

УДК 352/354:35.073.544

Н. В. Васильева,
*докторант кафедры регионального управления,
местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины;*
В. В. Чувпило,
*аспирант кафедры государственного управления
и местного самоуправления
Академии муниципального управления*

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

Аннотация

В статье акцентировано внимание на организационно-правовых и экономических основах земельных отношений. Исследованы взаимоотношения органов местного самоуправления и органов исполнительной власти в сфере земельных отношений. Авторами рассмотрены проблемные вопросы предоставления административных услуг органами местного самоуправления в сфере земельных отношений.

Ключевые слова: административные услуги, органы местного самоуправления, органы государственной власти, земельные отношения, делегирование полномочий.

Аңдатпа

Мақалада жер қатынастарының ұйымдық-құқықтық және экономикалық негіздеріне көңіл бөлінген. Жергілікті өзін-өзі басқару және атқарушы билік органдарының жер қатынастары саласындағы өзара қатынасы зерттелген. Авторлар жер қатынасы саласындағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының әкімшілік қызметті ұсыну мәселелерін қарастырған.

Тірек сөздер: әкімшілік қызметтер, жергілікті өзін-өзі басқару органдары, мемлекеттік билік органдары, жер қатынастары, өкілеттіктерді беру.

Abstract

The article is focused on organizational, legal and economic bases of land relations. There are achieved relations between local government and executive authorities in land relations. Authors examined problem questions of administrative services by local governments in land relations.

Key words: administrative services, local governments, public authorities, land relations, delegation of authority.

Постановка проблемы. В современных условиях особенно актуален вопрос сохранения, рационального использования и управления земельными ресурсами как на общегосударственном, региональном, так и на местном уровне. Поэтому для обеспечения эффективного процесса управления земельными ресурсами необходимо функционирование отлаженных механизмов взаимоотношений между территориальными органами земельных ресурсов, местными государственными администрациями и органами местного самоуправления в вопросах предоставления административных услуг в сфере земельных отношений.

Анализ исследований и публикаций. Вопросы управления земельными отношениями в работе органов местной власти, а также основные аспекты предоставления услуг органами государственной власти и органами местного самоуправления изучали украинские исследователи, а именно: В. Аверьянов, И. Бригилевич, И. Колиушко, В. Мамонова, В. Тимошук, Ю. Шаров и другие.

Однако сегодня недостаточно изучен вопрос оптимизации взаимодействия органов местной власти в сфере распоряжения землями территориальной общины.

Целью статьи является анализ практики предоставления административных услуг органами местной власти в условиях реформирования земельных отношений.

Изложение основного материала исследования. Уникальный земельно-ресурсный потенциал Украины определяет ее особое место среди европейских стран. Территория государства отличается значительным многообразием природных условий от полесских ландшафтов – до южных степей, от неповторимых Карпатских гор – до южного побережья

Крыма. Но земля всегда была, есть и будет ограниченным ресурсом. Заботясь об успешном будущем страны и ее устойчивом развитии, мы должны разумно и экономно распоряжаться нашим национальным богатством, обеспечивать его рациональное использование и охрану. Реформирование земельных отношений и системы землепользования как на региональном и местном уровнях, так и в целом по Украине в корне изменило роль и значение управления земельными ресурсами в условиях рыночных трансформационных процессов. Это связано с тем, что земля стала объектом правоотношений и объектом недвижимости как товар. В практике регионального управления земельными ресурсами возникла необходимость применять новые принципы и методы, которые бы дали возможность создать эффективную систему рационального землепользования и обеспечения гарантий прав для субъектов земельных отношений, расширить базу налогообложения и поступления средств в бюджеты всех уровней, привлечь инвестиции в развитие регионов, населенных пунктов и территориальных общин.

Организационно-правовые и экономические основы земельных отношений, которые сложились в прошлом, на современном этапе в определенной степени стали препятствием в решении ряда важных вопросов эффективного и рационального использования земель в условиях формирования рыночных отношений. Сегодня существуют насущные проблемы в организации и проведении работ по инвентаризации земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения за пределами населенных пунктов, в разграничении земель государственной и коммунальной собственности и установления границ населенных пунктов.

Сегодня площадь земель населенных пунктов, инвентаризация которых проведена, составляет 4,8 млн га, или 64 % от общей площади. За пределами населенных пунктов проведена инвентаризация земель несельскохозяйственного назначения на площади 8,1 млн га, что составляет 77 % от их общей площади. За 2010 г. проведена инвентаризация земель общей площадью 300,7 тыс. гектаров (в пределе – 99,8 тыс. га, за пределами – 200,8 тыс. га). В 2011 г. для проведения работ по разграничению земель государственной и коммунальной собственности из местных бюджетов было выделено 9,09 млн гривен, при том, что на проведение этих работ предполагалось направить 275,25 млн гривен из местных бюджетов и 1,5 млн гривен из госбюджета. Всего с 2004 г. – по 2011 г. работы по разграничению земель государственной и коммунальной собственности профинансированы всего на 0,5 %. Причиной тому незаинтересованность местных органов власти в проведении разграничения земель государственной и коммунальной собственности, как следствие, низкий уровень финансирования таких работ на местном уровне [1].

Государственным агентством земельных ресурсов Украины (далее – Госземагентство) направлено обращение к председателям областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций о проведении работ по разграничению земель государственной и коммунальной собственности, и в Министерство финансов Украины о выделении средств из государственного бюджета. Завершение земельной реформы – это не только введение рынка земель сельскохозяйственного назначения, это также решение вопросов разграничения и инвентаризации земель. В области оценочной деятельности на рынке земель заложены основы относительно внедрения европейских стандартов. Решением коллегии Государственного земельного агентства предусмотрено активизировать проведение работ по разграничению земель государственной и коммунальной собственности, по установлению границ административно-территориальных образований, инвентаризации земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения за пределами населенных пунктов.

Специалисты землеустроительной отрасли должны обеспечить надлежащий контроль по объемам, срокам и качеству выполнения работ и неукоснительного соблюдения установленного законодательством порядка определения размера и возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, и внесение в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления предложений по целевому использованию этих средств [1]. Распоряжением Кабинета Министров Украины от 17.06.2009 г. № 743-р «Об одобрении Концепции Государственной целевой программы развития земельных отношений в Украине на период до 2020 года» определено, что наиболее острыми проблемами являются: незавершенность процессов реформирования экономических и правовых отношений собственности; несовершенство системы государственного управления в сфере использования и охраны земель, земельного законодательства и инфраструктуры рынка земель, неразвитость

автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра, отсутствие механизма экономического стимулирования использования и охраны земель. Работы по внедрению рационального землепользования проводятся достаточно медленно [2]. Таким образом, выявление основных проблем управления земельными ресурсами территориальной громады позволит повысить качество предоставления административных услуг в сфере земельных отношений для каждого конкретного гражданина.

В соответствии со ст. 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» регулирование земельных отношений на местном уровне относится к исключительной компетенции пленарных заседаний сельских, поселковых, городских советов [3]. Земельным кодексом Украины (далее – Кодекс) определено, что местные советы на своих территориях могут распоряжаться землями территориальной общины; передавать земельные участки коммунальной собственности в собственность и пользование граждан и юридических лиц; изымать земельные участки из земель коммунальной собственности в предусмотренном Кодексом порядке. А также выкупать земельные участки для общественных нужд населенного пункта; прекращать права пользования ими в предусмотренных Кодексом случаях; принимать решения об освобождении самовольно занятых земельных участков, подготавливать заключения об изъятии (выкупе) и предоставлении земельных участков из земель государственной собственности; устанавливать и изменять границы сел, поселков, районов в городах, организовывать землеустройство; координировать деятельность местных органов земельных ресурсов и т. д. [4].

Следует обратить внимание на Закон Украины от 02.07.2013 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в сфере земельных отношений относительно упрощения процедуры отвода земельных участков», которым был значительно упрощен порядок согласования проектов землеустройства по отводу земельных участков. Таким образом, вместо обязанности заинтересованного лица согласовать проект с пятью согласительными инстанциями указанным законом введено, по сути, единственное обязательное согласование проекта – с органом земельных ресурсов на территории. Согласования проектов землеустройства по отводу земельных участков другими органами происходит в случае наличия у них полномочий осуществление контроля по соблюдению режима использования земельных участков.

Чтобы бесплатно получить земельный участок для ведения фермерского или личного хозяйства, садоводства, строительства жилого дома, хозяйственных зданий и сооружений (приусадебного участка), индивидуального дачного и строительства индивидуальных гаражей в пределах норм такой приватизации, граждане должны подать ходатайство в соответствующий орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, который передает земельные участки государственной или коммунальной собственности в частную собственность. В ходатайстве указываются целевое назначение земельного участка и его ориентировочные размеры. Также прилагаются графические материалы, на которых указано желаемое место расположения земельного участка, согласование землепользователя (в случае изъятия земельного участка, находящегося в пользовании других лиц), документы, подтверждающие опыт работы в сельском хозяйстве или наличие образования, полученного в аграрном учебном заведении (для ведения фермерского хозяйства) [4, с. 118].

Общество сегодня более требовательно к деятельности должностных лиц и служащих органов власти, это заставляет их ориентироваться на максимальное удовлетворение потребностей каждого конкретного человека, запросов и интересов путем предоставления качественных услуг. На эффективность деятельности органов исполнительной власти влияют следующие факторы: механизм ответственности и подотчетности; качество законодательной и нормативно-правовой базы; открытость и прозрачность; использование современных методов менеджмента, информационных технологий; проектный подход; система планирования и принятия управленческих решений. На наш взгляд, эффективность деятельности органа власти – это отношение полезного эффекта (результата) к затратам на его получение [5, с. 94].

Остановимся подробнее на процедуре предоставления ответа заинтересованному лицу по безвозмездной передаче в собственность земельного участка территориальной общины г. Киева. Департамент земельных ресурсов является структурным подразделением исполнительного органа Киевского городского совета (Киевской городской государственной администрации) и, согласно законодательству, обеспечивает выполнение полномочий Киевского городского

совета и его исполнительного органа в сфере земельных отношений, является подотчетным и подконтрольным Киевскому городскому совету, непосредственно подчиняется Киевскому городскому голове. Департамент в процессе выполнения возложенных на него задач взаимодействует с органами местного самоуправления, органами исполнительной власти, представительными органами, а также предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями граждан. Департамент обеспечивает выполнение полномочий Киевского городского совета и его исполнительного органа по использованию и охране земель коммунальной собственности города Киева и земель государственной собственности в его пределах, проведения земельной реформы, а также выполняет другие, делегированные Киевским городским советом и исполнительным органом полномочий [6].

Отметим что, административная услуга «Решение о передаче в собственность земельных участков, предоставления в постоянное пользование земельных участков, передаче в аренду земельных участков» предоставляется юридическим лицам бесплатно в Центре предоставления административных услуг в течение 30 дней. После согласования проекта землеустройства по отводу участка постоянно действующей комиссией по рассмотрению вопросов связанных с согласованием документации по землеустройству, а при необходимости проведения государственной экспертизы землеустроительной документации, для получения положительного ответа заинтересованное лицо обращается в Центр предоставления административных услуг к администратору с заявлением о получении документа разрешительного характера.

Государственный администратор в день регистрации заявления на получение документа разрешительного характера или в течение следующего рабочего дня передает заявление с приложенными к нему документами в секретариат Киевского городского совета. Секретариат Киевского горсовета вместе с поручением (резолюцией) городского председателя или его заместителя – секретаря Киевского горсовета в день поступления заявления на получение разрешительного документа или в течение следующего рабочего дня направляет его вместе с приложенными к нему документами в Департамент земельных ресурсов для формирования кадастрового дела и подготовки проекта решения о передаче (предоставлении) земельного участка в пользование (собственность) или об отказе в передаче.

В случае предоставления постоянно действующей комиссией по рассмотрению вопросов, связанных с согласованием документации по землеустройству, заключения об отказе в согласовании проекта землеустройства по отводу земельного участка Департамент земельных ресурсов готовит проект решения Киевского городского совета об отказе в передаче (предоставлении) земельного участка в пользования (собственность). Решение о передаче (предоставлении) земельного участка в пользование (собственность) или об отказе в передаче (предоставлении) земельного участка принимается Киевским городским советом в порядке, установленном Регламентом Киевского городского совета.

Решение Киевского городского совета о предоставлении (передаче) земельного участка лицу в пользование (собственность) или об отказе в передаче (предоставлении) земельного участка в пользование (собственность) передается секретариатом Киевского городского совета администратору разрешительного центра для выдачи заинтересованному лицу или его уполномоченному представителю. Копия решения Киевского городского совета о предоставлении (передаче) земельного участка лицу в пользование (собственность) или об отказе в передаче (предоставлении) земельного участка в пользование (собственность) вместе с соответствующим кадастровым делом передается в Департамент земельных ресурсов.

Основаниями для отказа в предоставлении услуги могут быть: несоответствие требованиям законов и принятых в соответствии с ними нормативно-правовых актов; представление субъектом хозяйствования неполного документа разрешительного характера; выявление в представленных документах недостоверных сведений [7].

Указом Президента Украины от 22.07.1998 г. № 810/98 «О мероприятиях по реализации Концепции административной реформы в Украине» предусмотрено, что делегированы функции, полномочия-функции, полномочия (права и обязанности), которые предоставляются определенному субъекту (орган или должностное лицо) путем передачи для выполнения от другого субъекта по собственному решению последнего или на основании нормы закона. Одновременно делегируя полномочия, субъект приобретает право контроля над состоянием и результатами выполнения делегированных функций, полномочий. Он может также финансировать из собственных средств их выполнение переданных полномочий, передавать

в пользование необходимые для этого имущественные объекты [8]. Следует отметить, что согласно Закону Украины «О местном самоуправлении в Украине» делегированы полномочия органов исполнительной власти органам местного самоуправления, а также полномочия органов местного самоуправления могут быть делегированы местным государственным администрациям по решению районных, областных советов [3].

Таким образом, Киевский городской совет делегирует свои полномочия Департаменту земельных ресурсов Киевской городской государственной администрации по осуществлению управления земельными ресурсами города, обеспечению проведения в городе земельной реформы, рационального использования и охране земель на территории города Киева.

Выводы. Для эффективной деятельности органов местной власти необходимо вопросы распоряжения землями территориальной общины города (населенного пункта) рассматривать исключительно на пленарных заседаниях сессии представительского органа на территории в сроки, предусмотренные действующим законодательством. Считаем, что совершенствование процесса управления земельными ресурсами, прежде всего, зависит от четкого разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере распоряжения земельными ресурсами и от укрепления материально-технической базы указанных органов местной власти. На наш взгляд, сегодня необходимо принятие Закона Украины об административной процедуре в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления. Проблематика разграничения полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти в сфере управления земельными ресурсами требует дальнейшего законодательного урегулирования. Поиск новых эффективных путей взаимоотношений органов местного самоуправления и органов исполнительной власти в сфере земельных отношений является перспективным направлением научных исследований.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

- 1 Офіційний сайт Державного агентства земельних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/>
- 2 Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р // Офіційний вісник України від 17.07.2009, № 51, стор. 165, стаття 1760.
- 3 Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами й доповненнями) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
- 4 Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III (зі змінами й доповненнями) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
- 5 Васильєва Н. В. Концептуальні підходи до підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади з надання адміністративних послуг // Вісник Академії митної служби України: серія «Державне управління». – № 1/2013. – С. 93–97.
- 6 Про затвердження Положення про Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації): Рішення Київської міської ради від 19.12.2002 р. №182/342 / Крещатик. – 2003. – № 11.
- 7 Офіційний сайт Київської міської державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: kievcity.gov.ua
- 8 Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

Дата поступления статьи в редакцию 12.01.2014