

При цьому сервісна концепція держави реалізується в технології електронного уряду та електронної демократії як нерозривно пов'язаних між собою інститутів. Крім того, сервісний напрям оптимізації управлінських структур ґрунтується також на мережевій методології, яку слід розглядати як один із принципів організації управлінського процесу, чинного тільки у визначених сферах надання публічних послуг, оскільки в цілому функціонування публічної влади передбачає ієрархічну модель.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у поглибленні теоретичного аналізу формування, запровадження та здійснення сервісної політики держави як особливого способу регуляції суспільного життя, що проявляється у взаємодії публічної влади і громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М.: РАП, 2012. 332 с.
2. Васильева Е. Г., Кононенко Д. В. Современные интерпретации концепции электронного государства (электронного правительства) // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5 "Юриспруд.". 2016. № 1 (30). С. 9–16.
3. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади: монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ: [АМУ], 2014. 408 с.
4. Коженко Я. В. Концепции "сильного" и "сервисного" государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное // Фундаментальные исследования. 2012. № 3. С. 744–748.
5. Кононенко Д. В., Мамычев А. Ю. Электронное государство: интерактивные формы организации публичной власти и этнокультурной политики: монография / под ред. А. Г. Кравченко. М.: ВГУЭС, 2014. 119 с.
6. Місюра В. Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=933>.
7. Туркова О. К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти // Право і суспільство. 2015. № 5/2, ч. 3. С. 189–194.

Надійшла до редколегії 25.01.2017 р.

УДК353.1+323:362:556.3

ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ ЯК АСПЕКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Кравченко С. Г.,

*к. держ. упр., начальник відділу з питань містобудування, архітектури
та держархбудконтролю виконкому Люботинської міської ради Харківської області,
м. Люботин*

На основі аналізу державної політики розвитку та стану урбанізованих територій розглянуто можливість підвищення дієвості державного регулювання щодо обігу земель державної та комунальної власності. Розглянуто проблемні питання, що обмежують розвиток територіальних громад як низових складових місцевого самоврядування та не дозволяють повноцінно використовувати землю як основний ресурс для розвитку населених місць. Надано пропозиції щодо комплексного вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: державне регулювання, обіг земель державної та комунальної власності, урбанізовані території, пам'ятки архітектури національного значення.

© Кравченко С. Г., 2017

Kravchenko S. G.,

PhD in Public Administration,

Chief of Town Planning and Architecture Division of Liubotyn City Council, Kharkiv Region, Liubotyn

RAISING EFFICIENCY OF STATE REGULATION OF LAND TURNOVER AS ASPECT OF STATE POLICY OF URBANIZED TERRITORIES' DEVELOPMENT

Based on state policy of urbanized territories' development, an opportunity of raising the efficiency of public administration as regards state and communal land turnover has been considered. The paper studies problem issues that cause a slowdown in development rate of territorial communities as grass-root components of local government and hinder a full-scale use of land as a major resource for developing populated localities. Proposals have been given as to complex solution of the above problems.

Key words: state regulation, state and communal land turnover, urbanized territories, architectural monuments of national scale.

Для народу України земля завжди була основним національним багатством. Сучасний етап становлення держави тісно пов'язано з побудовою зрозумілих, прозорих, сформованих на європейських засадах принципів правового регулювання земельних відносин.

Однак на сьогодні в Україні відсутня зважена державна політика та механізми її реалізації щодо комплексного вирішення питань обігу земель державної та комунальної власності як складової земельних відносин у державі, що і мають бути стратегічним пріоритетом державної політики розвитку урбанізованих територій. Це є однією з причин, що обмежують розвиток територіальних громад як низових складових місцевого самоврядування. Наявність різних позицій у сприйнятті питань, що стосуються утворення ринку землі та різних підходів з боку місцевої влади (громади) та держави (державного регулювання), їхньої ролі в розвитку відповідних територій, не дають формувати повну структуру місцевих ресурсів та, відповідно, ефективно й раціонально використовувати дані території, виходячи з того, що земля завжди була головним ресурсом їх. Особливо актуально це для історичних міст, де важливим ресурсом таких урбанізованих територій у комплексі з землею є пам'ятки національного значення, якими згідно з чинним законодавством опікується держава, і найбільші протиріччя виникають у процесі передачі таких пам'яток на утримання територіальних громад, коли всі недоліки, що пов'язані з питаннями обігу земель державної та комунальної власності, постають особливо гостро. Це потребує додаткового дослідження цієї проблеми та розроблення рекомендації щодо її вирішення на державному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій говорить, що на практиці процес обігу земель державної та комунальної власності є нераціональним, а механізми державного регулювання обігу земель розвиненими неповною мірою. Стратегічні напрями розвитку є недостатньо визначеними та не знаходять свого практичного упровадження. У зв'язку з поживавленням відносин між Україною та країнами Європейського Союзу, дотримуючись самостійного шляху розвитку, наша держава має використовувати провідні практики та досвід міжнародних партнерів і вдосконалювати державні механізми, що забезпечують регулювання обігу земель публічної власності. Різноманітні аспекти державного регулювання земельних відносин в Україні досліджували: А. Даниленко, Ю. Білик, М. Болдуєв, П. Гайдучький, Р. Ємець, О. Євграфов, О. Жук, Н. Нижник. Механізмам державного регулювання галузей та сфер

економіки приділяли увагу: О. Амосов, М. Білинська, А. Дегтяр, І. Драган, Д. Карамішев, М. Корецький, П. Кулинич, Ю. Куц, М. Латинін, Т. Лозинська, С. Майстро, В. Мамонова, А. Мерзляк, М. Миколайчук, Г. Одінцова, Г. Шарий, Ю. Шаров та ін. Проте питання дослідження шляхів підвищення дієвості механізму державного регулювання щодо обігу земель та його впливу на розвиток урбанізованих територій є недостатньо опрацьованим та потребує подальшого вивчення, що і вплинуло на вибір теми статті.

Метою статті є теоретичне дослідження можливостей підвищення дієвості механізму державного регулювання обігу земель та його впливу на розвиток урбанізованих територій.

Чинна в Україні система державного регулювання обігу земель недостатньо вдало поєднує адміністративні й ринкові механізми державного регулювання в цій галузі. Створенню ефективної системи місцевого самоврядування та раціональному розподілу повноважень і ресурсів між територіальними рівнями управління тривалий час перешкоджала неврегульованість питань власності територіальних громад на головний ресурс громади – землю. Наслідком цього стала обмеженість повноважень сільських, селищних і міських рад у розпорядженні земельними ресурсами виключно в межах населених пунктів, а це не більше 12 % території держави. У результаті органи місцевого самоврядування позбавлено можливості ефективно планувати розвиток територій, а громаду – обстоювати свої інтереси під час прийняття рішень про використання земельних ресурсів, які є підґрунтям для розвитку підпорядкованих територій.

На сьогодні ситуація щодо володіння, користування й розпорядження землею залишається складною і такою, що вимагає невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є: незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання й охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвиненість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання й охорони земель. Роботи із запровадження раціонального землекористування проводяться досить повільно. Це обґрунтовує потребу інновацій у процесі державного регулювання земельних відносин у державі.

Земельний ресурс є важливим напрямом у розвитку населених пунктів, без якого неможливо розглядати питання забезпечення належного планування й забудови територій. Призначення земельних ділянок повинне відповідати чинній містобудівній документації (генеральним та детальним планам), зокрема плану зонування, де чітко визначається цільове призначення земельних ділянок та відповідність їх до стратегії розвитку певних населених місць. У цьому контексті земельні відносини відіграють ключову роль у розвитку держави. Утім наявність великої низки проблем і недоліків у функціонуванні механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності істотно стримує зростання економіки, гальмує залучення інвестицій та в цілому розвиток відповідних територій.

Реалізація ідеї децентралізації, що ґрунтується на основних засадах Магдебурзького права, яке закріплювало за містами право на довколишні землі, і є на сьогодні стратегічним пріоритетом державної політики розвитку урбанізованих територій, що підкреслює термінову необхідність вирішення земельних питань. Це вимагає новітніх підходів до формування державної

політики зазначеного спрямування, у т. ч. оцінювання й управління містобудівними процесами, які неподільно пов'язано з проблематикою земельних відносин [3].

Безперечно, такі питання безпосередньо пов'язано з процесом територіального устрою країни, дискусії про необхідність якого вже ведуться від часів здобуття незалежності. На тлі багатьох інших невідкладних проблем вважається, що такі дії наразі не на часі, та це, однак, не виключає необхідності реформування успадкованого від СРСР районно-обласного устрою, коли питання власності на землю та її обігу вирішувались, переважно виходячи з політичної доцільності.

Чинний поділ на області та райони визначався господарсько-економічними, військово-стратегічними і навіть партійно-номенклатурними потребами радянської держави і не відповідає інтересам незалежної України.

Такі досить крупні адміністративні регіони, як області, нерідко раніше утворені за абсурдними з погляду сьогодення критеріями, виявилися джерелом появи регіональних кланів у владі та ґрунтом для потужних сепаратистських рухів. Наявність таких адміністративних утворень суперечить реалізації деяких соціальних і управлінських функцій в обласних центрах та ускладнює, зокрема, комплексний підхід до вдосконалення організаційного і правового механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності. Імовірно, що в майбутньому базові територіальні одиниці мають бути відносно невеликими – сформованими на основі двох-чотирьох сучасних районів. Це не лише значною мірою нейтралізує ризики клановості та сепаратизму, а й надасть низку інших переваг. Наприклад, це створить умови для відродження й розвитку частини депресивних нині райцентрів як адміністративних осередків нових територіальних одиниць, дозволить застосувати принципи об'єднання громад та збереження традиційного характеру використання земельних ділянок, збереження автентичності середовища і в цілому природних екосистем, які дуже залежні від характеру використання земель. Україна має історичні традиції адміністративного поділу, зокрема полковий устрій української козацької держави – Війська Запорозького. Його територія поділялася на відносно невеликі, набагато менші, наприклад, за більшість тогочасних польських воєводств утворення – полки. Полки були одночасно адміністративно-територіальними і військово-мобілізаційними одиницями – кожен полк споряджав певну кількість війська. Тож, наближення адміністративного устрою України до традиційних форм, окрім іншого, здатне стати основою відновлення історично випробуваної системи територіальної оборони, що спиралася б на бажання громад об'єднуватися за історико-культурними та природно-економічними принципами.

Незважаючи на вплив територіального устрою, на сам предмет обігу земель і традиційно сакральне ставлення українців до землі, вона завжди була й економічною категорією. Земля як економічний об'єкт – це частина земної поверхні, у межах якої здійснюється виробничо-економічна діяльність населення та йде формування життєвих умов. Утім сама земля – постійна величина, права на неї, що є однією з її головних характеристик, можуть легко переходити від однієї особи до іншої, що у процесі майново-грошових відносин формує ринок [5].

Оскільки право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться (якщо інше не встановлене законом та не порушує прав інших осіб), то таке право розповсюджується і на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд; відповідно, воно суттєво впливає на можливості містобудівного розвитку урбанізованих територій [4].

Зважаючи на те, що чинне законодавство на сьогодні не має чіткого та однозначного визначення процесу перерозподілу земельної власності, поняття "обіг земель" перебуває у процесі нормотворення, але застосовується в багатьох законопроектах.

Можна констатувати, що обіг землі є комплексним поняттям, що охоплює форми переходу права власності на землю та характеризує систему обігу земельних ресурсів, тобто є сукупністю передбачених чинним законодавством економічних, соціальних та правових форм і засобів переходу права власності на землю або користування нею від одного суб'єкта до іншого. Оскільки держава набуває та реалізує право власності на землю виключно відповідно до закону, то лише Верховна Рада України у законі має право визначати земельні ділянки, що можуть перебувати у вільному обігу без будь-яких законодавчих чи інших заборон, встановлювати обмежений обіг земельних ділянок для окремих категорій земель та окремих суб'єктів, визначати землі, що не можуть перебувати в цивільно-правовому обігу, або встановлювати мораторій на відчуження чи інший спосіб передачі земельних ділянок від однієї особи до іншої на певний термін [1].

Оскільки державне регулювання земельних відносин, на відміну від державного управління, є діяльністю, спрямованою на створення сприятливих умов для розвитку земельних відносин у пріоритетному для держави напрямі за допомогою економічних, організаційних та правових заходів, що спрямовані на навколишнє середовище суб'єктів земельних відносин з метою впорядкування та забезпечення реалізації інтересів і прав як громадян, так і держави, то збільшення дієвості державних механізмів щодо здійснення обігу земель вбачається саме в удосконаленні процесів регулювання, як більше наближених до ринкових методів.

Державне регулювання земельних відносин полягає у створенні законодавчої бази із захисту прав землевласників і землекористувачів, у виборі ефективних пропорцій між прямим і непрямим управлінням земельними ресурсами. Під управлінням земельними ресурсами розуміють процес системного вдосконалення земельних відносин, землекористування й землеволодіння, землеупорядкування території та землеустрою господарств, оптимізації розподілу земель між галузями господарського комплексу і раціоналізації використання їх у кожній із галузей, розробленні й підвищенні продуктивності й економічної ефективності використання земельних ресурсів на основі принципів сталого розвитку.

Аналізуючи фактори, що заважають процесу формування сучасної системи державного регулювання обігу земель та можуть негативно впливати на розвиток урбанізованих територій, на жаль, саме через структурні підрозділи Держгеокадастру [2], які згідно з розподілом повноважень розпоряджаються землями за межами населених пунктів, здійснюється виділення земель без згоди органів місцевого самоврядування, що зводить нанівець державні зусилля щодо децентралізації. Це формує негативні тенденції, у т. ч. й пов'язані

з випадками зловживань щодо надання земельних ділянок у приватну власність на територіях, які доцільно використовувати для суспільних потреб у процесі розвитку урбанізованих територій. Державні та самоврядні органи мають відповідально підходити до таких питань та резервувати майбутнім поколінням землі для забезпечення громадського простору населених пунктів, а також для інших суспільних і містобудівних потреб.

Наведені факти свідчать про необхідність розв'язання зазначених проблем та зниження негативних чинників та впливів, що зумовляють потребу вдосконалення механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності, особливо для історичних міст, де збереглися пам'ятки архітектури національного значення, що посилюють значення земельних ділянок, на яких вони знаходяться.

Покращання механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності на даному етапі може відбуватися комплексно, із використанням системного, процесного, стратегічного та ситуаційного підходів, які в сукупності повинні забезпечувати реалізацію стратегічних цілей, що спрямовані на гармонізацію правової системи України з системою права Європейського Союзу, розвиток взаємопов'язаних елементів, підвищення дієвості планування й мотивації, контролю у процесі обігу земель, включаючи й питання аналізу та розроблення практичних заходів на основі запропонованих підходів.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. 1996. № 30.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Мірошниченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. Київ, 2004. 19 с.
4. Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України: (за станом нормат.-прав. актів та суд. практики на 10 квіт. 2013 р.). Київ: Правова єдність, 2013. 542 с.
5. Жук О. П., Шевченко О. В. Теоретичні основи формування ринку земельних ділянок та його інфраструктури // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель: наук.-виробн. журн. 2013. № 3. С. 61–67.

Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.

УДК 351

МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ

Полторак С. Т.,

*к.пед.н., проф., докторант навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України,
м. Харків*

Розкрито питання державного управління системою вищої військової освіти в Україні. Визначено особливості такого типу управління. Розглянуто процедуру управління військовою освітою. Проаналізовано питання модернізації системи вищої військової освіти.

Ключові слова: державне управління, освіта, вища військова освіта, методологія вищої військової освіти.

© Полторак С. Т., 2017