survey: Obtaining Construction Permits and land operations. Report on the results of a sociological survey]. (2009). Kyiv [in Ukrainian].

13. Kurenda, S. V. (2016). *Zemelno-pravovi zasady zapobihannia koruptsii v Ukrain*i [Land legal basis for preventing corruption in Ukraine]. Candidate's thesis. Kyiv, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine [in Ukrainian].
14. Lebid, V. I. (2012). Do pytannia pro optymizatsiiu tsyvilnoho ta zemelnoho zakonodavstva Ukrainy [On the optimization of civil and land legislation of Ukraine]. Development of the sciences of land, agrarian, ecological and natural resources law: *Proceedings Scientific publication,* 301-310. Retrieved from http://law.univ.kiev.ua/science.html [in Ukrainian].
15. Litoshenko, O. (2015). Osoblyvosti derzhavnoho upravlinnia u sferi vykorystannia y okhorony zemel [Features of public administration in the field of land use and protection]. *Entrepreneurship, economy and law*, 2 (236), 42-45 [in Ukrainian].
16. Martyn, A. (2018). Likvidatsiia derzhavnykh orhaniv zemelnykh resursiv yak serednostrove zavdannia detsentalizatsii v Ukraini [Elimination of state bodies of land resources as a mediumterm goal of decentralization in Ukraine]. *Land Gazette of Ukraine*, 9. Retrieved from: http://zemvisnuk.com.ua/news/diskus-ine-pitannya [in Ukrainian].
17. Miroshnychenko, A. M. (2012). Zemelni dilianky: vindykatsiia, restytutsiia, kondyktsiia, vyznannia prav (spivvidnoshennia ta deiaki problemni pytannia) [Land parcels: vindication, restitution, condiction, declaratory action (correlation and some problematic issues)]. J*ournal of the Academy of Advocacy of Ukraine*, 16 (3), 1-24 [in Ukrainian].
18. Nadannia administratyvnykh posluh orhaniv vykonavchoi vlady cherez TsNAP [Provision of administrative services to executive authorities through CNAP]. *Forum of land managers of Ukraine.* Retrieved from http://mail.zemres.com/forum/viewtopic.php?f=41&t=645 [in Ukrainian].
19. Pashchenko, O. M. (2007). Osoblyvosti pravovoho rezhymu zemel oborony [Features of the legal regime of defense lands]. *Land Law of Ukraine: Theory and Practice*, 1, 32-36 [in Ukrainian].
20. Deiaki pytannia nadannia Derzhavnoiu sluzhboiu z pytan heodezii, kartohrafii ta kadastru ta yii terytorialnymy orhanamy administratyvnykh posluh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.08.2011 № 835 [Some Issues of Provision by the State Service of Geodesy, Cartography and Cadastre and Its Territorial Bodies of Administrative Services: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 01.08.2011 No. 835]. (2011). *Official Bulletin of Ukraine* [in Ukrainian].
21. Tytova, N. (2004). Spivvidnoshennia Zemelnoho ta Tsyvilnoho kodeksiv Ukrainy: deiaki problemy [Relationship between the Land and the Civil Code of Ukraine: some problems]. *Law of Ukraine,* 3, 71-78 [in Ukrainian].
22. Tkach, H. (2009). Poniattia vladnoho povnovazhennia [The concept of power]. *Visnyk of Lviv University. Law Seriia*, 49, 101-105 [in Ukrainian].
23. Khomiachenko, S. I. (2004). Pravove zabezpechennia kontroliu za vykorystanniam ta okhoronoiu zemel v Ukraini [Legal support for control over land use and protection in Ukrain. Candidate's thesis. Kyiv: National Academy of Sciences of Ukraine, V. M. *Koretsky Institute of State and Law* [in Ukrainian].
24. Tsvirkun, Yu. (2018). Do pytannia realizatsii dyskretnykh povnovazhen kolehialnymy subiektamy publichnoi administratsii [On the Issue of Discrete Powers by Collegial Subjects of Public Administration]. *National law journal: theory and practice,* 4, 73-77 [in Ukrainian].
25. Shulha, A. M. (2019). *Zemelni resursy Ukrainy pid okhoronoiu zakonu pro kryminalnu vidpovidalnist : monohrafiia* [Land Resources of Ukraine Protected by the Law on Criminal Liability: monograph]. Kharkiv: Yuryt [in Ukrainian].
26. Yatsko, M. V. (2014). Oblik v biudzhetnykh ustanovakh v chastyni nadannia administratyvnykh posluh v umovakh reformuvannia systemy vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta suspilstva [Accounting in budgetary institutions regarding the provision of administrative services in the context of reforming the system of interaction between public authorities and society]. Scientific Bulletin of Uzhhorod University, *Seriia "Economics"*, 1 (42), 205-211 [in Ukrainian].

Невмержицький Олександр Іванович
Аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20.

Nevmerzhytskyi Oleksandr
PhD Student
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
20, Antona Tsedika Str., Kyiv, 03057, Ukraine

Email: o.m.kulik@gmail.com

Цитування: Невмержицький О. І. Основні напрями вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин / О. І. Невмержицький // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 6-7. – С. 50-60.

Citation: Nevmerzhytskyi O.I. (2019). Osnovni napriamy vdoskonalennia zdiisnennia kontroliu za nadanniam administratyvnykh posluh u sferi zemelnykh vidnosyn[Main ways to improve control over provision of administrative services in the sphere of land relations]. *Public administration aspects, 7 (6-7),* 50-60.

Стаття надійшла / Article arrived: 23.06.2019 Схвалено до друку / Accepted: 20.07.2019