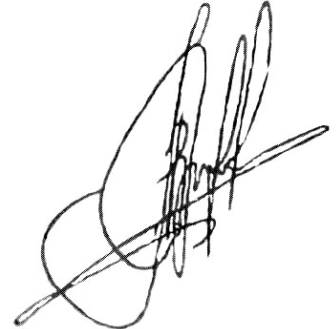


МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЛЕВЧЕНКО ОЛЕГ ВАСИЛЬОВИЧ



УДК 342.922

**БЕЗКООНТАКТНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ГЕОДЕЗІЇ,
КАРТОГРАФІЇ ТА КАДАСТРУ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дніпропетровськ – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Відкритому міжнародному університеті розвитку людини «Україна».

Науковий керівник –

кандидат юридичних наук, доцент

Дрозд Олексій Юрійович;

Національна академія внутрішніх справ,
доцент кафедри адміністративної діяльності.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Віхляєв Михайло Юрійович,

Запорізький національний університет,
професор кафедри конституційного та трудового права;

кандидат юридичних наук

Шкарупа Костянтин Вікторович,

Інститут кримінально-виконавчої служби
Державної пенітенціарної служби України,
викладач кафедри загально-юридичних дисциплін.

Захист відбудеться 07 липня 2016 р. об 11-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49005, м. Дніпропетровськ, проспект Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: м. Дніпропетровськ, проспект Гагаріна, 26.

Автореферат розісланий 03 червня 2016 року.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**



В.С. Березняк

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Основоположними задачами сучасного реформування публічної адміністрації є остаточно 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 й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Саме електронне урядування стало організаційною передумовою запровадження у 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 фізичними 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 і статистичні показники. Так, щодо витягу з державного земельного кадастру (з липня по грудень 2015 р.) отримано 15805 електронних заяв, з якими надано 15758 відповідей, з них: 13532 – витяги (85,87 %), 2226 – відмови (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 недосконалість

правової бази у цій сфері, відсутність належного рівня бюджетного фінансування відповідних реформаційних процесів, а часом – і певне саботування сучасних інноваційних інструментів, що значно знижує корупційні прояви та ризики з боку посадових осіб окремих суб'єктів публічного адміністрування. Всі ці обставини істотно актуалізують необхідність дослідження безконтактних адміністративних послуг, що надаються Держгеокадастром 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 слід 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, таких відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів, 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. Горшенєв, 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 багатьох інших.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в рамках загальноуніверситетської наукової теми «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696). Крім того, тема дисертації пов'язана з підготовкою змін до законодавства про адміністративні послуги та має безпосереднє відношення до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. «Про затвердження Концепції розвитку електронного урядування в Україні» та Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р.

Тема дисертації відповідає Пріоритетним напрямкам розвитку правової науки в Україні на 2011-2015 рр., затвердженим постановою Загальних зборів НАПрН України від 24 вересня 2010 р.

Мета і задачі дослідження. *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 правозастосування та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в досліджуваній сфері. Відповідно до поставленої мети основними *задачами* дослідження є такі:

- сформулювати авторське визначення поняття та ознак адміністративної процедури як правової форми надання адміністративних послуг, здійснити класифікацію вказаних адміністративних процедур та провести співвідношення із суміжними правовими поняттями;

- сформулювати авторське визначення поняття, ознак, принципів та здійснити класифікацію адміністративних послуг, що надаються Держгеокадастром України;

- 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 Держгеокадастром України;

- окреслити стандарти надання безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастром України;

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

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері надання адміністративних послуг Держгеокадастром України.

Предметом дослідження є безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність філософських, загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів, пізнавальний потенціал яких був спрямований на досягнення мети дослідження.

Діалектичний метод пізнання процесів, що відбуваються у сфері надання адміністративних послуг в цілому та у сфері надання безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастром України зокрема, дозволив розглянути їх у розвитку та взаємозв'язку, виявити усталені напрями і закономірності (розділ 1). *Метод порівняльного правознавства* застосовувався для аналізу зарубіжного досвіду надання безконтактних адміністративних послуг у сфері земельно-кадастрових відносин (підрозділ 2.4). За допомогою *конкретно-історичного методу* простежено становлення та розвиток безконтактних адміністративних

послуг в Україні (підрозділ 1.3). *Методи системного та структурно-функціонального аналізу* використано під час розгляду стадій безконтактних адміністративних послуг, що надаються Держгеокадастром України (підрозділ 2.2). *Методи класифікації та групування* застосовано для визначення загальних ознак та рис безконтактних адміністративних послуг, що надаються Держгеокадастром України (підрозділ 1.3). *Функціональний метод* дав змогу дослідити діяльність Держгеокадастру України як спосіб реалізації його компетенції та визначити стандарти надання безконтактних адміністративних послуг (підрозділи 2.1, 2.3).

Нормативною основою дисертації є Конституція України, законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Держгеокадастру України та інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Держгеокадастром України та Державним агентством з питань електронного урядування України.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним монографічним дослідженням безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастру України, результатом якого стала низка нових наукових положень і висновків, що виносяться на захист, а саме:

уперше:

– визначено поняття та ознаки безконтактних адміністративних послуг, що надаються Держгеокадастром України; зокрема, автором сформульовано дефініцію «безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру» як адміністративні послуги, що надаються в електронній формі на підставі електронного звернення особи через Єдиний державний портал адміністративних послуг або відповідну інтегровану електронну систему, в тому числі за допомогою Публічної кадастрової карти України, з обов'язковою ідентифікацією суб'єкта звернення;

– визначено та охарактеризовано стадії адміністративної процедури з надання безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастром України, а саме: 1) подання заяви на отримання адміністративної послуги; 2) розгляд заяви особи на отримання адміністративної послуги та прийняття рішення про надання адміністративної послуги чи відмову в її наданні; 3) оскарження рішення про надання чи відмову в наданні адміністративної послуги; 4) видання адміністративного акта (виконання рішення,

прийнятого за результатами розгляду заяви про надання адміністративної послуги). При цьому виявлено, що безконтактна форма передбачає електронний варіант звернення (через мережу Інтернет, в тому числі через Єдиний державний портал адміністративних послуг або портал Публічної кадастрової карти України) та може одержуватись автоматично або шляхом повідомлення на електронну адресу заявника;

– запропоновано авторський перелік стандартів надання безконтактних адміністративних послуг та розкрито їх зміст, зокрема виокремлено такі стандарти якості електронних послуг, як: результативність, своєчасність, доступність, зрозумілість та зручність, відкритість, ринкова вартість послуги;

удосконалено:

– наукові положення щодо визначення адміністративної процедури як правової форми надання адміністративних послуг, у зв'язку із чим обґрунтовано, що під адміністративною процедурою розуміється встановлена законом сукупність послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин;

– загальні теоретико-правові положення про адміністративні послуги; зокрема, автором визначено поняття, ознаки та принципи надання адміністративних послуг. У зв'язку з цим на підставі наявних у правовій науці поглядів та чинного законодавства окреслено ознаки адміністративних послуг, а саме: адміністративні послуги надаються за заявою фізичної або юридичної особи; адміністративні послуги надаються органами та посадовими особами публічної адміністрації; конфігурація надання адміністративних послуг – реалізація владних повноважень; форма надання – спеціальний, офіційно визначений законом порядок (адміністративна процедура); результат адміністративної послуги – прийняття адміністративного акта, яким встановлюються, змінюються чи припиняються права та обов'язки особи; надання адміністративних послуг спрямоване на реалізацію фізичними або юридичними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків;

– наукові положення щодо класифікації адміністративних послуг; зокрема, спираючись на розроблені у доктрині адміністративного права критерії класифікації адміністративних послуг, запропоновано власну систематику вказаних послуг, у зв'язку із чим окреслено такі критерії: за суб'єктом звернення; за суб'єктом надання адміністративних послуг; за формою звернення до суб'єкта надання адміністративних послуг; за способом надання адміністративних послуг, наприклад: а) контактні, які у

свою чергу поділяються на ті, що надаються безпосередньо, та ті, що надаються через центри надання адміністративних послуг; б) безконтактні (ті, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг або інтегровані інформаційні системи); за критерієм платності; за безпосереднім предметом послуг; за сферою надання послуг;

дістало подальшого розвитку:

– наукові положення, які стосуються узагальнення зарубіжного досвіду надання безконтактних адміністративних послуг у сфері земельно-кадастрових відносин;

– наукові положення щодо адміністративно-правового статусу Держгеокадастру України як суб'єкта надання безконтактних адміністративних послуг.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– науково-дослідній діяльності – для подальшої розробки теоретичних і прикладних проблем надання безконтактних адміністративних послуг (акти впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 15.10.2015, Національної академії внутрішніх справ від 13.01.2016, Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» від 14.01.2016);

– правотворчій та правозастосовній діяльності – результати дослідження містять низку пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства, запропоновані рекомендації можуть бути використані для підвищення ефективності практичної діяльності суб'єктів адміністрування у вказаній сфері праввідносин (довідки Інституту законодавства Верховної Ради України від 29.12.2015 № 22/871-1-15 та Науково-дослідного інституту публічного права від 19.01.2016 № 315-52);

– навчальному процесі – матеріали дослідження можуть бути використані при викладанні студентам ВНЗ дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес», а також під час підготовки наукових статей і повідомлень (акт впровадження Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» від 14.01.2016).

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, а саме: «Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні» (Херсон, 2014), «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії» (Харків, 2015), «Чинники розвитку юридичних наук у ХХІ столітті» (Дніпропетровськ, 2015), «Роль права та закону в громадянському суспільстві» (Київ, 2015), «Міжнародні та національні правові виміри

забезпечення стабільності» (Львів, 2015).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення у семи наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі у двох зарубіжних фахових наукових виданнях, а також у п'яти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатка. Загальний обсяг дисертації становить 197 сторінок, з яких 165 сторінок основного змісту. Список використаних джерел налічує 198 найменувань і займає 22 сторінки, додаток викладено на 10 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, висвітлено ступінь її наукової розробленості, зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами, визначено мету, задачі, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його методологію та емпіричну базу, розкрито наукову новизну і практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації, структури та обсягу роботи.

Розділ 1 «Безконтактні адміністративні послуги за законодавством України: теоретико-правовий аналіз» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки, класифікація та співвідношення із суміжними правовими поняттями»* розкрито сутність та ознаки адміністративної процедури як правової форми надання адміністративних послуг; здійснено класифікацію та проаналізовано співвідношення поняття, що досліджується, із суміжними правовими категоріями.

Удосконалено наукові підходи щодо класифікаційних критеріїв адміністративної процедури, зокрема запропоновано виділяти: за порядком здійснення: звичайні та спрощені адміністративні процедури; залежно від суб'єкта ініціювання: заявні та втручальні; залежно від предмета: щодо надання адміністративних послуг, щодо застосування заходів адміністративного примусу, контрольно-наглядові, атестаційні, нормотворчі (прийняття нормативно-правових актів), укладання адміністративно-правового договору тощо.

Автор підтримує тезу тих вчених-адміністративістів, які вважають, що такі категорії, як «адміністративна процедура» та «адміністративний

процес», є, так би мовити, паралельно існуючими явищами, регулюючі механізми яких мають різні завдання та призначення. Наголошено, що сучасний розвиток вітчизняного адміністративного законодавства та практики його застосування свідчить: на даний час адміністративна процедура як самостійна складова адміністративного права поки що остаточно не сформувалась, хоча контури її є все більш чіткими, проте, на жаль, все ще занадто довільно описуються окремими представниками адміністративно-правової науки на шпальтах наукових, публіцистичних та навчальних видань.

На підставі розгляду адміністративної процедури, в тому числі її поняття, ознак, критеріїв класифікації та співвідношення із суміжними правовими поняттями, обґрунтовано, що вона є правовою формою, алгоритмом надання адміністративних послуг.

У підрозділі 1.2 *«Поняття, ознаки, принципи та класифікація адміністративних послуг»* здійснено загальнотеоретичний аналіз відповідної правозастосовчої діяльності органів публічної адміністрації, у тому числі визначено зміст категорії «адміністративна послуга», окреслено її перманентні ознаки, охарактеризовано принципи відповідної діяльності та удосконалено наукові положення щодо класифікації адміністративних послуг.

Зокрема, принципи надання адміністративних послуг визначено як основоположні ідеї та ціннісні правові орієнтири, які визначають стандарти надання адміністративних послуг та виступають гарантіями дотримання прав і законних інтересів осіб – учасників відповідних адміністративних відносин.

Спираючись на положення Закону України «Про адміністративні послуги», автор запропонував як базовий перелік принципів, закріплений у ст. 4 вищезазначеного Закону (верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень).

У підрозділі 1.3 *«Безконтактні адміністративні послуги, що надаються Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру: нормативне забезпечення, ознаки, поняття та різновиди»* автором визначено нормативну основу надання електронних адміністративних послуг Держгеокадастру України, досліджено теоретичні аспекти вказаних послуг, а також приділено увагу електронному урядуванню як предтечі запровадження в практику діяльності органів

публічної адміністрації безконтактних адміністративних послуг.

Доведено, що передумови формування та запровадження інституту безконтактних (електронних) адміністративних послуг, які надаються Держгеокадастром України, за характером їх впливу можна поділити на організаційні та нормативні. Серед організаційних передумов можна назвати: адаптацію вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, реформу сектору публічного адміністрування й державної служби та розвиток еволюційного електронного урядування в Україні. До нормативних передумов слід віднести законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які закріплюють правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг, в тому числі й електронних, порядок надання таких послуг, а також норми програмного характеру, що визначають вектори подальшого розвитку електронного урядування в цілому в Україні та модернізацію надання безконтактних адміністративних послуг зокрема.

Встановлено, що у 2015 р. Держгеокадастр України та Державне агентство з питань електронного урядування презентували перші безконтактні послуги у земельній сфері. Зокрема, було запроваджено три найбільш популярні електронні послуги у сфері земельних відносин: витяг з державного земельного кадастру (липень 2015 р), витяг про нормативно-грошову оцінку земельної ділянки та доступ до інформації про власників або розпорядників земельної ділянки (жовтень 2015 р.).

Розділ 2 «Правова характеристика надання безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру» містить чотири підрозділи.

У підрозділі 2.1 «Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру як суб'єкт надання безконтактних адміністративних послуг» крізь призму надання безконтактних адміністративних послуг проаналізовано ресурс структурних елементів адміністративно-правового статусу Держгеокадастру України, визначено дефініцію «адміністративно-правовий статус Держгеокадастру України».

Окреслено елементи адміністративно-правового статусу вказаного суб'єкта, зокрема: адміністративна правосуб'єктність (адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність, складовою якої є адміністративна деліктоздатність), суб'єктивні права та обов'язки (компетенція, повноваження).

Встановлено, що Держгеокадастр України є розпорядником великого обсягу інформації у сфері земельних відносин. Значну кількість правочинів громадяни можуть здійснити спираючись виключно на відомості, які надаються Держгеокадастром України. Вказаний суб'єкт та його територіальні органи надають платні та безоплатні адміністративні послуги

за трьома основними напрямками: 1) внесення інформації до бази даних Державного земельного кадастру (державна реєстрація земельних ділянок, обмежень у використанні земель); 2) видача з бази даних витягів та довідок (витяг з Державного земельного кадастру про земельні ділянки, обмеження у використанні земель, довідка, що містить узагальнену інформацію про землі, викопіювання з кадастрової карти); 3) інші послуги (проведення державної експертизи тощо).

У підрозділі 2.2 *«Стадії адміністративної процедури з надання безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру»* на підставі чинного законодавства та розглянутих численних наукових підходів до вирішення цього питання, запропонованих в адміністративно-правовій літературі, автором окреслено етапи відповідної процедури з їх детальним аналізом.

Зокрема, визначено такі стадії адміністративної процедури з надання безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастру України: 1) подання заяви на отримання адміністративної послуги; 2) розгляд заяви особи на отримання адміністративної послуги та прийняття рішення про надання адміністративної послуги чи відмову в її наданні; 3) оскарження рішення про надання чи відмову в наданні адміністративної послуги; 4) видання адміністративного акта (виконання рішення, прийнятого за результатами розгляду заяви про надання адміністративної послуги). При цьому виявлено, що безконтактна форма передбачає електронний варіант звернення (через мережу Інтернет, в тому числі через Єдиний державний портал адміністративних послуг або портал Публічної кадастрової карти України) та може одержуватись автоматично або шляхом повідомлення на електронну адресу заявника.

Автором запропоновано зміни та доповнення до чинного законодавства у цій сфері щодо удосконалення відповідної адміністративної процедури (в тому числі і до Закону України «Про адміністративні послуги»), а також наголошено на необхідності підтримки ряду законодавчих ініціатив з питань удосконалення надання адміністративних послуг (наприклад, «Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України» № 3224 від 05 жовтня 2015 р.), які спрямовані на спрощення доступу громадян до системи безконтактних послуг.

У підрозділі 2.3 *«Стандарти надання безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру»* на основі положень сучасної доктрини адміністративного права, практики застосування законодавства у цій сфері

окреслено критерії оцінювання (стандарти) надання вказаним суб'єктом безконтактних адміністративних послуг, визначено їх зміст.

Виявлено, що за даними соціологічних, експертних і наукових досліджень процедура надання адміністративних послуг має ряд суттєвих зауважень з боку споживачів, які в основному стосуються саме якості та стандартів надання названих послуг (зокрема: ускладнені процедури отримання адміністративних послуг; занадто тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг; обмежений й незручний режим роботи суб'єктів надання адміністративних послуг; наявність великих черг; погане облаштування приміщень адміністративних органів під потреби осіб з обмеженими фізичними можливостями, відвідувачів з дітьми тощо; відсутність належної інформації щодо отримання адміністративних послуг та роботи відповідних органів; проблема так званого «територіального монополізму»; питання оплати адміністративних послуг; брак належного шанобливого ставлення до громадян з боку представників публічної адміністрації тощо).

Встановлено, що переважну більшість із вказаних проблем безконтактні послуги або вирішують в цілому, або ж взагалі унеможливають їх існування та прояви. У підсумку автором запропоновано окреслений ним перелік стандартів надання безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастру України закріпити в межах нормативно-правових актів, що визначають адміністративно-правовий статус цього органу державної влади.

У підрозділі 2.4 *«Зарубіжний досвід надання безконтактних адміністративних послуг у сфері земельно-кадастрових відносин: критичний аналіз та шляхи запозичення для України»* наголошено на тому, що використання конкретних зарубіжних практик функціонування органів публічної адміністрації, запозичення зарубіжного досвіду законодавчого врегулювання у тій чи іншій сфері, імплементація відповідних норм у вітчизняну систему законодавства є одним із пріоритетних шляхів подальшого вдосконалення засад публічного адміністрування в Україні.

Автором детально розглянуто відповідний досвід таких держав, як Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Нідерландів, Французька Республіка, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Королівство Бельгія, Канада, Королівство Швеція, Республіка Болгарія, Литовська Республіка, Латвійська Республіка, Фінляндська Республіка та ін. На підставі проведеного аналізу запропоновано конкретні пропозиції щодо використання відповідного зарубіжного досвіду, спрямовані на удосконалення законодавства у цій сфері та практики надання безконтактних адміністративних послуг у сфері земельно-кадастрових відносин.

Зокрема, обґрунтовано, що для покращення вітчизняної процедури надання безконтактних адміністративних послуг потребує запозичення досвід таких держав, як:

– Литовська Республіка (у частині використання технології ArcGIS Server для отримання адміністративних послуг з приводу інформації з кадастру та реєстрів нерухомого майна про адреси об'єктів і зони оцінки шляхом пошуку за унікальним ідентифікатором, адресою або географічним розташуванням, а також окремих послуг з оподаткування нерухомості);

– Королівство Швеція (у частині впровадження системи діловодства, яка об'єднує всю інформацію про нерухомість – текстові реєстри та індексні кадастрові карти – в інтегрованій геоінформаційній системі, за допомогою якої більшість клієнтів можуть автоматично одержувати цілий комплекс адміністративних послуг одночасно з істотною економією матеріальних ресурсів і часу).

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні поняття, ознак та змісту процедури надання безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастром України, а також в окресленні проблем у цій сфері правозастосування та формулюванні пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в досліджуваній сфері. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Окреслено ознаки адміністративної процедури: сфера об'єктивізації – діяльність публічної адміністрації (офіційний характер); правова детальна регламентація, специфічний суб'єктний склад, цілеспрямованість; результатом є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин.

2. Адміністративну послугу визначено як форму сервісної діяльності органів та посадових осіб публічної адміністрації, яка здійснюється у визначеному законом порядку, спрямована на забезпечення умов для належної реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, виконання обов'язків особи, за заявою такої особи і результатом якої є прийняття адміністративного акта (вузьке розуміння); як інститут адміністративного права, який регулює правовідносини, що виникають на підставі ініціативи приватної особи щодо реалізації її суб'єктивних прав чи виконання нею обов'язків в межах адміністративної процедури здійснення відповідних владних повноважень суб'єктом надання такої послуги, результатом якої є прийняття адміністративного акта (широке розуміння).

3. Окреслено ознаки безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастру України, зокрема: а) електронна форма звернення за одержанням послуги; б) надання послуги через Єдиний державний портал адміністративних послуг та інтегровану електронну систему Держгеокадастру України; в) доступ до адміністративної послуги за допомогою Публічної кадастрової карти України; г) обов'язкова ідентифікація суб'єкта звернення щодо окремих послуг (перегляд, копіювання та роздрукування інформації про власників земельної ділянки, суб'єктів речового права на земельну ділянку, державну реєстрацію права власності на земельну ділянку тощо); д) здійснення оплати за надання адміністративної послуги суб'єктами звернення дистанційно, в електронній формі; е) отримання суб'єктами звернення результатів надання адміністративної послуги за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

4. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий статус Держгеокадастру України як суб'єкта надання безконтактних адміністративних послуг – це комплекс закріплених нормами адміністративного права суб'єктивних прав і обов'язків центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності та земельних відносин, а також у сфері Державного земельного кадастру, зміст яких обумовлюється обсягом та характером адміністративної правосуб'єктності вказаної служби.

5. Визначено такі стадії адміністративної процедури з надання безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастру України: 1) подання заяви на отримання адміністративної послуги; 2) розгляд заяви особи на отримання адміністративної послуги та прийняття рішення про надання адміністративної послуги чи відмову в її наданні; 3) оскарження рішення про надання чи відмову в наданні адміністративної послуги; 4) видання адміністративного акта (виконання рішення, прийнятого за результатами розгляду заяви про надання адміністративної послуги). При цьому виявлено, що безконтактна форма передбачає електронний варіант звернення (через мережу Інтернет, в тому числі через Єдиний державний портал адміністративних послуг або портал Публічної кадастрової карти України) та може одержуватись автоматично або шляхом повідомлення на електронну адресу заявника.

6. Сформульовано пропозиції до законодавства України про адміністративні послуги (в тому числі і безконтактні) щодо удосконалення процедури оскарження в електронному режимі. Зокрема, запропоновано, що оскарження має передбачати не тільки можливість апеляції шляхом надсилання скарги на електронну адресу, але й за допомогою широко розвинутої за кордоном практики використання на відповідних порталах адміністративних послуг або інтегрованих інформаційних системах «лінків»

з назвою «complaint», «appeal» (скарга, апеляція). При натисканні такого «лінку» особа автоматично має одержувати форму скарги із відповідними реквізитами. Із надсиланням такої скарги автоматично розпочинається перебіг строку її розгляду, порушення якого тягне за собою юридичну відповідальність для особи, яка її розглядає. Про результати розгляду скарги особа повідомляється шляхом надсилання інформації на її електронну адресу.

7. Запропоновано авторський перелік стандартів надання безконтактних адміністративних послуг, зокрема:

1) результативність. Про наслідки розгляду замовлення заявника йому надсилається на електронну пошту лист з інформацією про відповідні результати адміністративної процедури. Це може бути як повідомлення про виконання послуги і необхідність одержання її результатів у найближчому ЦНАПі, так і автоматичне одержання послуги за допомогою Публічної кадастрової карти України. Підстава для негативної оцінки – ненадання адміністративної послуги або незаконна відмова від її виконання (у випадку законності вимог її заявника). Також про якість послуги свідчить стабільність роботи інтегрованих інформаційних систем державних органів, органів місцевого самоврядування та Єдиного державного порталу адміністративних послуг;

2) своєчасність. Якісно наданою вважається та послуга, яка надана своєчасно. Цей критерій тісно пов'язаний із результативністю безконтактних послуг і залежить від коректності роботи відповідних порталів та інформаційних систем, адже послуга може бути надана із запізненням у зв'язку з недосконалістю адміністрування інформаційної системи або порталу, так званих хакерських атак тощо. Підстава для негативної оцінки – несвоєчасне надання адміністративної послуги;

3) доступність. Вказаний критерій має комплексний характер і залежить від багатьох чинників. Доступність безконтактних послуг залежить не тільки від технічної можливості Держгеокадастру України та адміністраторів Єдиного державного порталу адміністративних послуг, але й від рівня інформаційного розвитку суспільства, розвитку інформаційних технологій в державі тощо. Іншим аспектом цього стандарту оцінювання якості є остаточне запровадження в обіг електронного цифрового підпису та можливостей ІД-банкінгу, що значно спростить доступ громадян до безконтактних адміністративних послуг, які надаються через мережу Інтернет;

4) зрозумілість та зручність. Цей стандарт якості передбачає, що для заявника має бути максимально зрозумілим увесь алгоритм одержання адміністративної послуги та окремі його етапи – від подання заяви та оплати послуги до її одержання. Зручність електронної послуги залежить від рівня професійної підготовки розробників інтегрованих електронних

інформаційних систем та коректної роботи відповідних Інтернет-порталів, визначеності у питанні, наскільки враховано інтереси та потреби споживачів послуг при організації надання послуг у конкретному органі;

5) відкритість. Під вказаним критерієм розуміється наявність якомога більш повної інформації, необхідної для одержання електронної адміністративної послуги (перелік необхідних документів, строк розгляду, розмір збору (плати), відповідальна особа), можливість отримання консультативної допомоги тощо. Підстава для негативної оцінки – низький рівень інформаційного забезпечення про послугу, ускладнений механізм одержання інформації про послугу (зокрема, наявність бланкетних посилань на інші інформаційні джерела тощо);

6) ринкова вартість послуги. Вартість адміністративної послуги має визначатись виходячи з чинників ринкового характеру (попит, пропозиція тощо).

8. Запропоновано для підвищення якості надання адміністративних послуг у межах відповідних інтегрованих інформаційних систем (в тому числі Публічної кадастрової карти України тощо), на Єдиному державному порталі адміністративних послуг запровадження он-лайн анкетування замовників послуг. В анкеті, зокрема, можна передбачити критерії оцінювання процедури надання послуги в цілому або окремих її етапів та запропонувати оцінити послуги за бальною (п'яти-, десяти- тощо) шкалою. Окремо пропонується передбачити побажання та зауваження заявників до суб'єктів надання адміністративних послуг.

9. Наголошено на необхідності підтримки ініціативи Кабінету Міністрів України щодо надання можливості використання ID-картки (паспорт громадянина України у форматі картки, що містить безконтактну електронну схему) як надійного засобу електронного цифрового підпису («Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України» № 3224 від 05 жовтня 2015 р.). Вказаний Проект передбачає можливість використання ID-картки як засобу електронного цифрового підпису, що дасть змогу громадянам України використовувати потенціал безконтактних адміністративних послуг та спростить доступ до них.

10. Узагальнено зарубіжний досвід надання безконтактних адміністративних послуг у сфері земельно-кадастрових відносин. Зокрема, встановлено, що практика надання адміністративних послуг у розвинених державах, як правило, ґрунтується на таких базових складових, як:

– принцип єдиного вікна, зокрема центри, універсами адміністративних послуг тощо (надзвичайно корисним для запозичення є

досвід Федеративної Республіки Німеччина та Королівства Нідерландів);

– досконалий режим електронного «спілкування» заявника та юрисдикційного органу за допомогою функціонування Інтернет-порталів адміністративних послуг та інтегрованих у них інформаційних систем окремих суб'єктів-надавачів адміністративних послуг (показовим та таким, що потребує ґрунтовної уваги з боку вітчизняних надавачів адміністративних послуг, є досвід Французької Республіки, Канади, органів місцевого самоврядування Латвійської Республіки, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії);

– високі вимоги щодо якості послуг (досвід держав-членів ЄС);

– прозорі критерії та прості способи їх оцінювання (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Фінляндська Республіка та інші держави).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Левченко О. В. Стадии административной процедуры по предоставлению бесконтактных административных услуг государственной службой Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра / О. В. Левченко // *Право и политика*. – 2015. – № 4. – С. 144-149.

2. Levchenko O. V. Administrative and procedural aspects of contactless administrative services / O. V. Levchenko // *Visegrad Journal on Human Rights*. – 2015. – № 5. – P. 47-51.

3. Левченко О. В. Поняття та ознаки адміністративних послуг: сучасний погляд на наукові дискусії / О. В. Левченко // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. – 2015. – № 18. – Т. 1. – С. 142-145.

4. Левченко О. В. Безконтактні адміністративні послуги, що надаються Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру: нормативне забезпечення, ознаки, поняття та різновиди / О. В. Левченко // *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. – 2015. – Вип. 6. – Т. 2. – С. 79-83.

5. Левченко О. В. Адміністративні процедури: оновлені підходи до положень про критерії класифікації / О. В. Левченко // *Прикарпатський юридичний вісник*. – 2015. – Вип. 1 (7). – С. 62-64.

6. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями / О. В. Левченко // *Прикарпатський юридичний вісник*. – 2015. – № 2. – С. 106-111.

7. Левченко О. В. Адміністративно-правовий статус державної

служби України з питань геодезії, картографії та кадастру як суб'єкта надання безконтактних адміністративних послуг / О. В. Левченко // *Право і суспільство*. – 2016. – № 1. – С. 171-177.

8. Левченко О. В. Вкотре про класифікацію адміністративних послуг / О. В. Левченко // *Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Херсон, 10-11 жовтня 2014 р.)*. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2014. – С. 133-136.

9. Левченко О. В. Стандарти надання безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру / О. В. Левченко // *Чинники розвитку юридичних наук у ХХІ столітті : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 6-7 листопада 2015 р.)*. – Дніпропетровськ : ГО «Правовий світ», 2015. – С. 54-58.

10. Левченко О. В. Зарубіжний досвід надання безконтактних адміністративних послуг у сфері земельно-кадастрових відносин: критичний аналіз та шляхи запозичення для України / О. В. Левченко // *Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 4-5 грудня 2015 р.)*. – Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2015. – С. 93-96.

11. Левченко О. В. Аналіз досвіду Литовської Республіки у сфері надання безконтактних адміністративних послуг за допомогою інтегрованих інформаційних систем / О. В. Левченко // *Роль права та закону в громадянському суспільстві : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13-14 лютого 2015 р.)*. – К. : Центр правових наукових досліджень, 2015. – С. 64-68.

12. Левченко О. В. Критерії оцінювання процедури надання адміністративних послуг / О. В. Левченко // *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 17-18 квітня 2015 р.)*. – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2015. – С. 71-73.

АНОТАЦІЯ

Левченко О. В. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. – *На правах рукопису*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2016.

У роботі вперше комплексно визначено сутність безконтактних адміністративних послуг Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Розкрито поняття і 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 запропоновано шляхи його запозичення для України.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративна послуга, безконтактні адміністративні послуги, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, стадії, стандарти.

АННОТАЦІЯ

Левченко О. В. Бесконтактные административные услуги Государственной службы Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Днепропетровский государственный университет внутренних дел. – Днепропетровск, 2016.

В работе впервые комплексно определена сущность бесконтактных административных услуг Государственной службы Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра. Раскрыто понятие и специфические признаки административной процедуры как правовой формы предоставления административных услуг. В частности, указано, что признаками административной процедуры являются: сфера объективизации – деятельность публичной администрации (официальный характер); правовая детальная регламентация; специфический субъектный состав; целеустремленность; результатом является принятие административного акта; установление, изменение или прекращение прав и обязанностей субъектов административно-правовых отношений. Осуществлена

классификация административных процедур.

Установлено понятие, признаки, принципы административных услуг и определены их разновидности. К примеру, по мнению автора, административная услуга – это форма сервисной деятельности органов и должностных лиц публичной администрации, осуществляется в установленном законом порядке, направлена на обеспечение условий для надлежащей реализации субъективных прав и охраняемых законом интересов, выполнения обязанностей лица, осуществляется по заявлению такого лица, результатом которой является принятие административного акта (узкое понимание); институт административного права, который регулирует правоотношения, возникающие на основании инициативы частного лица по реализации его субъективных прав или выполнения им обязанностей в рамках административной процедуры осуществления соответствующих властных полномочий субъектом предоставления такой услуги, результатом которой является принятие административного акта (широкое понимание).

Определены нормативное обеспечение, признаки, понятие и виды бесконтактных административных услуг, предоставляемых Государственной службой Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра.

В частности, указано, что бесконтактные административные услуги Государственной службы Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра – это административные услуги, предоставляемые в электронной форме на основании электронного обращения лица через Единый государственный портал административных услуг или соответствующую интегрированную электронную систему, в том числе с помощью Публичной кадастровой карты Украины, с обязательной идентификацией субъекта обращения. Охарактеризован административно-правовой статус указанного органа как субъекта предоставления бесконтактных административных услуг.

В работе определены стадии административной процедуры по предоставлению бесконтактных административных услуг Государственной службой Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра. Предложен авторский перечень стандартов предоставления бесконтактных административных услуг, раскрыто их содержание, в том числе автором выделены следующие стандарты качества электронных услуг: результативность; своевременность; доступность; понятность и удобство; открытость; рыночная стоимость услуги. Систематизирован и проанализирован зарубежный опыт предоставления бесконтактных административных услуг в сфере земельно-кадастровых отношений и предложены пути его заимствования для Украины. В частности, автором подробно рассмотрен соответствующий опыт таких государств, как

Федеративная Республика Германия, Королевство Нидерландов, Французская Республика, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Королевство Бельгия, Канада, Королевство Швеция, Республика Болгария, Литовская Республика, Латвийская Республика, Финляндская Республика и др. На основании проведенного анализа предложены конкретные предложения по использованию соответствующего зарубежного опыта, направленные на совершенствование законодательства в этой сфере и практики предоставления бесконтактных административных услуг в сфере земельно-кадастровых отношений.

Ключевые слова: *административная процедура, административная услуга, бесконтактные административные услуги, Государственная служба Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра, стадии, стандарты.*

SUMMARY

Levchenko O.V. Contactless administrative services of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre. – Manuscript.

The thesis is for candidate's degree of legal sciences, speciality 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law. – The Dnipropetrovs'k State University of Internal Affairs. – Dnipropetrovs'k, 2016.

For the first time integrated the essence of contactless administrative services of the State Service of Ukraine on geodesy, cartography and cadastre. The concept and the specific features of the administrative procedure as a legal form of administrative services. Classification of administrative procedures. Established the concept, features, principles of administrative services and identified varieties. Defined regulatory support, features, concepts and types of contactless administrative services provided by the State Agency of Ukraine for Surveying, Mapping and Cadastre. Characterized administrative and legal status of the said authority as providers of contactless administrative services. Stages standards and administrative procedures to provide contactless administrative services State Agency of Ukraine for Surveying, Mapping and Cadastre. Systematized and analyzed international experience to provide contactless administrative services in the field of cadastre relations and the ways of its loan to Ukraine.

Keywords: *administrative procedure, administrative services, contactless administrative services, State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre, stages, standards.*