

16. Cassel D. Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt und Planwirtschaften / D. Cassel // ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Bd. 37. – 1986. – S. 73–101.

17. Schneider F. The Shadow Economy in Europe, 2013 [Електронний ресурс] / F. Schneider, A. Kearney. – Режим доступу : https://www.atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/8IucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192.

18. Schneider F. Shadow Economics: Sizes, Causes and Consequences / F. Schneider, D. H. Enste // Journal of Economic Literature. – 2000. – № 38. – P. 77–114.

Надійшла до редколегії 07.04.2015 р.

УДК 351.82:349.41:711.1(477)

В. П. Суворов,

здобувач кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків

МОДЕРНІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ПРИ ПЛАНУВАННІ ТА ЗАБУДОВІ ТЕРИТОРІЙ

У статті на основі попередніх наукових досліджень пропонуються напрями та практичні заходи, спрямовані на вдосконалення організаційно-адміністративного механізму державного регулювання земельних відносин при плануванні і забудові територій в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, земельні відносини, планування і забудова територій, організаційно-адміністративний механізм, напрями вдосконалення, практичні заходи вдосконалення.

V. P. Suvorov,

Seeker of a PhD degree of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv

MODERNIZATION OF ORGANIZATIONAL AND ADMINISTRATIVE MECHANISM FOR STATE REGULATION OF LAND RELATIONS IN TERRITORIAL PLANNING AND DEVELOPMENT

Based on the conducted research, the paper summarizes the guidelines and practical measures aimed at improving an organizational and administrative mechanism for the state regulation of land relations in the territorial planning and building of Ukraine.

Key words: state regulation, land relations, planning and development of territories, organizational and administrative mechanism, guidelines for improvement, practical arrangements for improvement.

Складна суспільно-політична ситуація в державі вимагає від політичного керівництва й державного апарату чітких виважених дій, спрямованих на розвиток

національної економіки, створення необхідних умов для розвитку малого та середнього бізнесу. Створення сприятливих умов щодо підвищення інвестиційної привабливості територій України для власних та іноземних інвесторів має бути пріоритетом в економічній політиці держави. “Революція Гідності” засвідчила, що суспільство вимагає від влади реальних кроків щодо прискорення процесів Європейської інтеграції [4].

Разом із тим існуюча система органів державної влади та місцевого самоврядування не відповідає потребам часу, оскільки є занадто бюрократизованою, закритою та корумпованою. Офіційний рівень доходів керівних кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування в багатьох випадках не відповідає способу життя державних службовців. На посади призначаються люди, наближені до керівництва органів державної влади та місцевого самоврядування, інколи в обхід регламентованої процедури конкурсу (призначення здійснюється через патронатну службу та стажування). Це призводить до призначення на керівні посади осіб з низьким фаховим рівнем та без досвіду роботи в органах влади. Такий стан речей призводить до підвищення недовіри до дій та рішень керівництва держави, центральних та місцевих органів влади та місцевого самоврядування зі сторони суспільства та міжнародних партнерів. Отже, модернізація адміністративно-організаційного механізму державного управління має бути одним із важливих елементів державної політики. Вироблення практичних заходів, спрямованих на вдосконалення складових адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин у сфері планування і забудови територій, з огляду на вищевикладене є логічним та обґрунтованим.

Державному регулюванню земельних відносин та відносин у містобудівній сфері приділено увагу багатьох дослідників та науковців галузі знань державне управління, зокрема: Г. Атаманчук, З. Варналія, О. Долгальова, М. Корецький, М. Латинін, С. Майстро, Л. Мілімко, О. Сакаль, С. Фесак, Г. Шарий, Ю. Шаров, М. Шульга, Є. Юрченко та ін. Праці вищевказаних дослідників заклали методологічне підґрунтя для аналізу функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин в містобудуванні, проте означеними науковцями лише частково охоплено державне регулювання земельних відносин у сфері містобудування.

Мета статті полягає у формуванні напрямів удосконалення адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин при плануванні й забудові територій в Україні.

Метою функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування є забезпечення процесів ефективного використання земельних ділянок, на яких розташовані або плануються до зведення об'єкти будівництва. Функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування забезпечується завдяки функціонуванню системи органів державної влади, допоміжних професійних суб'єктів земельних та містобудівних процесів, зацікавлених суб'єктів землекористування та містобудування. Ці суб'єкти діють на підставі нормативно-правових актів, якими регулюються земельні відносини у сфері

містобудування [3]. Адміністративно-організаційний механізм включає в себе сукупність адміністративних та організаційних інструментів, які формуються та реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування у спосіб встановлений нормативно-правовими актами. За допомогою адміністративно-організаційного механізму відбувається взаємодія між елементами системи органів влади (суб'єктів регулювання), суб'єктів землекористування та містобудування. Завдяки адміністративно-організаційному механізму забезпечується безпосередня реалізація державної земельної політики. Завдяки ньому здійснюється також державне регулювання земельних відносин у містобудівній сфері, вказаний механізм безпосередньо забезпечує реалізацію заходів спрямованих на управління містобудівними процесами в державі [3].

Ефективному функціонуванню адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування, на наш погляд, заважає низка проблем. Нами визначено, що проблеми існують на інституціональному рівні, зокрема: існує велика кількість задіяних суб'єктів у земельних відносинах, наявна значна кількість допоміжних установ, організацій та органів влади, які беруть участь у процесі державного регулювання земельних відносин. Кожен орган державної влади має внутрішні та зовнішні проблеми адміністративно-правового спрямування. Нами класифіковано наступні види проблем. До внутрішніх проблем віднесено проблеми у сфері надання адміністративних послуг, проблеми структури органів влади у сфері земельних відносин, проблеми комунікації, проблеми технічного забезпечення, проблеми кадрового забезпечення, проблеми у сфері документообігу та обміну інформацією. До зовнішніх проблем віднесено проблеми міжвідомчої взаємодії, проблеми комунікації з суб'єктами земельних відносин, проблеми політичні, проблеми правового регулювання та правозастосування [5]. Таким чином, з метою розв'язання проблем адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин в містобудуванні необхідно сформулювати основні напрями модернізації цього механізму.

Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” має на меті реалізувати важливі завдання, спрямовані на реформування усіх ключових напрямів в державному управлінні. Вона покликана на повне перетворення сучасного стану речей в суспільстві і державному управлінні, її реалізація має забезпечити кардинальні перетворення в суспільстві. Основна мета полягає у впровадженні в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами: вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності та вектор гордості [1].

Стратегія передбачає в рамках названих чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, головним для національної економіки є вектор розвитку, який включає в себе:

– реформи: дерегуляції та розвиток підприємництва; податкову; захисту економічної конкуренції; корпоративного права; фінансового сектору; ринку капіталу; сфери трудових відносин; транспортної інфраструктури; телекомунікаційної інфраструктури; державної митної справи та інтеграції в митну спільноту Європейського Союзу; монетарної політики; енергетики; сільського

господарства та рибальства; земельна; житлово-комунального господарства; статистики; дипломатичної служби; здійснення державних закупівель; державного фінансового контролю та бюджетних відносин; державної служби та оптимізація системи державних органів; управління державною власністю;

– програми: розвитку малого та середнього бізнесу; участі в транс'європейських мережах; розвитку українського експорту; енергоефективності; залучення інвестицій [1]. Запорукою реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” є наявність політичної волі вищого керівництва держави на кардинальні перетворення, підтримка іноземних партнерів на шляху впровадження реформ і порозуміння в суспільстві. Втім важливим елементом залишається організація процесу впровадження стратегічних реформ, велика роль при цьому відводиться державним службовцям та політикам [1].

Ураховуючи стратегічні пріоритети розвитку держави і спираючись на попередні дослідження, сформуємо напрями модернізації досліджуваного механізму (рисунок).

На основі сформованих напрямів переходимо до формування практичних заходів, спрямованих на реалізацію напрямів удосконалення організаційно-адміністративного механізму державного регулювання земельних відносин при плануванні і забудові територій.

З метою підвищення рівня дотримання принципів права під час реалізації заходів державного регулювання необхідно забезпечити наступне: під час поточної і щорічної оцінки роботи посадових осіб, керівники органів державної влади мають аналізувати рівень та якість наданих підлеглими службовцями послуг суб'єктам земельних правовідносин, якість та рівень надання відповідей громадянам та іншим суб'єктам земельних правовідносин, компетентність дій посадових осіб при реалізації своїх посадових обов'язків; керівники органів державної влади мають вживати організаційні заходи щодо поліпшення якості проблемних аспектів в роботі підлеглих; при розгляді скарг, що надійшли на неправомірні або некомпетентні дії посадових осіб має створюватися відповідна комісія для службової перевірки, за участю відповідальної особи з кадрової роботи та з питань запобігання і протидії корупції; відповідальні посадові особи з питань аналітичної діяльності, кадрової роботи мають забезпечувати аналіз публікацій в засобах масової інформації про роботу своїх органів, виявляти негативні сторони в роботі службовців органу; посадові особи мають проходити обов'язкове навчання з вивчення: основних принципів права; видів відповідальності за проступки та порушення норм земельного законодавства; етики поведінки та психологічних аспектів при спілкуванні з колегами та іншими суб'єктами земельних відносин.

Організаційні заходи, спрямовані на створення системи мотивації для посадових осіб, які беруть участь у державному регулюванні земельних ресурсів в містобудуванні полягають у: виданні організаційного розпорядження Кабінетом Міністрів України в частині реформування державної служби, зокрема оптимізації структури органів державної влади з переглядом розміру заробітної плати та фінансового забезпечення таких органів, перегляду посадових окладів посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців; необхідності

надання доручення Міністерству регіонального розвитку, містобудування та житлово-комунального господарства України про розроблення Державної програми створення системи службового житла для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (як варіант створити пільгові умови кредитування); організації позаслужбових заходів на рівні місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування спрямовані на зайняття спортом, відвідання закладів культури тощо; упроваджені незалежних рівнів оцінювання діяльності посадових осіб та дієвої системи резерву кадрів.



Рисунок. Напрями модернізації організаційно-адміністративного механізму державного регулювання земельних відносин при плануванні і забудові територій

Організаційні заходи, спрямовані на зниження рівня корупційних ризиків під час регулювання земельних відносин в містобудуванні, полягають у: зведенні до мінімуму спілкування надавачів адміністративних послуг з громадянами та іншими учасниками земельних відносин, це має відбуватися через розвиток Центрів надання адміністративних послуг; впровадженні системи електронного врядування, розробки та впровадження відповідних порядків надання послуг за допомогою електронних засобів зв'язку, упровадження системи електронних підписів тощо; підсиленні заходів внутрішнього контролю за діяльністю посадових осіб, дотримання ними трудового розпорядку, контролю за відповідністю способу життя та рівня доходу, підвищенні рівня контролю за дотриманням етики поведінки державного службовця, підвищенні кваліфікації з питань запобігання і протидії корупції тощо.

Адміністративно-організаційні заходи, що мають на меті підвищення рівня практичного правозастосування, полягають в такому: удосконаленні організаційної діяльності підрозділів внутрішнього контролю з розширенням повноважень таких підрозділів, контроль має здійснюватися не лише за реалізацією основних завдань, а полягати і в аналізі якості проектів нормативно-правових актів, службових наказів, наповненості документів, які надаються на виконання розпоряджень та доручень вищих органів влади, відповідей громадянам і правоохоронним органам тощо; обов'язковому візуванні юридичною службою документів, що виходять з органів земельних ресурсів та містобудування, з обов'язковим повідомленням керівника органу у разі виявлення порушень у застосуванні норм законодавства посадовими особами такого органу.

Адміністративно-організаційні заходи, спрямовані на поліпшення рівня роботи органів прокуратури в частині нагляду в земельній сфері, полягають у: підсиленні нагляду за дотриманням законодавства під час діяльності контролюючих органів (інспекцій); підсиленні нагляду за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та містобудівних процесів; підвищенні рівня участі органів прокуратури у судових справах щодо самовільного будівництва та неправомірного зайняття земельних ділянок; виданні доручення Генерального прокурора України щодо розробки, схвалення та направлення до виконання в регіональні та місцеві прокуратури спеціальний наказу по підсиленню нагляду в земельній сфері; запровадженні зміни в структурі апарату обласних прокуратур; підвищенні ефективності у напрямках запобігання та протидії корупції в земельній та містобудівній сферах, зокрема сприяти підвищенню рівня виявлення корупційних правопорушень відповідними правоохоронними органами та підрозділами, зокрема в частині корупційних проявів не тільки суб'єктами владних повноважень, а і виявлення провокацій хабарництва зі сторони учасників земельних та містобудівних правовідносин, із послідуємим притягненням винних осіб до відповідальності; вдосконаленні координаційної роботи інших правоохоронних органів в цих напрямках, через збільшення кількості нарад в цьому напрямі, підвищити відповідальність за неналежне виконання завдань прокурора учасниками таких нарад та прокурорами нижчого рівня.

Удосконалення організаційного рівня захисту прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин у сфері містобудування має відбуватися через:

перегляд порядку акредитації адвокатів у відповідності до вимог Європейського Союзу; стимулювання розвитку правозахисних громадських організацій; організацію на законодавчому рівні закріплення реалізації заходів спрямованих на вдосконалення правового механізму державного регулювання земельних відносин в сфері містобудування; створення більш привабливих умов роботи колегій адвокатів з удосконаленням правової та організаційної складової їх діяльності.

Підвищення адміністративно-організаційного рівня, забезпечення необхідними засобами та фінансами органів влади – учасників земельних відносин полягає у: перегляді існуючих структур органів влади, що здійснюють державне регулювання земельних відносин на місцевому рівні, з перерозподілом їх функцій; оптимізації таких органів і за рахунок зменшення кількості посадових осіб перегляду рівня заробітної плати державних службовців в сторону збільшення; перерозподілі доходів від адміністративно-штрафних санкцій за порушення земельного та містобудівного законодавства із залишенням певного відсотка таких надходжень на місцях, з подальшим спрямуванням цих коштів на удосконалення рівня фінансово-господарського забезпечення контролюючих органів.

Адміністративно-організаційне вдосконалення функціонування системи нормотворення та системи нормативно-правових актів має здійснюватись завдяки: побудові чіткої системи нормотворення із визначенням часових рамок взаємовідносин, визначенню механізму проходження проєктів нормативно-правових актів контролю за їх відстеженням, здійсненню відстеження результату їх впровадження, розширення контрольної функції парламенту; впровадженню адміністративно-організаційних розпорядчих документів вищим керівництвом держави спрямованих на проведення аналізу та перегляд чинних нормативно-правових актів у сфері державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування з наступною їх кодифікацією; прийняттю нових нормативно-правових актів спрямованих на імплементацію норм права Європейського союзу.

Підвищення якості державного контролю у сфері земельних відносин та містобудування, через удосконалення адміністративно-організаційних засад такого контролю, що полягає в: структурних організаційних змінах територіальних органів державного архітектурно-будівельного контролю з розширенням кола повноважень вказаної інспекції; організації Державною архітектурно-будівельною інспекцією розробки заходів спрямованих на удосконалення якісної складової роботи органів контролю; розширенні кола аналітичних завдань відповідних підрозділів інспекції з доведенням їх результатів та пропозицій керівництву; здійсненні державного контролю за додержанням земельного законодавства окремий від Державної інспекції сільського господарства органом виконавчої влади – Державною інспекцією України з контролю за використанням і охороною земель.

Удосконалення організаційного рівня адміністрування державою послуг у сфері земельних відносин в містобудуванні має здійснюватись шляхом розробки та впровадження в дію типового порядку надання адміністративних послуг у сфері державних відносин в містобудуванні з чітким визначенням організаційних, правових, кадрових, часових та комунікаційних критеріїв надання таких послуг.

Адміністративно-організаційні засади оптимізації інституцій, що здійснюють державну земельну політику та політику у сфері містобудування полягають у:

створенні на рівні центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів експертної ради щодо реформування системи органів земельних ресурсів з метою оптимізації їх діяльності; поліпшенні рівня надання публічних послуг в цій сфері, вдосконалення організаційної структури таких органів; дерегуляції і деконцентрації функцій Державного агентства земельних ресурсів та його територіальних органів; створенні діючої загальнодержавної програми побудови системи містобудівного кадастру на основі вже діючої системи земельного кадастру держави.

Адміністративно-організаційні засади поліпшення якості керівних кадрів та кадрової складової органів влади у сфері земельних відносин полягають в наступному: керівники структурних підрозділів, якими виробляється та реалізується державна політика з питань земельних ресурсів та містобудування, мають мати обов'язкову фахову освіту та освіту у сфері державного управління та стаж роботи не менше п'яти років в органах державної влади або місцевого самоврядування; обов'язкове проходження навчання за кваліфікацією “державне управління” та “державна служба” для посадових осіб органів земельної сфери; обов'язкове підвищення кваліфікації з питань запобігання та протидії корупції; розробка та впровадженні програми електронного тестування при проходженні конкурсу на зайнятті посад державного службовця, із створенням окремої тестової програми для керівників та для іншого персоналу; запровадження процедур зайняття посад, зокрема – й керівних лише за конкурсом; перегляд положень про структурні підрозділи відповідних органів та посадові обов'язки державних службовців з чітким визначенням прав, обов'язків та відповідальності цих посадових осіб; перегляд кодексу поведінки державних службовців та підходів до його додержання, з підвищенням рівня персональної відповідальності службовців за порушення кодексу.

Розвиток внутрішньої та зовнішньої організаційної складової органів, уповноважених на вироблення та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, має відбуватися через: створення нової ефективної політики у сфері державної служби; розробку нової структури органів влади уповноважених на вироблення та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин із застосуванням передового європейського досвіду щодо державної служби; виведення ряду посад із категорії державної або муніципальної служби; виконання посадовими особами лише власних посадових обов'язків, робочий час має бути регламентований, підвищений рівень внутрішнього організаційного контролю, як за основною поточною діяльністю, так і за внутрішньою, трудовою і виконавчою дисципліною; формування чіткої ієрархічної системи відносин з керівництвом за принципом нижча ланка, середня ланка, керівництво; дотримання субординації та ділового мовлення та етикету, всі ці аспекти мають бути впроваджені шляхом перегляду норм та етики поведінки державних службовців; зовнішнє спілкування має також реалізовуватись із дотриманням субординації та етики поведінки державних службовців, до навчальних дисциплін державних службовців має бути впроваджений курс ділового та етичного спілкування; розроблення заходів спрямованих на підвищення статусу державного службовця та зміни суспільної думки про державну службу та службовців; неухильне дотримання цензу

спілкування та ділового одягу службовцями; розробку методичних вказівок щодо поведінки державного службовця у разі протиправних пропозицій зі сторони учасників земельних відносин у сфері містобудування.

Запропоновані нами напрями мають бути враховані органами державної влади при формуванні та реалізації заходів зі стратегічного планування щодо розвитку державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування України. Окрім того, доцільно зауважити, що основним інструментом розвитку адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин в містобудуванні має бути Державна стратегія регулювання земельних відносин у сфері містобудування України, яка має враховувати основні концептуальні засади запропоновані нами раніше [2], в тому числі стратегічні цілі та напрями такого розвитку. Кабінет Міністрів України має доручити розробку державної стратегії Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і Державному агентству земельних ресурсів України з послідуємим їй схваленням і впровадженням.

Література:

1. Про стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
2. Суворов В. П. Концептуальні основи стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування [Електронний ресурс] / В. П. Суворов // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/07.pdf>.
3. Суворов В. П. Теоретичні основи функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування / В. П. Суворов // Держава та регіони. Серія: державне управління. – 2014. – № 3. – С. 72–78.
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Урядовий портал – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344.
5. Suvorov V. Contradictions in the Functioning of Legal Mechanism of State Regulation in Land Relations in the Sphere of Urban Planning / V. Suvorov // Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal. – Issue 2 (6). – 2014. – P. 88–93.

Надійшла до редколегії 10.03.2015 р.