

Сердюк Сергій Анатолійович

*Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків, Україна*

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ

У статті обґрунтовано сучасні підходи до вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні, зокрема: системний, процесний, ситуаційний та стратегічний. Визначено практичну складову напрямів удосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні.

Ключові слова: обіг земель, державне регулювання, правовий механізм, напрями вдосконалення, сучасні підходи.

В статье обоснованы современные подходы к совершенствованию правового механизма государственного регулирования оборота земель государственной и коммунальной собственности в Украине, в частности: системный, процессный, ситуационный и стратегический. Определены практические составляющие направлений совершенствования правового механизма государственного регулирования оборота земель государственной и коммунальной собственности в Украине.

Ключевые слова: оборот земель, государственное регулирование, правовой механизм, направления совершенствования, современные подходы.

In the article the modern approaches to the improvement of the legal mechanism of state regulation of state and communal ownership of land turnover in Ukraine, in particular: system, process, situational and strategic. Identify practical ways to improve the legal components of the mechanism of state regulation of state and communal ownership of land in Ukraine.

Key words: land circulation, government regulation, legal framework, areas of improvement, modern approaches.

Постановка проблеми. Правова система будь-якої держави ґрунтується на встановленні та дотриманні законодавства суспільством. Будь-які соціальні та економічні відносини регулюються правовою системою. Питання земельних відносин, їх обіг та розподіл регулюються на вищому законодавчому рівні. Високий статус цінності землі для суспільства, всього українського народу визначено Конституцією України [1]. Сьогодні Українська держава та її правова система проходять період комплексних реформ, зумовлених потребою у виробленні нових підходів до розвитку права й законодавства, а також формування соціально-правової, гуманної за сутністю держави та її інститутів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням функціонування механізмів державного управління та регулювання галузей економіки, у тому числі земельних правовідносин приділили увагу ряд науковців, зокрема: О. Амосов, М. Білинська, О. Дачій, А. Дегтяр, О. Рудік, С. Серьогін, М. Латинін, С. Майстро, Д. Карамішев, М. Корецький, П. Кулинич, Т. Лозинська, В. Малиновський, Ю. Куц та інші.

Однак державне регулювання обігу земель державної та комунальної власності на даному етапі розвитку науково-управлінської думки ще не стало цілісним об'єктом дослідження вчених та не дістало вагомому наукового розвитку. З огляду на потреби сьогодення, актуальним є саме комплексний, системний розгляд вищезазначеної проблематики та визначення дієвих шляхів удосконалення державного регулювання обігу земель.

Мета статті полягає в обґрунтуванні сучасних підходів до вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сучасні реалії вимагають якісно нового оформлення правової системи, оскільки її нинішній стан не сприяє зростанню соціальної захищеності й безпеки громадян держави. Система має ряд недоліків, зокрема, в її межах не створено дієвих інструментів і механізмів, які дали б змогу повністю реалізувати наявні права суб'єктів суспільних відносин, що мають бути відображені в позитивному праві.

Формування сучасних підходів до вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель вимагає визначення сутнісних характеристик системи права, розгляду основних теоретичних підходів до вдосконалення, а також урахування основних векторів та стратегічних пріоритетів розвитку держави. На нашу думку, це дасть можливість визначити оптимальні до впровадження сучасні підходи до державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні, надасть поштовх до формування основних напрямів та практичних заходів удосконалення правового механізму державного регулювання процесу обігу земель публічної власності.

Вдаючись до теорії держави та права, сутністю права вченими пропонується розуміти внутрішній зміст права як регулятора суспільних відносин, який виражається в єдності загально-соціальних і вузько-класових (групових) інтересів через формальне (державне) закріплення міри свободи, рівності та справедливості [2]. Варто наголосити, що земельне право (як галузь права, що регулює земельні відносини), має специфічні методи правового регулювання земельних відносин, які складаються із встановлених земельно-правовими нормами прав та обов'язків учасників зазначених відносин і застосування до них відповідних заходів. Особливості земельних відносин відображені у специфічному поєднанні методів правового регулювання даної сфери суспільних відносин. При цьому завданням правового регулювання є забезпечення певної поведінки учасників земельних відносин. Сутність такого правового регулювання полягає в офіційному виданні та застосуванні правових норм, які закріплюють моделі поведінки суб'єктів земельних відносин.

У юридичній літературі виділяють властивий публічному праву метод імперативного впливу, за допомогою обов'язкових до виконання розпоряджень і заборон та метод диспозитивний, який визначає лише межі поведінки учасників відповідних відносин, що дає їм можливість вільно і самостійно регулювати свої стосунки у встановленому обсязі [3]. Таким чином, можемо поєднувати ці два методи права як взаємодоповнюючі при вдалому та якісному формуванні регулятором процесу обігу земель публічної власності в Україні.

Погоджуємося з висновком учених, що подальший розвиток земельних відносин потребує дієвого організаційно-економічного механізму, реалізації головних вимог реформування земельних відносин та підвищення відповідальності всіх суб'єктів господарювання за раціональне використання земель. Дефініція права, чітко описує його завдання та сутність, зокрема, право — це загальнообов'язкова формально виражена система регулювання суспільних відносин, встановлена і забезпечена державою, обумовлена рівнем розвитку

суспільства. Праву притаманні ознаки, що характеризують його як специфічну систему регулювання суспільних відносин, зокрема: нормативність, формальна визначеність, загальнообов'язковість, забезпеченість можливістю державного примусу, свідомо-вольовий характер права, системність, універсальність. У праві виражаються потреби, інтереси, цілі суспільства, окремих осіб і організацій. Право виражає соціальний компроміс на засадах справедливості й розуму.

Отже, інтереси суспільства мають відігравати визначальну роль при винайденні сучасних підходів до вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель.

Розглянемо основні підходи до вдосконалення системи державного управління, які можемо застосувати при винайденні сучасних підходів до вдосконалення правового механізму державного регулювання у сфері, що досліджується.

Системний підхід дозволяє розглядати організацію як систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних елементів. Система — це деяка цілісність, що складається із взаємозалежних частин, кожна з яких вносить свій внесок у характеристики цілого. Порушення будь-якої частини системи призводить до порушення її роботи в цілому. В управлінні усі організації розглядаються як системи. Системи поділяються на два великих види: відкриті і закриті. Закриті відносно незалежні від навколишнього середовища, в той час як на відкриту впливають фактори зовнішнього середовища. Теорія соціальних систем розглядає організацію як відкриту систему, як багатофакторне і багатоцільове утворення.

Вихідним з позицій системного підходу є поняття мети. Найявніша конкретної цілі — перша і найважливіша ознака, за якою дана система відрізняється від інших оточуючих її систем. Завдання управління в цих умовах — забезпечити комплексний процес досягнення цілей, що стоять перед системою. Системний підхід припускає, що кожний з елементів, що складають систему має певні власні цілі. Однак суть системного підходу — забезпечити підвищення ефективності роботи організації в цілому [4]. Таким чином, суть системного підходу у вдосконаленні правового механізму державного регулювання обігу земель публічної власності полягає у підвищенні ефективності правового механізму державного регулювання в цілому шляхом удосконалення усіх його елементів, що має бути спрямоване на досягнення концептуальної мети державного регулювання обігу земель. Особливості системного підходу полягають у: чіткому визначенні цілей і встановленні їх ієрархії; досягненні найкращих результатів при найменших витратах шляхом використання інструментів порівняльного аналізу і вибору

способів досягнення поставлених цілей; широкій всебічній оцінці всіх можливих результатів діяльності з використанням кількісної інтерпретації цілей, визначенням методів і засобів їх досягнення. Основними елементами системи є: цілі, завдання, структура, техніка і технологія, люди.

Процесний підхід як концепція управлінської думки розглядає функції управління як взаємопов'язані. Процесний підхід базується на концепції, згідно з якою управління є безперервна серія взаємопов'язаних дій або функцій. Зокрема автори процесного підходу визначають, що процес управління складається з чотирьох взаємозалежних функцій: планування, організації, мотивації і контролю. Ці функції об'єднані сполучними процесами комунікації і прийняття рішень. Процесний підхід ґрунтується на положенні про те, що функції управління взаємозалежні. Розглядаючи процесний підхід з позиції вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель, варто зазначити, що визначені підходом основні засади та функції, доповнюють системний підхід та забезпечують більш широкий погляд на вдосконалення правового механізму.

Ситуаційний підхід безпосередньо пов'язаний із системним і процесним підходами і розширює сферу їх застосування на практиці. Цей підхід іноді називають ситуаційним мисленням про організаційні проблеми і способи їх вирішення.

Концептуальними основами підходу є те, що для кожного типу умов характерна своя організаційна структура управління: для стабільних умов — «механічна» структура, а для зміни умов — «органічна» структура. «Механічна» структура заснована на глибокому поділі праці і широкому застосуванні регламентуючих документів. Для «органічної» структури властиво зміна цілей, завдань та іншого залежно від зміни ситуації [5]. Базовим у ситуаційному підході є визначення поняття ситуації. Під ситуацією розуміється конкретний набір обставин, змінних, що роблять вплив на організацію у визначений час.

Розгляд конкретної ситуації дозволяє керівнику підібрати найкращі способи і методи досягнення цілей організації, відповідні саме цієї ситуації.

Ефективність роботи організації залежить від великого числа змінних, в яких виділяються внутрішні і зовнішні складові. До основних внутрішніх змінних організації відносяться ситуаційні чинники, діючі в середині організації. У їх числі — цілі, завдання, структура, техніка і технологія, люди.

Внутрішні змінні формуються під впливом управлінських рішень, прийнятих людьми, які створили організацію. На наш погляд, ситуаційний підхід може бути застосований в комплексі з іншими підходами до

розвитку механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності, як доповнюючий системний та процесний підходи.

Пропонуємо сформувати стратегічний підхід, основною складовою якого, на наш погляд, є забезпечення реалізації стратегічних напрямів розвитку всіх елементів державного управління, спрямованих на досягнення стратегічних цілей та завдань. На разі основні стратегічні напрями для України полягають у гармонізації правового механізму державного регулювання обігу земель публічної власності до законодавства держав ЄС, встановлення належного правового порядку. Вироблення комплексу заходів, що дозволятиме забезпечити дотримання принципів права ЄС та загальноприйнятих принципів права.

Все це обґрунтовується тим, що основним зовнішнім пріоритетом є гармонізація України з державами Єврозони та поліпшення економічних і соціально-політичних відносин з ЄС, при винайденні сучасних підходів до вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель публічної власності, в першу чергу, варто враховувати цей пріоритет. Угода про асоціацію України з Європейським Союзом визначає пріоритети, що полягають у запровадженні умов для посилення економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі завдяки створенню поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі, підтримувати зусилля України стосовно завершення переходу до діючої ринкової економіки, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до «acquis» ЄС.

Також пріоритетним є посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод [6].

Право Європейського Союзу об'єктивується та втілюється у великій кількості джерел, що віддзеркалюють різноманітні правові традиції держав-членів цього міждержавного об'єднання. Найбільш поширеним у вітчизняній та західній правовій думці є підхід, згідно з яким коло джерел права ЄС становлять: первинне та вторинне законодавство ЄС, прецеденти Суду ЄС, міжнародні договори з третіми країнами і міжнародними організаціями, тощо.

Однак, якими б вичерпними ці джерела не були, вони не охоплюють своїм регулюванням усіх питань у праві ЄС. Мабуть тому, останнім часом очевидним є посилення наголосу на застосуванні загальних принципів права, які становлять частину некодифікованого (неписаного) права ЄС [7]. Основні принципи права ЄС відповідають загальним принципам, що застосовуються в усіх цивілізованих державах світу.

Втім економічна криза в нашій державі та існуючі проблеми, основною яких є корупція, не дає на достатньому рівні забезпечувати їх дотримання, що потребує врегулювання.

Варто зазначити, що ЄС застосовує так званий «принцип відкритого ринку», що розповсюджується на всі ринки, зокрема, ринок земель. Зокрема цей принцип передбачає: однакове ставлення, відсутність дискримінації, пропорційність, прозорість, відкритість, відсутність викривлення конкуренції.

Ураховуючи, що регулювання обігу земель в державах ЄС здійснюється спираючись на національне законодавство вказаних держав, при вдосконаленні правового механізму державного регулювання обігу земель варто дотримуватись основних принципів правового регулювання ЄС. На наш погляд, варто застосувати комплексний підхід до вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель публічної власності в Україні із застосуванням вектору гармонізації національної системи права із системою права ЄС.

Таким чином, на наш погляд, найбільш дієвим та максимально ефективним на сучасному етапі розвитку земельних відносин в Україні стане комплексний підхід до вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель публічної власності, який має поєднати в собі комплекс означених вище підходів, зокрема: системного, процесного, стратегічного та ситуаційного.

Визначившись із сучасними підходами до розвитку правового механізму державного регулювання обігу земель публічної власності та окресливши основні напрями, що потребують вдосконалення шляхом вироблення та запровадження практичних заходів адміністративного, організаційного та юридично-правового спрямування, визначимо практичну складову вказаних напрямів удосконалення правового механізму державного регулювання у сфері, що досліджується.

До основних напрямів, спрямованих на вдосконалення правового механізму нами віднесено такі.

Напрямом дотримання принципів права, який полягає у неухильному дотриманні принципів права суб'єктами державного управління та місцевого самоврядування уповноважених на управління обігом земель публічної власності. Вказаний напрямок може бути реалізованим лише за умови наявності політичної волі керівництва держави та комплексних реформ правоохоронної та судової системи. Основними заходами за цим напрямом наразі може бути проведення судової реформи, проведення реформи правоохоронної системи.

Разом з тим підвищенню рівня дотримання принципів права в державі можуть сприяти додаткові захо-

ди, зокрема: підвищення активності громадянського суспільства, розвиток незалежної журналістики, розвиток правової культури громадян та державних службовців. Практичні заходи полягають у впровадженні прикладних навчальних програм для фахівців уповноважених на виконання функцій держави, підвищенні рівня відповідальності у разі недотримання принципів права у повсякденній службовій діяльності.

Напрямом нормотворення, на наш погляд, може бути вдосконалений шляхом розробки та впровадження організаційних заходів в частині встановлення та дотримання регламентів законотворчої діяльності, діяльності щодо створення підзаконних нормативних актів, актів органів місцевого самоврядування, неухильному контролю за їх дотриманням та відповідальності за порушення вказаних регламентів відповідальними особами органів влади та місцевого самоврядування. Організаційно мають бути розроблені та ухвалені зміни до законодавства і підзаконних нормативно-правових актів, розробки новітніх актів, наприклад, зміни до Регламенту роботи Верховної Ради України, регламентів роботи місцевих рад, розробці та впровадженню Регламенту нормотворення в Україні. Вказані регламенти мають бути максимально прозорими та юридично чіткими із зазначенням всього ланцюга розробки, проходження, схвалення нормативно-правових документів, їх реєстрації та оприлюднення, контролю за їх реалізацією та порядком моніторингу, аналізу та внесення змін (перегляду) вказаних актів із чітким зазначенням термінів розгляду. Впровадженням відповідальності посадових осіб за порушення вказаних регламентів.

Нормативно-правовий напрямок полягає у розвитку нормативно-правової складової до рівня європейського законодавства та врегулювання наявних проблем системи нормативно-правових актів у сфері обігу земель публічної власності. Ураховуючи результати попередніх досліджень, з метою вдосконалення нормативно-правового напрямку необхідно розробити та впровадити: Закон України «Про єдиний земельний банк даних», яким передбачити створення єдиного банку земельних даних з метою створення інструменту обліку та моніторингу земель, прав власності, правочинів, складу земель, тощо; Закон України «Про Державний земельний банк», яким визначити основні організаційно-правові аспекти діяльності вказаного органу управління землями публічної власності (вкуп, продаж, оренда); Закон України «Про ринок земель», яким визначити основні організаційно-правові засади функціонування ринку земель із урахуванням обов'язкових процедур при обігу земель через аукціони, порядок вилучення земель із користування та власності суб'єктів ринку, тощо. Внести зміни

до Земельного кодексу України в частині розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо управління землями публічної власності, визначити уповноважені органи з питань управління землями державної та комунальної власності, тощо; Закону України «Про державний бюджет» в частині збільшення фінансування на впроваджені за програмно-бюджетним методом заходи щодо вдосконалення механізмів державного регулювання обігу земель публічної власності, спрямовані на реалізацію Стратегії розвитку державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності; впровадження підзаконних актів, спрямованих на вдосконалення організаційного механізму державного регулювання обігу земель публічної власності.

Напрямок правозастосування необхідно поліпшувати шляхом підвищення якості контролю за дотриманням законодавчих актів посадовими особами державної влади та місцевого самоврядування, впровадження в дію в повному обсязі. Запровадити особисту відповідальність у разі порушення законодавства посадовими особами, для чого внести зміни до Кодексу України «Про адміністративні правопорушення» та Закону України «Про державну службу», а також визначити стратегічними пріоритетами держави напрям дотримання принципів права, запровадження підходу якісних змін зі сторони керівництва державою.

Правоохоронний напрям доцільно вдосконалювати шляхом повного реформатування правоохоронних та судових органів, зміни підходів посадових осіб до дотримання принципів права. Окрім того має бути змінено у частині розширення кола правопорушень у сфері обігу земельних відносин, забруднення ґрунтів, невикористання за цільовим призначенням земель, в тому числі з виробленням механізмів вилучення у державну власність ділянок у разі порушення за рішенням суду, тощо. Для цього потрібно внести певні зміни до Земельного кодексу України, Кодексу

України «Про адміністративні правопорушення» та до Кримінального кодексу України.

Стратегічний напрям необхідно вдосконалювати шляхом дотримання підходу до стратегічного управління із застосуванням відповідних інструментів. Задля цього необхідно розробити і впровадити Закон України «Про державне стратегічне планування», основними складовими якого мають бути концептуальні організаційно-правові засади щодо стратегічного планування, визначення пріоритетності та незмінності державних стратегій у спосіб зміни керівництва держави. Разом з тим удосконаленню системи державного регулювання обігу земель публічної власності має сприяти розробка та схвалення Стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності на основі відповідної концепції.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже сучасні підходи до вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель публічної власності в Україні полягають у застосуванні ряду підходів, які поєднуються в комплексний, зокрема: системний, процесний, стратегічний та ситуаційний підходи. Вказаний комплекс підходів, на нашу думку, має бути спрямованим на досягнення стратегічних цілей вдосконалення правового механізму.

Основним інструментом стратегічного розвитку державного управління у сфері обігу земель публічної власності, відповідно його організаційного і правового механізмів має стати Стратегія регулювання обігу земель державної та комунальної власності, впровадження якої дозволить вдосконалити процес обігу земель як в правовому, так і організаційному спрямуванні.

Окрім того варто зазначити, що впровадження вироблених заходів, спрямованих на вдосконалення правового механізму державного регулювання, сприятиме розвитку правової системи та правопорядку в державі.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / О. Ф. Скакун // Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
3. Земельне право України: підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; за ред. М. В. Шульги. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 368 с.
4. Кашенко О. Л. Земля як аграрний капітал / О. Л. Кашенко // Економіка АПК. — 2003. — № 6. — С. 57–62.
5. Інвестиційний менеджмент: навч. посіб. / Д. В. Карамішев, М. А. Латинін, С. О. Бриксіні та ін. — Х.: Вид-во «Точка», 2012. — 230 с.
6. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К., 2003. — 536 с.
7. Правова та інституціональна системи Європейського Союзу: Метод. вказівки для слухачів усіх форм навчання за спеціальністю «Державне управління» / уклад. В. М. Шамраєва. — Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. — 60 с.