

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОКАЗАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

И. В. Игнатенко, кандидат юридических наук

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

Необходимость управления в сфере использования и охраны земель вытекает из провозглашенного правительством Украины курса на членство в ЕС и происходит в рамках будущего развития сервисного государства. Одним из главных признаков демократического общества и правового государства является эффективное соблюдение и реализация прав и свобод человека и гражданина, формирование системы исполнительной власти, близкой к нуждам и запросам населения, главным приоритетом деятельности которого станет служение народу и национальным интересам.

Традиционно в условиях исключительной собственности государства на землю земельные отношения базировались на публично-правовой регламентации. Не выступало исключением и управление в сфере использования и охраны земель.

Общепризнанно, что управление в сфере использования и охраны земель осуществляется путем реализации ряда функций, которые составляют его содержание. К числу таких функций можно отнести: осуществление землеустройства; организация и проведение инвентаризации земель, других объектов недвижимости городских и сельских населенных пунктов; осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель; ведение мониторинга земель; предоставление и изъятие земельных участков; осуществление учета земельных участков; создание и организация деятельности органов исполнительной власти со специальными функциями по управлению земельными ресурсами поселений; обеспечение граждан и их объединений информацией по вопросам градостроительной деятельности, затрагивающей их интересы; охраны земель; резервирование земельного участка; ведение градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной

деятельности; планирование развития территории, а также территорий городских и сельских населенных пунктов; зонирования земель в пределах населенных пунктов; выдачи разрешений на строительство; оценки земель. Безусловно, на территории населенных пунктов осуществляются и другие функции управления землями.

В Украине можно выделить три основных периода становления и трансформации системы услуг в сфере земельных отношений. Так, в период с 1990 г. по 2002 г. система услуг в сфере земельных отношений не была достаточно развита. Она не имела надлежащего законодательного и информационно-технического обеспечения. Ее деятельность направлена на инвентаризацию земельного фонда Украины, его перераспределение и выдачу правоустанавливающих документов на землю гражданам и субъектам хозяйствования. Введение института административных услуг можно связывать с Концепцией административной реформы, утвержденной Указом Президента Украины от 22.07.1998 г. № 810. Общими принципами этой Концепции было реформирование органов исполнительной власти, в частности, переориентация деятельности этих органов с сугубо административно-распорядительных функций на предоставление административных (управленческих) услуг всем лицам.

С 2002 г. по 2010 г. с принятием Указа Президента Украины «О совершенствовании системы государственного управления земельными ресурсами и контроля за их использованием и охраной» начался период функционирования достаточно развитой системы услуг в сфере земельных отношений. А с принятием в 2001 г. нового Земельного кодекса Украины наступил момент пересмотра подходов к организации процесса предоставления земельных услуг. В этот период введена электронная система ведения государственного кадастра земель и регистрации документов, удостоверяющих право собственности и пользования землей. Эти меры обеспечили качество земельных услуг, сократили сроки их предоставления. А в 2006 г. была одобрена Концепция развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти, которая дала современное определение административных услуг как важной составляющей государственных и муниципальных услуг.

В дальнейшем был принят ряд законодательных актов в этой сфере. В частности, Закон Украины «Об административных услугах» от 6.09.2012 г. № 5203 – VI; распоряжений Кабинета Министров Украины «Об одобрении Концепции Государственной целевой программы создания и функционирования информационной системы предоставления административных услуг на период до 2017 года» от 24.07.2013 г. № 614 – р. и «О некоторых вопросах предоставления административных услуг органами исполнительной власти через центры предоставления административных услуг» от 16.05.2014 г. № 523 – р. и др.

С момента становления современной системы оказания услуг в сфере земельных отношений в Украине окончательно сложились основные виды этих услуг. Услуги в сфере земельных отношений можно разделить в зависимости от видов деятельности должностных лиц государственных органов и субъектов хозяйствования на следующие виды: земельные административные, земельные консультативно-совещательные, земельные проектно – технические, земельные контрольно-правовые и земельные разрешительные услуги. Каждый из этих видов услуг имеет

свои отдельные задачи, при этом используются различные средства управленческой деятельности, различны задачи, техники и технологии производства работ и тому подобное.

Итак, ступив на путь евроинтеграции, Украина начала реформу местного самоуправления. Сегодня ее связывают с децентрализацией власти с максимальной передачей функций на местный уровень, чтобы как можно больше полномочий имели те органы, которые стоят ближе к людям, где такие полномочия можно реализовывать наиболее успешно.

Одной из первых задач реформы и выступает обеспечение доступности и качества публичных услуг, о чем говорится в Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, утвержденной распоряжением Кабинета Министров Украины от 1.04.2014 г. № 333 – р.

Как известно, подвидом «публичных» услуг выступают административные услуги, предоставляемые органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, в соответствии с их полномочиями. Целью их предоставления выступает формирование государства сервисного типа, ориентированного на удовлетворение потребностей граждан и субъектов хозяйствования, создания новых принципов государственного управления, основанных на принципах открытости и прозрачности.

На доктринальном уровне административную услугу можно рассматривать в двух аспектах: 1) как публично-властную деятельность уполномоченного органа, направленную на обеспечение условий для реализации прав физического или юридического лица, осуществляется по заявлению этого лица; 2) как результат публично-властной деятельности административного органа, направленного на обеспечение условий для реализации субъективных прав физического или юридического лица, осуществлялась по заявлению лица.

Формализованное определение этого термина содержит Закон Украины «Об административных услугах» от 06.09.2012 г. № 5203 – VI «административная услуга – это результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления административных услуг по заявлению физического или юридического лица, направленный на установление, изменение или прекращение прав и/или обязанностей такого лица в соответствии с законом». Таким образом, цель внедрения в правовое обращение категории «административные услуги», заключается в создании таких условий в отношении с уполномоченными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и другими субъектами властных полномочий, при которых качественные административные услуги будут предоставляться без очередей, бумажной волокиты и бюрократизма.

Административные услуги относятся к публичным услугам по следующим критериям: 1) по характеру действий – представляют собой юридически и социально значимые действия; 2) по субъекту получения услуги – предоставляются физическим и юридическим лицам. Итак, особенностью административных услуг выступает их публично-властный характер.

Законом Украины «Об административных услугах» от 06.09.2012 г. № 5203 – VI определены правовые основы реализации прав, свобод и законных интересов

физических и юридических лиц в сфере предоставления административных услуг. Стоит отметить, что самым большим достижением данного закона являются нормы, которыми регламентировано организацию работы центров предоставления административных услуг (ЦПАУ). Создание ЦПАУ сегодня является ключевым моментом реформы местного самоуправления.

Оптимальный перечень административных услуг в ЦПАУ зависит от институциональной способности общества. В законе же предполагается, что перечень административных услуг, которые предоставляются через ЦПАУ, определяется органом, который принял решение о создании такого центра. Например, органами местного самоуправления уже предоставляются следующие услуги в сфере земельных отношений: 1) регистрация недвижимого имущества; 2) получение информации из Государственного земельного кадастра 3) регистрация деклараций в сфере строительства, выдача документов в сфере разрешительной деятельности. Кроме этого, во многих ЦПАУ обеспечен доступ к дополнительным сопутствующим услугам. Таким образом, можно говорить о практической реализации одного из принципов предоставления административных услуг, а именно их территориальная доступность.

Особенностью административных услуг в контексте децентрализации является то, что Кабинет Министров в Концепции значительное внимание уделил определению критериев, которые должны составлять основу стандартов предоставления административных услуг, в соответствии с которыми будет оцениваться качество их предоставления. Это должно гарантировать субъектам получения административных услуг стабильность и прозрачность законодательства в данной сфере.

Наличие публичного интереса в предоставлении административных услуг не позволяет использовать исключительно рыночные механизмы. В связи с этим принципиальное значение приобретает вопрос о достаточности бюджетного финансирования процесса предоставления административных услуг, которые гарантируются государством. Таким образом, предоставление административных услуг возможно как на платной, так и на безвозмездной основе.

В постановлении Кабинета Министров Украины «Некоторые вопросы предоставления Государственной службой по вопросам геодезии, картографии и кадастра и ее территориальными органами административных услуг» от 01.08.2011 г. № 835 установлен перечень платных и бесплатных административных услуг, предоставляемых данной службой. Условно указанные услуги можно разделить на следующие блоки: 1) услуги по внесению информации в базу данных Государственного земельного кадастра (государственная регистрация земельных участков, ограничений в использовании земель); 2) выдача из базы данных выписок и справок (выписка из Государственного земельного кадастра о земельных участках, ограничений в использовании земель, справка, содержащая обобщенную информацию о земле, копия из кадастровой карты); 3) другие услуги (проведение государственной экспертизы и др.).

На основе изложенного, можно сделать вывод, что важной проблемой сегодня выступает необходимость внедрения новейших информационных технологий в сферу предоставления административных услуг прежде всего для повышение

качества последних. Можно констатировать, что только комплексная реформа, направленная на повышение уровня качества предоставления административных услуг в сфере земельных отношений, будет способствовать дальнейшему согласованию и совершенствованию механизма предоставления административных услуг, обеспечит их унификацию и воплощение в жизнь идеи введения информационных технологий.

УДК 349(06)
ББК 67.407я431+67.404.96я431
П76

Редакционная коллегия:
*С. А. Балашенко, Т. И. Макарова,
В. Е. Лизгаро, А. А. Жлоба,
О. В. Мороз*

Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права : материалы Респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д-ра юрид. наук проф. Т. И. Макаровой / редкол. : С. А. Балашенко [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2017. – 255 с.
ISBN 978-985-553-434-2.

В сборнике помещены материалы докладов и сообщений ученых и практикующих юристов Республики Беларусь и зарубежных стран по актуальным проблемам экологического, земельного и аграрного права.

Предназначено для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений, работников правоприменительных органов студентов, а также для специалистов и иных лиц, интересующихся экологическим, земельным и аграрным правом.

УДК 349(06)
ББК 67.407я431+67.404.96я431

ОГЛАВЛЕНИЕ

Часть 1. Теоретико-методологические основы науки экологического, земельного и аграрного права	7
<i>Макарова Т.И.</i> О применении инструментального метода в исследовании эффективности экологического права	7
<i>Балашенко С.А.</i> Право на доступ к информации по вопросам, касающимся окружающей среды	10
<i>Анисимов А.П.</i> О некоторых проблемах реализации концепции устойчивого развития (на примере ООПТ)	15
<i>Балюк Г.И.</i> О приоритетах и не только в экологическом праве и законодательстве	18
<i>Боголюбов С.А.</i> Наращивать возможности экологической экспертизы	20
<i>Бринчук М.М.</i> О достоинствах ученого и приоритетах экологического права	23
<i>Демичев Д.М.</i> Административная ответственность за экологические правонарушения	27
<i>Елюбаев Ж.С.</i> Право о недрах – самостоятельная отрасль казахстанского права	31
<i>Землякова Г.Л.</i> Развитие российского законодательства о кадастровом учете земельных участков	38
<i>Карпович Н.А.</i> Экологическая экспертиза в механизме обеспечения конституционных прав личности	41
<i>Краснова М.И.</i> Научно-методологические вопросы приоритетов в экологическом праве Украины	45
<i>Мальшиева Н.Р.</i> Методологические основы развития экологического права в условиях глобализации	48
<i>Румянцев Ф.П.</i> Правовые перспективы неиспользуемых сельскохозяйственных земель в Российской Федерации	52
<i>Рябцев Л.М., Кривонощенко А.С.</i> Об административной ответственности и административных взысканиях за совершение экологических правонарушений	55
<i>Стативка А.Н.</i> Некоторые аспекты адаптации аграрного законодательства Украины в соответствии с правом ВТО	58
<i>Устюкова В.В.</i> Изменение вида разрешенного использования земельного участка за плату	62
<i>Уркевич В.Ю.</i> О приоритетных направлениях развития аграрного законодательства и права Украины в свете соглашения об Ассоциации с ЕС	66
<i>Шульга М.В.</i> Правовые основы использования земель для ведения органического земледелия в Украине	68

Часть 2. Прикладные направления развития науки экологического, земельного и аграрного права	72
<i>Абанина Е.Н.</i> Направления развития лесного права	72
<i>Агаренков С.В.</i> Международно-правовые вопросы осуществления государственного лесного надзора	75
<i>Бахуринская М.М.</i> Сравнительный анализ законодательства Польши и Украины в сфере государственно-частного партнерства	78
<i>Бевз Е.В.</i> Обращение с электронными петициями как форма участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды	81
<i>Богоненко В.А.</i> Теоретико-правовые начала межотраслевого взаимодействия в сфере энергетики в рамках ЕАЭС (на примере энергетического права, земельного и экологического права).....	85
<i>Буракова А.Н.</i> Особенности защиты земельных прав, нарушенных субъектами властных полномочий в Украине	88
<i>Вершок И.Л.</i> К продолжению дискуссии об экологическом праве с позиций правового понимания	91
<i>Власенко Ю.Л.</i> К вопросу об особенностях экологической политики Украины в условиях глобализации	95
<i>Ганюхина О.Ю.</i> Продовольственная безопасность России и состояние сельского хозяйства.....	98
<i>Гашишкова Т.В.</i> О нормировании качества почв	102
<i>Джабаилдаева Г.Т.</i> К вопросу о содержании правового механизма охраны земель.....	105
<i>Демичев Д.М.</i> Конституционные основы земельного права	106
<i>Довгялло М.М.</i> О соотношении понятий «экологического контроля» и «экологического надзора»	109
<i>Жлоба А.А.</i> Правовое регулирование доступа к информации об особо охраняемых природных территориях	112
<i>Зайчук Г.И.</i> Проблемы определения права общего и специального природопользования.....	114
<i>Иванец К.М.</i> Теоретические аспекты реформирования государственного фонда данных о состоянии окружающей среды и вредных воздействиях на нее	117
<i>Игнатенко И.В.</i> Нормативно-правовое обеспечение оказания административных услуг в сфере земельных отношений в Украине.....	121
<i>Кацубо С.П.</i> О перспективах экологизации сельскохозяйственной деятельности	125
<i>Ковальчук Т.Г.</i> К вопросу об эффективности правового регулирования в области охраны земель по законодательству Украины и Беларуси	128
<i>Козмуляк Е.А.</i> Правовое регулирование использования ГМО в сельскохозяйственном производстве в Украине	131
<i>Кондратенко Д.Ю.</i> К вопросу о введении трехмерной учетной системы земель в сфере земельных отношений	135

<i>Кузьмич И.П.</i> Особенности налогообложения сельскохозяйственных организаций в свете необходимости стимулирования производителей к соблюдению требований по охране окружающей среды.....	137
<i>Кульчий И.Н.</i> Развитие местных инициатив как способ достижения устойчивого развития сельских территорий: сравнительно-правовой аспект.....	141
<i>Курман Т.В.</i> Понятие и признаки устойчивого развития сельскохозяйственного производства как аграрно-правовой категории	144
<i>Лаевская Е.В.</i> Актуальные проблемы правовой регламентации стратегической экологической оценки в Республике Беларусь	146
<i>Лизгаро В.Е.</i> Установление мер экономического стимулирования как элемент экономико-правового механизма охраны окружающей среды ...	152
<i>Лисовая Т.В.</i> Некоторые особенности восстановления земель.....	156
<i>Малашевич В.А.</i> Классификация административных правонарушений против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования.....	159
<i>Михнюк А.И.</i> Основные этапы развития законодательства Республики Беларусь о государственной поддержке производителей сельскохозяйственной продукции.....	162
<i>Мороз О.В.</i> Правовые формы разрешения споров в области охраны окружающей среды	166
<i>Навасардова Э.С., Нутрихин Р.В., Колесникова К.В.</i> Состояние и тенденции развития эколого-курортного законодательства в Российской Федерации.....	168
<i>Плотник А.О.</i> К вопросу об общей собственности на землю	171
<i>Позняк Э.В.</i> Экологическая этика в системе эколого-правовой культуры.....	173
<i>Покальчук М.Ю.</i> К вопросу о правовом регулировании обслуживания сельскохозяйственных предприятий.....	177
<i>Речиц Е.В.</i> Водно-болотные территории как объект правовых отношений в области охраны окружающей среды.....	179
<i>Рыбалка К.И.</i> Правовые вопросы контроля за использованием и охраной земель запаса сельскохозяйственного назначения в Украине	183
<i>Рыжаская В.Г.</i> Понятие и признаки экологического образования по законодательству Республики Беларусь	185
<i>Савельева Е.Н.</i> О перспективах развития сельскохозяйственных биоэнергетических отношений в Украине.....	188
<i>Самусенко Л.А.</i> Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера либо чрезвычайные ситуации?	191
<i>Санников Д.В.</i> К вопросу о понимании платы за землю	194
<i>Саскевич В.В.</i> Проблемы правового регулирования деятельности садоводческих товариществ	196
<i>Сафаров Д.И.</i> Сравнительно-правовой анализ полномочий органов самоуправления в сфере охраны окружающей среды	199
<i>Слепченко А.А.</i> Принцип экосистемности в действии: правовая охрана биотопов	209