ЗМІСТ

Безконтактні адміністративні послуги державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру: питання теорії та практики

Подивитись анотацію та купити на **jurkniga.ua**

Анотація

Монографію присвячено аналізу безконтактних адміністративних послуг Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. У роботі розкрито поняття та специфічні ознаки адміністративної процедури як правової форми надання адміністративних послуг. Здійснено класифікацію адміністративних процедур. Встановлено поняття, ознаки, принципи адміністративних послуг та визначено їх різновиди. Визначено нормативне забезпечення, ознаки, поняття та різновиди безконтактних адміністративних послуг, що надаються Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Охарактеризовано адміністративно-правовий статус вказаного органу як суб'єкта надання безконтактних адміністративних послуг. Визначено стадії та стандарти адміністративної процедури з надання безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру. Систематизовано й проаналізовано зарубіжний досвід надання безконтактних адміністративних послуг у сфері земельно-кадастрових відносин та запропоновані шляхи його запозичення для України.

Для науковців, практичних працівників, викладачів і студентів, широкого кола читачів.

ЗМІСТ

ВСТУП 5

РОЗДІЛ 1.
БЕЗКОНТАКТНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ
ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ 9

1.1. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки, класифікація та співвідношення із суміжними правовими поняттями 9

1.2. Поняття, ознаки, принципи та класифікація адміністративних послуг 35

1.3. Безконтактні адміністративні послуги, що надаються Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру: нормативне забезпечення, ознаки, поняття та різновиди 62

РОЗДІЛ 2.
ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НАДАННЯ
БЕЗКОНТАКТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ГЕОДЕЗІЇ, КАРТОГРАФІЇ ТА КАДАСТРУ 78

2.1. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру як суб'єкт надання безконтактних адміністративних послуг 78

2.2. Стадії адміністративної процедури з надання безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру 95

2.3. Стандарти надання безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру 123

2.4. Зарубіжний досвід надання безконтактних адміністративних послуг у сфері земельно-кадастрових відносин: критичний аналіз та шляхи запозичення для України 144

ВИСНОВКИ 168

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 175

ВСТУП

Актуальність теми. Основоположними задачами сучасного реформування публічної адміністрації є остаточна побудова і впровадження сервісної моделі відносин у всіх без винятку сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування, наближення останніх до потреб конкретної фізичної або юридичної особи, суттєве підвищення якості обслуговування населення, спрощення різноманітних адміністративних процедур за допомогою інноваційних форм адміністрування тощо.

Як відомо, наріжним каменем досконалої публічної адміністрації є наявність системи електронного урядування, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Саме електронне урядування стало організаційною передумовою запровадження в практику діяльності органів публічного адміністрування безконтактних (електронних) адміністративних послуг. Така інноваційна форма надання адміністративних послуг покликана вирішити ряд існуючих сьогодні проблем у цій сфері, які свідчать про доволі низькі стандарти надання вказаних послуг (наприклад, ускладнена адміністративна процедура їх отримання; тривалі терміни надання багатьох послуг; незручний режим роботи суб'єктів надання; наявність великих черг; погане облаштування приміщень уповноважених суб'єктів під потреби осіб з обмеженими фізич-

ними можливостями; низький рівень інформаційного забезпечення тощо).

Однією з перших, з кола вітчизняних органів публічної адміністрації, запровадила систему електронних адміністративних послуг Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр України). Про стрімко зростаючу роль безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастру України свідчать й статистичні показники. Так, зокрема щодо витягу з державного земельного кадастру (з липня по грудень 2015 р.) отримано 15805 електронних заяв, з якими надано 15758 відповідей, з них: 13532 – витягів (85,87%), 2 226 – відмов (14,13%). При цьому кількість поданих заяв постійно збільшується від 796 – у липні 2015 р. до 4233 – у грудні 2016 р. У свою чергу, лише з жовтня по грудень 2015 р. доступом до інформації про власників земельної ділянки заявники скористались 408637 разів (кількість зареєстрованих переглядів).

Однак, як свідчить правозастосовча практика, впровадження системи безконтактних адміністративних послуг, в тому числі і тих послуг, які надаються Держгеокадастром України, гальмується через недосконаліть правової бази у цій сфері, відсутність належного рівня бюджетного фінансування відповідних реформаційних процесів, а часом і певним саботуванням сучасних інноваційних інструментів, що значно знижують корупційні прояви та ризики з боку посадових осіб окремих суб'єктів публічного адміністрування. Все ці обставини істотно актуалізують необхідність дослідження безконтактних адміністративних послуг, що надаються Держгеокадастром України та іншими органами публічної адміністрації в Україні.

Разом з тим, справедливим буде вказати, що безпосередньо безконтактні адміністративні послуги, які надаються Держгеокадастром України, ніколи не були предметом прискіпливого та глибокого вивчення, що варто вважати певним недоліком адміністративно-правової науки, оскільки сучасні виклики часу вимагають ґрунтовного дослідження інноваційних форм адміністрування, що має надзвичайно важливе значення в контексті європейської інтеграції України.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження порушеної проблематики є наукові праці, присвячені адміністративним послугам та процедурам їх надання, відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів, таких як: В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, М.Ю. Віхляєв, В.М. Гаращук, В.М. Горшенев, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, В.Л. Кобалевський, Л.В. Коваль, І. Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.С. Лагода, Є.О. Легеза, Д.М. Лук'янець, П.С. Лютіков, Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, Г.М. Писаренко, Д.В. Приймаченко, Н.Г. Саліщева, Ю.М. Старілов, С.С. Студенікін, В.П. Тимощук, Ю.О. Тихомиров, А.М. Школик, О.М. Якуба та багато інших.

Мета роботи – на підставі аналізу наукових і нормативних джерел визначити поняття, ознаки та зміст процедури надання безконтактних адміністративних послуг, що надаються Держгеокадастром України, а також окреслити проблеми у цій сфері правозастосування та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в досліджуваній сфері. Відповідно до поставленої мети основними *задачами* дослідження є такі:

– сформулювати поняття та ознаки адміністративної процедури як правової форми надання адміністративних послуг, здійснити класифікацію вказаних адміністративних процедур та провести співвідношення із суміжними правовими поняттями;

– визначити дефініцію, ознаки, принципи та здійснити класифікацію адміністративних послуг;

– охарактеризувати стан нормативного забезпечення, запропонувати поняття, окреслити ознаки та різновиди безконтактних адміністративних послуг, що надаються Держгеокадастром України;

– розкрити адміністративно-правовий статус Держгеокадастру України як суб'єкта надання безконтактних адміністративних послуг;

– охарактеризувати стадії адміністративної процедури з надання безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастру України;

– окреслити стандарти надання безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастру України;

– узагальнити зарубіжний досвід надання безконтактних адміністративних послуг у сфері земельно-кадастрових відносин крізь призму критичного аналізу та визначення шляхів запозичення для України.

РОЗДІЛ 1.
БЕЗКОНТАКТНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

1.1. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки, класифікація та співвідношення із суміжними правовими поняттями

Ще на початку ХХ ст. В.Б. Авер'янов підкреслював, що розвиток адміністративного права в Україні неможливий без законодавчого врегулювання процедурного аспекту відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами. Це зумовлено як необхідністю захисту прав приватних (як фізичних, так і юридичних) осіб у відносинах з органами публічної адміністрації, так і власне потребами підвищення ефективності діяльності останніх. Один із фундаторів сучасної концепції вітчизняної науки адміністративного права зазначав, що в західних демократіях розвиток законодавства про адміністративну процедуру призвів до такого становища, коли загалом адміністративне право в цих країнах регулює здебільшого діяльність публічної адміністрації [1, с. 195]. Власне, на нашу думку, саме такий вектор формування вітчизняного законодавства й має бути сформований наукою адміністративного права.

У цьому аспекті варто констатувати, що сказати про те, що проблематика адміністративних процедур, їх класифікація та співвідношення із суміжними правовими

поняттями завжди цікавила вчених-адміністративістів, значить не сказати нічого. Наукова дискусія з приводу вказаних питань поділила вчених-правознавців на окремі групи науковців залежно від різноманітних підходів до визначення сутності адміністративних процедур та їх місця в системі адміністративного права (або адміністративного процесу). У зв'язку із цим надзвичайно важливим в контексті предмету нашого дослідження є ґрунтовний аналіз різноманітних думок, ідей та міркувань вчених-адміністративістів щодо загальнотеоретичних питань адміністративної процедури. При цьому такий аналіз буде здійснюватись відповідно до сформованих вченими-адміністративістами, так би мовити, течій розуміння адміністративних процедур та їх співвідношення із суміжними правовими поняттями.

Відповідно до першої групи науковців слід віднести тих вчених-адміністративістів, які або ж прямо називали адміністративну процедуру інститутом адміністративного процесу або ж розглядали її в його межах, як його (адміністративного процесу) складову.

Зокрема, Н.В. Галіцина вважає адміністративний процес та адміністративну процедуру різнопорядковими процесуальними поняття, які співвідносяться як ціле та частина [2, с. 32]. Вчена детально розглядає співвідношення обох категорій, зазначаючи, що етимологія будь-якого поняття нерозривно пов'язана з історичним генезисом науки, якої він стосується, не є винятком із зазначеного правила й поняття «адміністративна процедура» та «адміністративний процес». На думку Н.В. Галіциної, еволюціонування термінів «процес» та «процедура» відбувалося в контексті розвитку науки адміністративного права, яка має давню історію її застосування, але процес формування предмета регулювання в сучасному

розумінні, який охоплює поняття, що досліджуються, відбувався в рамках камералістики (науки про фінанси, господарську діяльність), в подальшому – поліцейського права [3, с. 168].

У результаті проведеного дослідження, вчена окреслює такі ознаки адміністративних процедур:

1. Адміністративні процедури застосовуються в публічній сфері. Саме за допомогою адміністративних процедур управлінській діяльності публічної адміністрації надається правова форма, що забезпечує чітке функціонування суб'єктів управління. Адміністративними процедурами можуть бути врегульовані як «внутрішні», організаційні прояви повноважень органів публічної влади, так і «зовнішні» прояви повноважень таких органів, тобто прийняття рішень відносно індивідуальних справ, що має значення для приватних осіб у зв'язку з реалізацією їхніх прав і законних інтересів.

2. Адміністративні процедури регулюють порядок здійснення правозастосувальної діяльності. Застосування права – це владна-організуюча діяльність компетентних органів і осіб, що забезпечують у конкретних життєвих випадках реалізацію юридичних норм. Застосування права необхідне у випадку, коли закон повинен діяти з урахуванням тих або інших конкретних обставин, що вимагають встановлення та контролю. Застосування права – важлива сторона діяльності органів державної влади по виконанню законів і інших правових актів, у процесі якої видаються інші акти, що мають головним чином організаційний характер.

3. Адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян і організа-

цій. Саме «позитивна» сторона адміністративної діяльності повинна одержати нормативне закріплення через адміністративні процедури. У рамках адміністративних процедур не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги приватних осіб на дії і рішення органів публічної адміністрації. Адміністративні процедури не мають своїм результатом застосування примусових заходів.

4. Адміністративні процедури встановлюють визначений порядок здійснення тих або інших дій. Завдання адміністративних процедур – упорядкувати діяльність уповноважених органів влади і всіх зацікавлених осіб. При цьому таке упорядкування має своєю кінцевою метою підвищення ефективності і якості роботи державних органів, забезпечення належного виконання публічною адміністрацією своїх задач і функцій. Таким чином, процедурні норми повинні складати основу діяльності органів публічної влади.

5. Для адміністративних процедур характерний особливий суб'єктний склад. Однією із сторін в адміністративній процедурі завжди виступає державний орган або посадова особа, наділені державно-владними повноваженнями.

6. Адміністративні процедури закріплюються адміністративно-процесуальними нормами, які, в свою чергу, регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права (фінансового, господарського, трудового та ін.) і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб.

Підбиваючи підсумок Н.В. Галіцина зазначає, що під категорією адміністративної процедури слід розуміти встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду,

розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи в сфері публічного управління [3, с. 173-174].

Приблизно в такій же тональності висловлюється й Ю.М. Фролов, який вказує, що поняття «адміністративна процедура» посідає цілком обґрунтоване самостійне місце в адміністративно-процесуальній діяльності і його не слід ототожнювати з категорією «адміністративний процес». Процедура виступає початковою формою урегульованості в діяльності відповідних органів, що, за наявності об'єктивної необхідності, може перетворитися на більш впорядковану форму, яка має назву «процес». Отже, можна зробити висновок, що адміністративна процедура і адміністративний процес є пов'язаними, близькими, але самостійними правовими поняттями, що співвідносяться як частина та ціле [4, с. 694].

О.В. Кузьменко відзначає, що, на відміну від процесу, процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою: у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі, тобто процес наділяється такими ознаками, як динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних переходах від одного до іншого стану, а процедура визначається як дискретність такого руху. Таким чином, процес постає перед нами як «діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права», а процедура – як «формалізований бік такої діяльності» [5, с. 167]. Дещо пізніше О.В. Кузьменко в «Курсі адміністративного процесу» наголошувала на складній структурі відповідного виду юридичного процесу і можливості його розгляду як по вертикалі, так і по горизонталі. Щодо останнього (розгляд по горизонталі) вчена пропонує розглядати його як сукупність проваджень; як «системні утворення, комплекси взаємозалежних і взаємообумов-

лених процесуальних дій». В системі адміністративного процесу, на її думку, доцільно акцентувати увагу на адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних та адміністративно-судочинських видах проваджень [6, с. 40].

Підтримує вказану точку зору й Т.О. Коломоєць. Вчена-адміністративіст при цьому уточнює, що процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес. Тому під юридичною процедурою розуміється регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та право-реалізації. Адміністративна процедура становить встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-визначених справ [7, с. 220].

У свою чергу, О.С. Лагода стверджує, що адміністративно-процесуальна діяльність складається з адміністративно-процедурної та адміністративно-юрисдикційної. Адміністративну процедуру при цьому вчений визначає як встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [8, с. 9]. Слід зазначити, що скоріше за все О.С. Лагода побудував свої доводи на позиціях І.П. Голосніченка, який ще на початку XX ст. пропонував розрізняти дві частини адміністративного процесу – адміністративно-процедурну (прийняття адміністративних актів) та адміністративно-юрисдикційну (розгляд справ про адміністративні правопорушення, адміністра-

ЮРКНИГА
від теорії до практики

Перейти на сайт →