

УДК 35.088:338.465

О. І. Невмержицький

аспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНИХ І СВІТОВИХ ДОСЯГНЕНЬ

У статті порівнюється досвід розробки та впровадження нормативно-правового забезпечення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин у провідних країнах світу та Україні. Представлено різні національні підходи у сфері встановлення стандартів контролю якості адміністративних послуг. Запропоновано заходи, спрямовані на вдосконалення процесу стандартизації адміністративних послуг, поліпшення якості, підвищення ефективності надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин.

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, адміністративні послуги у сфері земельних відносин, контроль надання адміністративних послуг, стандарти якості адміністративних послуг.*

Постановка проблеми. Нормативно-правове забезпечення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин – це правові механізми, які існують як на національному, так і на міжнародному рівні. Розробка цих механізмів є передумовою формування ефективною правовою політикою держави в Україні щодо реалізації фізичними та юридичними особами своїх громадянських прав, свобод і законних інтересів.

У всіх розвинених демократичних країнах якість адміністративних послуг у сфері земельних відносин забезпечується через її постійне оцінювання на кожному з етапів процесу надання послуг, а також завдяки моніторингу задоволеності громадян рівнем, об'ємом, якістю, кількістю та необхідністю послуг, які їм надає відповідний орган. Істотна роль належить і контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання нормативно-правового забезпечення контролю в адміністративній сфері, зокрема його теоретичні аспекти, розглядали у своїх працях 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. Тимошук та ін. Водночас міжнародний досвід нормативно-правового забезпечення контролю надання адміністративних

послуг у сфері земельних відносин належно ще не висвітлений серед українських учених, хоча є окремі праці науковців О. Дрозда і О. Левченко, Є. Легези, Р. Курильцева, О. Петрук, А. Сеніної, Г. Шарія, у яких частково розглядаються аспекти означеної проблеми.

У зв'язку з цим **метою статті** є порівняльний аналіз вітчизняних і світових здобутків із нормативно-правового забезпечення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин і розробка рекомендацій щодо підвищення його ефективності.

Виклад основного матеріалу. Дотримання встановлених стандартів надання адміністративних послуг, зокрема у сфері земельних відносин, має забезпечуватися шляхом належного проведення відповідного державного та громадського контролю. Чи не вперше в Україні положення щодо контролю за дотриманням встановлених стандартів у ході надання зазначених послуг передбачаються у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України [7], де особливе місце відведено процедурі оскарження бездіяльності, дії чи рішення органу влади, метою якого є захист порушених прав фізичної та юридичної особи. Варто зауважити, що створена на підставі рішення Кабінету Міністрів України робоча група з підготовки проекту Адміністративно-процедурного кодексу України розпочала свою роботу ще в 1997 р., однак доте-

пер цей важливий нормативно-правовий акт не розроблено і не прийнято.

Якщо зміст поняття державного контролю розкривається у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 р. № 877-V, то сутність і форми громадського контролю й досі не закріплено в нашій державі на законодавчому рівні, незважаючи на те, що за останні півтора десятиліття у Верховній Раді України було зареєстровано вже чотири законопроекти «Про громадський контроль».

Через дефіцит нормативно-правового забезпечення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин у нашій державі склалася розбіжності у поглядах та уявленнях про специфіку таких послуг, мають місце численні зловживання з боку посадових осіб, що призвело до кризи довіри широкої громадськості до представницьких політичних інституцій.

Окрім зазначених вітчизняних нормативно-правових актів і проектів законів, які знаходяться на розгляді Верховної Ради України, варто виокремити провідний документ, котрим визначено нормативно-правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання земельних адміністративних послуг, – Закон України «Про адміністративні послуги» [6]. Проте цим нормативно-правовим актом взагалі не визначається поняття «контроль у сфері надання адміністративних послуг», а також відповідно не розкриваються особливості й організація його здійснення.

У 2013 р. на виконання цього Закону КМУ прийняв відповідну постанову на затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) [5]. У Примірному (типовому) положенні визначено основні завдання ЦНАПу, зокрема щодо організації надання адміністративних послуг за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень і в найкоротший термін; щодо поліпшення якості надання адміністративних послуг і спрощення процедури їх отримання; інформування суб'єктів звернень щодо порядку та вимог надання адміністративних послуг через адміністратора (п. 4) [5]. Водночас в обох вищезгаданих документах є істотний недолік – у жодному з них не визначено чіткі вимоги до якості послуг, які є вкрай необхідними для їх оцінювання та контролю їх надання.

З огляду на наявність суттєвої проблеми сучасного стану надання адміністративних

послуг у сфері земельних відносин громадянам України, а саме – якість цих послуг, необхідне чітке визначення стандартів якості, відповідних вимог, особливо методів і механізмів контролю, моніторингу й оцінювання цієї якості. Світова практика свідчить, що ці вимоги повинна встановлювати держава і здійснювати відповідне оцінювання та контроль якості через відповідні органи і структури.

Наш аналіз міжнародного досвіду засвідчив, що питання поліпшення системи надання державних і муніципальних послуг населенню, їх стандартизація та регламентація посідають важливе місце в політиці багатьох сучасних держав і спрямовуються на досягнення більш ефективної роботи виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Вектор сучасних стратегій у контексті модернізації адміністративних систем, зазвичай, спрямований на вдосконалення роботи виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування для зміцнення зв'язку з населенням країни.

Водночас необхідно зазначити, що різні країни, в яких ініційовано встановлення стандартів якості публічних послуг і контроль їх надання, демонструють різні національні підходи. Так, якщо у Великій Британії стандарти якості сприймаються «як цілі, які повинні бути виконані і навіть перевершені», то в Італії стандарти якості асоціюються з юридичними зобов'язаннями. В офіційних урядових виданнях рідко можна зустріти вирази типу «стандарти, яких ми прагнемо досягти» або «зростання стандартів» [1, с. 73].

Аналіз зарубіжного досвіду дозволив виявити основні підходи і принципи, які використовуються у світовій практиці системи надання публічних послуг, у т. ч. контролю їх надання.

У низці країн ЄС у 1990-ті рр. було прийнято спеціальні акти, в яких встановлюються загальні вимоги та стандарти якості надання публічних послуг [4, с. 38]. Змістове визначення та законодавче закріплення чітких стандартів контролю надання адміністративних послуг у розвинених демократичних країнах є важливим кроком у реалізації суб'єктами звернення свого права щодо отримання якісних і доступних послуг, зокрема й у сфері земельних відносин.

Практична розробка та використання стандартів контролю якості послуг, що надаються державним сектором, розпочалася в 1992 р. у Великій Британії у зв'язку з прийняттям за ініціативою тодішнього прем'єр-міністра Джона Мейджора Хартії громадян (Citizen's Charter).

Цей документ визначив десятирічну програму, спрямовану на поліпшення якості послуг, що надаються державним сектором країни. Його провідна ідея полягала у встановленні стандартів якості для державних послуг і вимірі фактичного рівня функціонування державних установ порівняно з цими стандартами з метою постійного покращення самих стандартів на основі тиску, що чиниться на постачальників послуг їх кінцевими користувачами. Можливість надання такого тиску ґрунтувалася у цій програмі забезпеченням відкритості діяльності державних установ, насамперед, наданням громадянам інформації як про встановлені стандарти, так і фактичну якість послуг [11, с. 113].

Виходячи з аналізу досвіду реалізації подібної ініціативи у Великій Британії, в 1993 р. Міністерством громадських послуг Італії була ініційована аналогічна програма – «Carta dei servizi». У 1992 р. у Франції було опубліковано документ «La Charte des Services Publics», який визначав базові принципи надання публічних послуг, такі як [3, с. 104]: прозорість і відповідальність, простота і доступність, залучення населення і пристосування до потреб громадян, довіра і надійність.

Аналогічні програми і документи було прийнято у першій половині 1990-х рр. в Іспанії, Ірландії, Бельгії, Норвегії, Данії, Швеції, Фінляндії, а також у США, Австралії та Новій Зеландії [3, с. 105].

У юридичному відношенні встановлення стандартів у країнах ЄС характеризується великою різноманітністю. Зокрема, у Великій Британії їх уведення здійснювалося децентралізовано, за допомогою рішень незалежних агентств та окремих міністерств на національному рівні; на локальному рівні – територіальними підрозділами департаментів уряду, а також окремими державними установами безпосередньо для споживачів послуг. Момент введення того чи іншого стандарту визначався організацією самостійно, з огляду на її рівень готовності до цього та на ступінь тиску з боку суспільної думки. В Італії тимчасові параметри процесу розроблення та запровадження стандартів якості обслуговування в державних установах, навпаки, встановлювалися спочатку таким нормативним актом, як директива прем'єр-міністра, прийнята у січні 1994 р., що обов'язкова для виконання будь-якою державною установою [8, с. 35].

Новий юридичний засіб, який примусив державні установи вводити та виконувати стандарти контролю якості, знову передбачав ті ж жор-

сткі терміни їх встановлення, однак доповнював їх визначенням порядку введення за галузями державного сектору: насамперед, організаціям охорони здоров'я, потім – освіти і т. п. Як наслідок, за чималого охоплення установ різних секторів прийнятими стандартами спостерігалися суттєві розбіжності. Саме цим Італія істотно відрізняється від Великої Британії, де, незважаючи на відсутність жорсткої законодавчої бази, успішність запровадження стандартів контролю якості виявилася значно вищою. Нарешті, стандарти контролю якості безпосередньо впливають на підвищення якості публічних послуг, оскільки часто мають цільовий характер, фіксуючи не тільки необхідність не знижувати досягнутого рівня, а й його підвищення впродовж планового періоду [8, с. 35].

У США відповідальність за вироблення конкретних рекомендацій щодо підвищення контролю якості державних послуг була покладена на Міжвідомчу комісію з перегляду діяльності державних установ, створену 03 березня 1993 Президентом Б. Клінтоном, яку очолив віце-президент А. Гор.

Координація реформ державного управління у Польщі здійснюється Урядовим уповноваженим з реформування державної системи. Завдання цього органу полягають у розробленні стратегічних напрямів якісних перетворень у сфері державного управління та контролю за їх виконанням [1, с. 72].

Таким чином, зарубіжний досвід свідчить про ту значущість, яку країни надавали реформі державного сектора, і про необхідність координації цього процесу на найвищому рівні.

Міністерство державних службовців і державних реформ Французької Республіки запропонувало нову методику підвищення ефективності надання громадянам державних послуг під назвою Хартія Маріанни «Для кращого прийому населення». Призначення Хартії – у спрощенні доступу громадян до державних служб, що надають послуги населенню, чуйному та ввічливому прийомі населення, зрозумілій відповіді на питання громадян [2, с. 12]. Хартія, адресована всім організаціям державного сектору, була винесена на затвердження Комісії «з питань поліпшення якості комунального обслуговування» 09 липня 2003 р. Її створення ініційовано для організацій державного сектору, як центральних, так і регіональних, діяльність яких спрямована на надання послуг населенню і для юрисдикційних органів. Початком виконан-

ня програми Хартії Маріанни вважається 03 січня 2005 р. Застосування Хартії здійснюється відповідно до чотириступеневої схеми [2, с. 13]: введення в дію та контроль, здійснюваний різними міністерствами на національному рівні; поширення на всі організації державного сектору і подальший контроль за застосуванням, здійснюваний безпосередньо міністерствами; координація та контроль, що здійснюються представниками міністерств на рівні департаментів; введення в дію та контроль на рівні державних органів.

У Великій Британії в 1991 р. було опубліковано «Хартію громадянина» («Citizen's Charter»), яка містить чималу кількість показників та індикаторів якості виконання місцевими органами влади своїх функцій з обслуговування клієнтів, тобто громадян. Хартією встановлено принципи, що повинні стати провідними у діяльності державних установ і організацій, котрі надають послуги населенню, а також зобов'язання уряду в цій галузі. Зокрема, до цих принципів віднесено: чіткі стандарти послуг; відкритість і повнота інформації; надання консультацій населенню і можливість вибору послуг; їх ефективність і корисність тощо.

Хоча державна система Великої Британії демонструє загалом стабільність та ефективність, уряд країни прикладає постійні зусилля з метою вдосконалення її окремих елементів, зокрема й у сфері контролю надання адміністративних послуг населенню [9, с. 39]. У схваленій урядом у 1998 р. концепції «Кращі цінності» (Best value) задекларовано нові принципи, покладені в основу діяльності місцевих органів влади, відповідальних за забезпечення якісних послуг для населення.

Таким чином, зарубіжний досвід стандартизації державних і муніципальних послуг показує, що ці питання посідають важливе місце в політиці багатьох сучасних держав, спрямованій на досягнення більш ефективної роботи виконавчих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Приймаються спеціальні програми розвитку державної служби, найважливіша мета яких – підвищення стандартів державних послуг, поліпшення їх організації, розподілу та контролю за їх наданням.

В Україні практика встановлення чітких вимог до проведення моніторингу, оцінювання результатів і контролю якості адміністративних послуг, зокрема у сфері земельних відносин, ще не сформована належним чином. Контроль

якості адміністративних послуг, які надаються населенню, є вкрай важливим питанням. Водночас усі форми контролю – як державного, так і громадського – не реалізуються повною мірою в сучасній вітчизняній практиці. Це стосується як внутрішнього контролю, що поділяється на такі його основні види, як стратегічний і операційний, так і зовнішнього контролю, зокрема з боку зовнішніх експертів і громадськості.

Як слушно зазначає Д. Сухінін, в Україні практично відсутні нормативно закріплені методи проведення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин, на відміну від інших розвинених демократичних країн світу, де є чітко визначені та нормативно закріплені технології, підходи, методи, шляхи організації та проведення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин [10, с. 125].

Висновки і пропозиції. Отже, сьогодні можна переконатися у відсутності чітко визначених і нормативно закріплених моделей контролю надання адміністративних послуг України. Їх розробка і нормативне закріплення є необхідними умовами подальшого розвитку всієї системи державного адміністрування в країні.

Підсумовуючи зарубіжний досвід, для вдосконалення моніторингу, оцінювання та контролю якості адміністративних послуг в Україні, крім об'єднання всіх нормативно-правових актів із питань контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин в єдиному документі – Кодексі якості адміністративних послуг, на нашу думку, необхідно здійснити такі найважливіші кроки:

– сформуванню нормативно-правову базу стандартизації надання адміністративних послуг незалежно від місця їх надання та бюджетних можливостей суб'єктів України й органів місцевого самоврядування;

– розробити і прийняти окремий закон України «Про громадський контроль в Україні»;

– створити мережу організацій і установ, що полегшуватиме процес надання адміністративних послуг через проведення досліджень, формування інформаційних баз даних, надання консультацій і навчання як державних і муніципальних службовців, так і споживачів послуг;

– надання адміністративних послуг здійснювати тільки на підставі державних і муніципальних стандартів із широким застосуванням передових інформаційно-комунікаційних технологій;

– поліпшити якість і підвищити ефективність надання адміністративних послуг шляхом упровадження інноваційних підходів і прогресивного практичного досвіду;

– чітко визначити механізми відповідальності органів влади й управління, що надають послуги, у всіх проявах, які повинні бути нормативно закріплені, прозорі та легкі в застосуванні;

– затвердити відповідною постановою Кабінету Міністрів України методичні положення про проведення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин в Україні, в яких повинні бути визначені вимоги та регламентовані основні правила реалізації цих процесів у нашої державі.

Список використаної літератури:

1. Кайль Я.Я. Зарубежный опыт внедрения стандартизации государственных и муниципальных услуг. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2010. № 21 (78). С. 71–79.
2. Министерство госслужащих и государственных реформ Французской Республики. Хартия Марианна: методологическое пособие для успешного применения : статья / Министерство госслужащих и государственных реформ Французской Республики. Муниципальная служба № 4. Москва : ПРОМЕДИА, 2005. 24 с.
3. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект) : монографія / за заг. ред. Пухтецької А.А. Київ : Київський ун-т ім. Бориса Грінченка, 2016. 224 с.
4. Михайлюк Я.Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. *Загальне адміністративне право*. 2015. № 12. С. 37–44.
5. Постанова КМУ від 20 лютого 2013 р. № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п>.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
7. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (№ 11472 від 03 грудня 2012 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://wl.cl.rada.gov.ua>.
8. Система державного управління Італійської Республіки: досвід для України / уклад. : Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, Л.В. Примаченко. Київ : НАДУ, 2012. 48 с.
9. Соловійов В. Особливості реформування державного управління Великобританії. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 10. С. 38–46.
10. Сухинин Д. Нормативно-правове забезпечення контролю, моніторингу та оцінювання якості комунальних послуг в Україні. *Legea și viața*. Іуліе 2014. С. 122–125.
11. Циганов О.Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та Україні. *Юридичний науковий журнал*. 2017. № 5. С. 111–114.

Невмержицкий А. И. Нормативно-правовое обеспечение контроля предоставления административных услуг в сфере земельных отношений: сравнительный анализ отечественных и мировых достижений

В статье сравнивается опыт разработки и внедрения нормативно-правового обеспечения контроля предоставления административных услуг в сфере земельных отношений в ведущих странах мира и Украине. Представлены различные национальные подходы в области установления стандартов контроля качества административных услуг. Предложены меры, направленные на совершенствование процесса стандартизации административных услуг, улучшение качества, повышение эффективности предоставления административных услуг в сфере земельных отношений.

Ключевые слова: *нормативно-правовое обеспечение, административные услуги в сфере земельных отношений, контроль предоставления административных услуг, стандарты качества административных услуг.*

Nevmerzhyskyi O. I. Normative legal supply of control of administrative services in the land relations: comparative analysis of domestic and world achievements

The article compares the experience of development and implementation of regulatory and legal control over the provision of administrative services in the field of land relations in the leading countries of the world and Ukraine. Different national approaches in the field of setting standards for quality control of administrative services are presented. Proposed measures aimed at development the process of standardization of administrative services, improvement of quality, increase of the efficiency of providing administrative services in the field of land relations.

Key words: *normative-legal support, administrative services in the field of land relations, control over the provision of administrative services, standards of quality of administrative services.*