

Список використаних джерел

1. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1999. – 438 с.
2. Баранов П. П. Теория систем и системный анализ правосознания личного состава органов внутренних дел / П. П. Баранов. – Ростов н/Д. : РВШ МВД РФ, 1997. – 166 с.
3. Бондаренко І. В. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи (поняття та ознаки) / І. В. Бондаренко // Право України. – 2003. – № 4. – С. 18 – 21.
4. Губанов А. В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук / Губанов А. В. – М. : ВНИИ МВД России, 1997. – 49 с.
5. Гусаров С. М. Методологічні засади управління в ОВС / С. М. Гусаров // Бюлетень з обміну досвідом роботи МВС. – 2004. – № 154.
6. Гусаров С. М. Роль керівника в системі управління ОВС / С. М. Гусаров // Бюлетень з обміну досвідом роботи МВС. – 2004. – № 155.
7. Конопльов В. Специфіка процесу прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ / В. Конопльов // Право України. – 2006. – № 7. – С. 27 – 31.
8. Негодченко О. В. Функції органів внутрішніх справ у контексті забезпечення прав і свобод людини / О. В. Негодченко // Вісн. Луган. акад. внутр. справ. – 2003. – № 1. – С. 176 – 185.
9. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. Указом Президента України від 17 жовт. 2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.
10. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1991. – №4. – Ст. 20.

Надійшла до редколегії 23.05.12

УДК 35.088:338.465

Наталя КОЗАЧЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СИСТЕМА НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: СТАНОВЛЕННЯ ТА ТРАНСФОРМАЦІЇ

Розглядаються процеси становлення і трансформацій сучасної системи послуг у сфері земельних відносин в Україні. Встановлюються основні періоди трансформацій цієї системи та описується їх зміст. Визначаються види земельних послуг за суб'єктами їх надання з урахуванням напрямів професійної діяльності посадових осіб державних органів і суб'єктів господарювання.

© Козаченко Н. М., 2012

Ключові слова: державне управління у сфері земельних відносин, земельна реформа, система послуг, земельні відносини, землеустрій.

Наталя Козаченко. Система предоставления публичных услуг в сфере земельных отношений в Украине: становление и трансформации

Рассматриваются процессы становления и трансформаций современной системы услуг в сфере земельных отношений в Украине. Устанавливаются основные периоды трансформаций этой системы и описывается их содержание. Определяются виды земельных услуг согласно субъектам их оказания, учитывая направления профессиональной деятельности должностных лиц государственных органов и субъектов хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: государственное управление в сфере земельных отношений, земельная реформа, система услуг, земельные отношения, землеустройство.

Natalya Kozachenko. System of providing public services in sphere of land relations in Ukraine: formation and transformations

The processes of establishment and transformation of contemporary service system of land relations in Ukraine are examined. Fundamental periods of transformation of this system are determined and their content is described. Types of land services according to subjects of rendering services, taking into account civil servants and economic players professional activity are defined.

Key words: public administration in sphere of land relations, land reform, system services, land relations, land management.

Підходи до організації діяльності державних службовців з надання державних послуг у сфері земельних відносин протягом періоду незалежності України неодноразово зазнавали трансформацій. У 1991 р. Верховною Радою України прийнято постанову «Про земельну реформу» [8]. З цього моменту весь земельний фонд України визнавався як об'єкт земельної реформи, основним напрямом якої став процес перерозподілу земель з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання. У ході такого перерозподілу земля мала передаватись у приватну власність громадянам, колективним сільськогосподарським підприємствам, установам і організаціям, у тимчасове користування фізичним і юридичним особам. Іншими напрямками були трансформація державної форми власності на землю та перехід до таких форм власності, як колективна, приватна і комунальна, перерозподіл земель між власниками та користувачами, забезпечення заходів з охорони земель. Цілі та завдання земельної реформи обґрунтовувалися переходом на ринкові відносини та необхідністю забезпечення раціонального використання такого важливого економічного ресурсу, як земля.

Для забезпечення реалізації положень земельної реформи Кабінетом Міністрів України 14 лютого 1992 р. була прийнята постанова «Питання Державного комітету України по земельній реформі» [6], якою затверджувалося положення про Державний комітет України з питань земельної реформи. Раді міністрів Кримської АРСР, виконавчим комітетам місцевих Рад народних депутатів було рекомендовано створити в установленому порядку: в Кримській АРСР, областях, містах Києві та Севастополі – головні управління з питань земельної реформи, у районах і

містах обласного підпорядкування – відділи з питань земельної реформи, а також ввести посади спеціалістів з питань земельної реформи виконавчих комітетів міських (міст районного підпорядкування), селищних та сільських Рад народних депутатів з утриманням їх за рахунок коштів місцевих бюджетів. До основних завдань Держкомзему України належали питання: організації проведення земельної реформи, забезпечення виконання державних і регіональних програм раціонального використання та охорони земельних ресурсів, розробки основних напрямів державної політики щодо регулювання земельних відносин, створення умов для рівноправного розвитку всіх форм господарювання на землі, організації землеустрою та ведення державного контролю за використанням та охороною земель [2].

Прийняття вищенаведених нормативно-правових актів та момент створення органів виконавчої влади, до повноважень яких належала реалізація державної політики у сфері земельних відносин, можемо вважати етапом становлення сучасної системи послуг у сфері земельних відносин, що принципово відрізнялася від попередньої – радянської. Подальша діяльність відповідних державних установ і організацій, їх персоналу мала спрямовуватися на практичне втілення напрямів земельної реформи, як-от: інвентаризація земельного фонду України, оформлення правостановлюючих документів на земельні ділянки юридичним особам та громадянам, роздержавлення земель колективних сільськогосподарських підприємств тощо. Забезпечити повноту проведення таких масштабних робіт із землеустрою, надати громадянам України консультативно-правові та інші послуги могла лише належним чином сформована система послуг у сфері земельних відносин.

Питання щодо публічних послуг та послуг у сфері земельних відносин останнім часом в Україні розглядалися з боку необхідності підвищення їх ефективності шляхом належного законодавчого забезпечення, визначення поняття, змісту та видів земельних послуг, розмежування повноважень органів публічної влади у цій сфері такими науковцями, як В. Авер'янов, В. Боклаг, Д. Бусуйок, О. Мордвінов, О. Світличний, В. Строкань, О. Шапоренко, іншими. Ці напрями досліджень є актуальними і сьогодні. Проте слід зазначити, що ретроспективні дослідження напрямів трансформації сучасної системи послуг у сфері земельних відносин в Україні та питання поділу земельних послуг на види в нинішніх умовах адміністративної реформи вимагають окремого вивчення.

Метою публікації є на основі аналізу етапів формування сучасної системи послуг у сфері земельних відносин в Україні визначення шляхів її вдосконалення та визначення видів земельних послуг.

Загальновизнано, що земельні ресурси є основою матеріального і духовного виробництва. Від характеру і рівня ефективності використання землі залежить розвиток продуктивних сил, масштаби виробництва і матеріальне благополуччя народу. Земельні ресурси необхідні всім галузям народного господарства, однак їх роль у різних сферах

суспільного виробництва не однакова. Якщо в промисловості, крім добувної, земля є лише просторовим базисом, то в сільському господарстві вона – головний засіб виробництва [1 с. 177]. Саме з цих позицій і необхідно розглядати питання діяльності державних службовців з надання публічних послуг у сфері земельних відносин.

Насамперед слід відзначити, що в процесі наведених вище трансформацій державного управління та регулювання в земельній сфері виникла необхідність створення відповідної системи послуг. Водночас виникла потреба чітко окреслити суть цих послуг. Так, Д. Бусуйок поділяє земельні публічні послуги за суб'єктами їх надання на земельні державні та земельні муніципальні. Під земельними державними послугами слід розуміти послуги, що надаються органами державної (виконавчої) влади та державними установами, організаціями, підприємствами. Земельні муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами [2]. До зазначених видів послуг, вважаємо за необхідне додати земельні приватні послуги, що надаються суб'єктами господарської діяльності, які відповідно до чинного законодавства України мають відповідні ліцензії на проведення робіт щодо оцінки земель та землеустрою.

З розвитком економічних реформ і становленням ринкових відносин в Україні закінчилася монополія на проведення робіт із землеустрою такої установи, як Український науково-дослідний і проектно-вишукувальний інститут із землеустрою (УкрНДІземпроект). У радянські часи цей інститут був єдиною державною науково-дослідною установою з досліджень проблем землеустрою та виконання відповідних проектних робіт.

Поняття суті земельних державних та земельних муніципальних послуг базуються на засадах земельного законодавства України, яким регулюються земельні відносини. Земельним кодексом України, який був прийнятий Верховною Радою УРСР 18 грудня 1990 р., визначалися органи, що мали право розпоряджатися землею, це – ради народних депутатів, які в межах своєї компетенції передають землі у власність або надають у користування та вилучають їх [4]. З прийняттям чинного Земельного кодексу України з 1 січня 2002 р. повноваження щодо передачі земельних ділянок у власність або в користування, крім органів місцевого самоврядування, набули й органи виконавчої влади [5].

Таким чином, у 90-х рр. ХХ ст. в Україні було започатковано формування системи органів, підприємств, установ і організацій у сфері надання земельних послуг, до якої увійшли: органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, уповноважені розпоряджатися землею, органи земельних ресурсів як координатори проведення робіт із землеустрою та суб'єкти господарювання як виконавці робіт із землеустрою.

Одним із найважливіших чинників, що впливає на розвиток та становлення системи послуг у сфері земельних відносин, є кадрове забезпечення державних органів та суб'єктів господарювання, що

виконують роботи із землеустрою та оцінки земель, спеціалістами з базовою освітою «землепорядкування та кадастр». Водночас суттєвою фаховою складовою в даній сфері діяльності є необхідність застосування норм чинного законодавства. Тому участь спеціалістів-правознавців у процесі надання земельних послуг є обов'язковою умовою.

За останні двадцять років органи земельних ресурсів перебували в постійній трансформації: постійні реорганізації, відокремлення як самостійної юридичної особи, підпорядкованої Держкомзему України Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель, як органу контролю за дотриманням вимог земельного законодавства, приєднання інспекції до органів Держкомзему у 2010 р.

На нашу думку, можливо виділити три основні віхи становлення і трансформації системи послуг у сфері земельних відносин. Так, у період з 1990 р. по 2002 р. відбувався постійний процес прийняття законодавчих актів, що забезпечували проведення першого етапу земельної реформи і поділ державної форми власності на землю на приватну та колективну. При цьому було сформовано систему органів земельних ресурсів, яка мала повноваження як щодо впровадження положень законодавства з реформування земельних відносин, так і щодо функцій з контролю за використанням та охороною земель. У цей період система послуг у сфері земельних відносин не була досить розвинутою. Вона не мала належного законодавчого та інформаційно-технічного забезпечення. Її діяльність спрямовувалася на інвентаризацію земельного фонду України, його перерозподіл та видачу правовстановлюючих документів на землю громадянам та суб'єктам господарювання.

З 2002 по 2010 р. з прийняттям Указу Президента України «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» почався період функціонування досить розвинутої системи послуг у сфері земельних відносин. Згідно з положеннями цього указу в складі Державного комітету України з питань земельних ресурсів утворено Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель як урядовий орган державного управління. А з набранням чинності з 1 січня 2002 р. нового Земельного кодексу України взагалі настав момент перегляду підходів до організації процесу надання земельних послуг. У цей період запроваджено електронну систему ведення державного кадастру земель та реєстрації документів, що посвідчують право власності та користування землею. Ці заходи забезпечили якість земельних послуг та скоротили терміни їх надання.

З прийняттям 9 грудня 2010 р. Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [9] відбулося перетворення Держкомзему України в Державну агенцію земельних ресурсів України і створення Державної інспекції сільського господарства України. З утворенням вищезазначених органів відбулася трансформація в системі надання земельних послуг державних органів виконавчої влади

у сфері земельних відносин та поділ їх відповідно до повноважень агенції та інспекції. Тоді як в органах місцевого самоврядування організація процедурних питань земельних послуг особливих змін не зазнала.

Зі становленням сучасної системи надання послуг у сфері земельних відносин в Україні остаточно склалися основні види цих послуг. На нашу думку, послуги у сфері земельних відносин можливо поділити за видами діяльності посадових осіб державних органів та суб'єктів господарювання на такі види: земельні адміністративні (платні й безоплатні), земельні консультативно-дорадчі, земельні проектно-технічні, земельні контрольно-правові та земельні дозвільні послуги.

Земельні адміністративні послуги – це частина земельних публічних (державних та муніципальних) послуг, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими особами. Надання цих послуг пов'язане з реалізацією владних повноважень [2]. У свою чергу, за критерієм платності адміністративні послуги у сфері земельних відносин можливо поділити на платні та безоплатні. Питання законодавчого забезпечення надання Державним агентством земельних ресурсів та його територіальними органами платних адміністративних послуг регламентуються постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. [3]. Перелік платних адміністративних послуг, які надаються Державною інспекцією сільського господарства України та її територіальними органами, а також розміри плати за їх надання визначено постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. [6].

Зазначимо, що на законодавчому рівні процес надання адміністративних послуг територіальними органами Державної інспекції сільського господарства остаточно не врегульований. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. затверджено невеликий перелік платних послуг щодо питань якості та безпечності сільськогосподарської продукції [7]. Перелік же платних адміністративних послуг стосовно інших повноважень Державної інспекції сільського господарства, у тому числі стосовно контролю за використанням та охороною земель, необхідно доповнити відповідною постановою Кабінету Міністрів України.

Земельні консультативно-дорадчі послуги – це результат діяльності посадових осіб державних та муніципальних органів, спрямований на задоволення звернень юридичних та фізичних осіб щодо реалізації прав на землю, отримання роз'яснень чинного земельного законодавства, вирішення земельних спорів тощо.

Земельні проектно-технічні послуги – це результат професійної діяльності суб'єктів господарювання, що мають відповідні ліцензії Державного агентства земельних ресурсів України та які виконують роботи з проведення землеустрою та оцінки земель, спрямований на виготовлення проектної, технічної та іншої документації.

Земельні контрольно-правові послуги – це результат професійної діяльності посадових осіб органів у сфері контролю за використанням та

охороною земель, спрямований на захист прав власників землі та землекористувачів та на відшкодування останнім заподіяної шкоди, внаслідок порушень чинного земельного законодавства сторонніми особами.

Земельні дозвільні послуги – це результат діяльності посадових осіб органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері регулювання земельних відносин та здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель (Державного агентства земельних ресурсів та Державної інспекції сільського господарства). Результатом діяльності є видача документів дозвільного характеру відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Кожен із цих видів послуг має свої окремі завдання, при цьому використовуються різні засоби управлінської діяльності, різними є завдання, персонал, техніки та технології виконання робіт тощо. Таким чином, реалізація кожного із цих видів послуг вимагає добору та підготовки відповідного персоналу з необхідним рівнем професійної компетентності. Це обумовлює необхідність подальшого наукового забезпечення цих питань.

Таким чином, проведене дослідження дозволило нам проаналізувати етапи становлення і трансформації системи послуг у сфері земельних послуг та визначити види земельних послуг відповідно до повноважень органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та функцій суб'єктів господарювання. Наші подальші дослідження в межах цієї тематики будуть спрямовані на розробку та обґрунтування переліку компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, фахівців державних і комунальних організацій, що надають названі вище послуги.

Список використаних джерел

1. **Андрійчук В. Г.** Економіка аграрних підприємств : підручник – 2-ге вид., доповн. і переробл. / В. Г. Андрійчук. – К. : КНЕУ, 2002. – 624 с.
2. **Бусуйок Д. В.** Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг / Д. В. Бусуйок // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – Режим доступу : dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22541.
3. **Деякі** питання надання Державним агентством земельних ресурсів та його територіальними органами платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2011 р. № 835. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-2011-p.
4. **Земельний кодекс України** : Кодекс України від 18 груд. 1990 р. № 561-ХІІ. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561-12.
5. **Земельний кодекс України** : Кодекс України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-ІІІ. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14.
9. **Про оптимізацію** системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 із змінами і доповн. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010.
6. **Питання** Державного комітету України по земельній реформі : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лют. 1992 р. № 73. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/73-92-p.

7. **Про затвердження** переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною інспекцією сільського господарства, а також державними інспекціями сільського господарства в Автономній Республіці Крим та областях, мм. Києві та Севастополі, районах, та розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 черв. 2011 р. № 599. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/599-2011-p.

8. **Про земельну реформу** : Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 груд. 1990 р. № 563-ХІІ із змінами і доповн. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-12.

Надійшла до редколегії 18.09.12

УДК 35.08:796.071.4(477)

Світлана МОІСЕЄВА

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ

Аналізуються проблеми державної кадрової політики у сфері фізичної культури та спорту на сучасному етапі розвитку України. На основі проведеного попереднього аналізу формується робочий перелік напрямів і способів подолання виявлених проблем, що надасть можливість підвищення ефективності державної кадрової політики в цій сфері.

Ключові слова: державне управління, державна кадрова політика, державна політика у сфері фізичної культури і спорту, кадрове забезпечення, кадри.

Светлана Моисеева. Проблемы государственной кадровой политики Украины в сфере физической культуры и спорта

Анализируются проблемы государственной кадровой политики в сфере физической культуры и спорта на современном этапе развития Украины. На основании проведенного предварительного анализа формулируется рабочий перечень направлений и способов преодоления выявленных проблем, который даст возможность повысить эффективность государственной кадровой политики в данной сфере.

Ключевые слова: государственное управление, государственная кадровая политика, государственная политика в сфере физической культуры и спорта, кадровое обеспечение, кадры.

Svitlana Moiseieva. The problems of State staff policy of Ukraine in physical culture and sport

The problems of the state staff policy in the field of physical culture and sport on the modern stage of development in Ukraine are analyzed. On the basis of the conducted preliminary analysis the working list of directions and methods of overcoming problems, which can be to promote the state staff policy in this sphere is formulated.

© Моисеева С. А., 2012