



СОЦІАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

В. С. Циплухіна, В. О. Букіашвілі

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури,
вул. Державіна, 2, м. Макіївка, Донецька область, Україна, 86123.*

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Отримана 28 вересня 2012, прийнята 26 жовтня 2012.

Анотація. У статті розглянуто концептуальні засади механізму взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами, основну увагу приділено соціальному механізму, вдосконалення якого спрямовано на підвищення соціальної активності населення у сфері охорони та раціонального використання земель, надання більш якісних послуг населенню міста з питань землеволодіння та землекористування. Досліджено сучасний стан діяльності державних органів у сфері надання послуг та визначено, що саме публічна (державна) послуга є основною формою реалізації державно-владних повноважень органів виконавчої влади. Запропоновано методику оцінки якості (результативності) послуг, що надає міське управління земельних ресурсів громадянам та юридичним особам. Цілями проведення такої оцінки є: виявлення ступеня задоволення населення якістю послуг; оцінка діяльності установ, що надають послуги; розробка заходів, спрямованих на підвищення якості надаваних послуг; підвищення результативності діяльності органів, що надають такі послуги.

Ключові слова: органи публічної влади, соціальний механізм, земельні ресурси.

СОЦИАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

В. С. Цыплухина, В. О. Букиашвили

*Донбасская национальная академия строительства и архитектуры,
ул. Державина, 2, г. Макеевка, Донецкая область, Украина, 86123.*

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Получена 28 сентября 2012, принята 26 октября 2012.

Аннотация. В статье рассмотрены концептуальные основы механизма взаимоотношений органов публичной власти в процессе управления земельными ресурсами, основное внимание уделено социальному механизму, совершенствование которого направлено на повышение социальной активности населения в сфере охраны и рационального использования земель, предоставления более качественных услуг населению города, по вопросам землеустройства и землепользования. Исследовано современное состояние деятельности государственных органов в сфере предоставления услуг и определено, что именно публичная (государственная) услуга является основной формой реализации государственно-властных полномочий органов исполнительной власти. Предложена методика оценки качества (результативности) услуг, которые предоставляет городское управление земельных ресурсов гражданам и юридическим лицам. Целями проведения данной оценки является: выявление степени удовлетворения населения качеством услуг; оценка деятельности учреждений, которые предоставляют услуги;

разработка мероприятий, направленных на повышение качества услуг; повышение результативности деятельности органов, которые предоставляют данные услуги.

Ключевые слова: органы публичной власти, социальный механизм, земельные ресурсы.

SOCIAL MECHANISM RELATIONSHIP OF PUBLIC POWER ORGANS IN THE PROCESS OF LANDED RESOURCES MANAGEMEN

Victoriya Tsyplyukhina, Vera Bukiashvili

Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,

2, Derzhavina Str., Makiivka, Donetsk Region, Ukraine, 86123.

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Received 28 September 2012, accepted 26 October 2012.

Abstract. The article is devoted to conceptual bases of public power organs mutual relations mechanism are considered in the process of landed resources management, basic attention is spared a social mechanism, perfection of which is directed on the population social activity increase in the field of guard and rational use of earths, grant of more high-quality services the population of city, on landownership and land-tenure questions. The modern state of public organs activity is investigational in the field of services grant and certainly that exactly a public (state) favour is the basic form of realization state of imperious plenary powers of executive power organs. The services quality (to effectiveness) estimation method which are given by the city management of the landed resources to the citizens and legal entities is offered. The aims of leadthrough of this estimation is: exposure of degree of population quality satisfying with services; estimation of establishments activity which give services; development of measures, directed on upgrading services; increase of activity effectiveness of organs give these services.

Keywords: public power organs, social mechanism, landed resources.

Вступ

На сьогодні питання управління земельними ресурсами на загальнодержавному рівні поставило надзвичайно гостро. Радою національної безпеки і оборони України відзначається, що залишаються невирішеними проблемні питання, пов'язані з реформуванням відносин власності на землю, вдосконаленням земельного законодавства, створенням інфраструктури ринку земель, організацією автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру тощо; залишаються надмірно складними процедури прийняття рішень щодо надання (вилучення) земельних ділянок, повільними темпами оформлюються правовстановлюючі документи на право власності на землю; недостатніми темпами ведуться роботи щодо інвентаризації та нормативної грошової оцінки земель; не встановлено меж більшості населених пунктів; на початковому етапі перебуває робота з розмежування земель державної та комунальної влас-

ності, що стримує завершення процесу земельної реформи.

Зазначені недоліки створюють умови для масових порушень земельного законодавства, а також порушень конституційних прав громадян. Сфера земельних відносин, уражена корупцією, стала сприятливим середовищем для діяльності організованих злочинних угруповань, у тому числі з залученням працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів.

Головною причиною наростання негативних тенденцій у сфері управління земельними ресурсами є критичне зниження ефективності функціонування механізмів взаємовідносин органів публічної влади, обумовлене неадекватними організаційними змінами, недостатнім нормативно-правовим регулюванням їх діяльності, фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням та незадовільною кадровою політикою в зазначених органах.

З огляду на це, розв'язання проблем правового забезпечення земельної реформи, підвищення ефективності державного управління та контролю у сфері земельних відносин, використання і охорони земель набуває особливої актуальності й обумовлює необхідність розробки нового підходу до реалізації державної політики у сфері управління земельними ресурсами, використання та охорони земель.

Аналіз останніх досліджень

Проблеми державного управління земельними ресурсами досліджувались багатьма вченими. Особливості державного управління земельними ресурсами розкриті в працях Ю. Білика, А. Даниленка, О. Дорош, Й. Завадського, М. Калюжного, М. Корецького, П. Кулинич, П. Марченко, О. Могильного, Л. Новаковського, О. Охрія, В. Пересоляка, Ю. Полтавського, К. Радченко, А. Третяка, М. Хвесика, О. Шапоренко. Питання ролі місцевого самоврядування у сфері земельних відносин досліджено в працях В. Бабица, М. Баймуратова, Л. Бойко-Бойчука, В. Кампо, Ю. Лебединського, О. Мечинського, М. Мягченка, М. Пікуляка, В. Погорілка, Т. Смирнової, І. Солоненка, М. Пухтинського, В. Шаповала, Ю. Шарова та ін.

Відаючи належне проведеним дослідженням слід відзначити, що дослідження механізмів взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами ще не отримало системного характеру. Насамперед йдеться про вирішення проблем, пов'язаних з розмежуванням повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Також потребують подальшого аналізу питання удосконалення соціального механізму взаємовідносин органів публічної влади, забезпечення контролю за раціональним використанням та охороною земель.

Цілі та задачі статті

Розробка концептуальних та методичних засад щодо удосконалення соціального механізму взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами.

Основний зміст статті

Реалізація повноважень наданих територіальним органам земельних ресурсів, місцевим

державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування в галузі регулювання земельних відносин і охорони земель є основою взаємовідносин цих органів. Спільним об'єктом таких взаємовідносин є земельний фонд України. Предметом взаємовідносин є процеси організації використання землі, що в межах визначеної території забезпечують усе різноманіття потреб його жителів. Метою взаємовідносин ОБВ і ОМС є створення і забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу найбільшою мірою задовольняти потреби суспільства, які пов'язані з використанням землі.

З приводу об'єкта взаємовідносин можна виділити основні напрями взаємовідносин між ОБВ та ОМС. Це: здійснення земельної реформи; організація здійснення землеустрою і охорони земель; розпорядження землями (припинення, вилучення (випуск), передача у власність (оренду), надання у користування земельних ділянок); підготовка пропозицій щодо плати за землю; здійснення контролю за використанням та охороною земель; ведення державного земельного кадастру; розглядання земельних спорів.

Ці засоби реалізуються через функціонування механізмів взаємовідносин ОБВ і ОМС: нормативно-правовий, економічний, організаційний і соціальний.

Механізм взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами – це спрямована на підвищення якості надання послуг населенню система організаційних форм, засобів, методів реалізації повноважень з вирішення завдань державної політики у сфері управління земельними ресурсами. Механізми взаємовідносин між органами публічної влади базуються на таких принципах, як: законність; розмежування повноважень з управління земельними ресурсами між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; організаційне, кадрове і фінансове забезпечення; організація та координація дій та вимог всіх учасників взаємовідносин в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; послідовність і прозорість.

Соціальний механізм взаємовідносин ОБВ та ОМС можна визначити як систему соціальних засобів, що забезпечують узгодження діяльності ОБВ та ОМС в процесі взаємодії з територіальною громадою.

Соціальний механізм забезпечує корисність для суспільства від реалізації засобів взаємовідносин. Система органів управління створюється саме як інструмент реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що нині практично кожна держава, виконуючи політичні, соціальні, міжнародні та економічні функції, трансформує їх у державні (управлінські чи адміністративні) послуги [1, 2]. У цьому сенсі кожен з державних органів спрямовує свою діяльність у межах повноважень у певному секторі державного управління з метою задоволення потреб усього суспільства в цілому, насамперед: у безпеці; у легітимації (визнанні) у світі; у підтримці повсякденної життєдіяльності; у комунікації; у духовному та культурному розвитку.

Аналіз наукових джерел дозволяє дійти висновку, що саме публічна (державна) послуга є основною формою реалізації державно-владних повноважень органів виконавчої влади у країнах Європейської Співдружності, де відкритість, прозорість та підзвітність є обов'язковими умовами роботи державних інститутів.

З усіх центральних органів виконавчої влади лише Кабінет Міністрів приділив увагу розробці та розміщенню на своєму сайті системної структурованої інформаційної бази стосовно надання послуг населенню. Отже, інформація щодо послуг, які надаються у різних галузях, підпорядкованих міністерствам, мало доступна споживачеві, щоб її отримати, людина має докласти додаткові зусилля.

Колектив авторів під керівництвом П. І. Надолішнього відзначає, що на даний час повністю відсутні чіткі стандарти діяльності державних органів у сфері надання послуг; присутня переважана дубльованими повноваженнями; відсутня відповідальність за якість надання послуг [3].

Початок нового тисячоліття проходить під знаком TQM (total quality management) – загального управління якістю. TQM визначається як управління на основі наступних принципів:

- орієнтація на споживача;
- лідерство;
- залучення персоналу;
- підхід з позицій процесу;
- системний підхід до управління;
- постійне поліпшення умов;
- прийняття рішень на підставі фактів;
- взаємовигідні стосунки з постачальниками [4].

Ці принципи прийнятні до застосування будь-яким підприємством або організацією всіх галузей промисловості і секторів економіки незалежно від виду діяльності та категорії продукту, який вони виробляють.

В основу стандартів з надання управлінських послуг, на думку В. Долечека [5], мають бути закладені питання:

- платності та визначення вартості управлінських процедур, яке потребує першочергового впорядкування, адже за деякі послуги згідно з чинним законодавством України стягується державне мито, плата за інші передбачена законодавством про оподаткування;
- визначення суб'єктного складу відносин щодо надання управлінських послуг;
- чіткої регламентації законодавцем загальних вимог до проваджень з надання управлінських послуг;
- введення процедури «адміністративного оскарження», а також адміністративної юстиції, що передбачено Концепцією адміністративної реформи, яке стосується інституту оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб в адміністративному порядку;
- максимальної «прозорості» управлінських процедур щодо забезпечення прав і свобод громадян, відкритості для населення, засобів масової інформації та громадськості.

Отже, кожному міністерству з метою поліпшення роботи з надання послуг населенню необхідно:

- систематизувати інформацію щодо послуг, які надаються у його галузі;
- скласти повний перелік таких послуг;
- розміщувати на сайті системну, впорядковану інформацію, яка була б доступна споживачеві.

Для реалізації вищенаведених принципів в системі надання послуг з питань земельних ресурсів, а саме принципу прозорості, доцільно розробити методику оцінки якості (результативності) послуг, що надає міське управління земельних ресурсів громадянам та юридичним особам.

Різноманітність спектра послуг, що надаються населенню, в першу чергу обумовлена суб'єкт-суб'єктними та суб'єкт-предметними відносинами, які виникають під час надання послуг. Процес стандартизації послуги схематично представлено на рис. 1.

Послуги, які здійснює міське управління земельних ресурсів можна класифікувати на зовнішні і внутрішні. Зовнішні послуги розраховано на фізичних та юридичних осіб, а внутрішні розраховано на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Цю категорію послуг можна розділити на послугу-взаємодію та послугу-доручення. Зовнішні послуги представлено в таблиці 1.

Оцінка відповідності якості фактично наданих послуг стандартам є засобом суспільного й відомчого контролю над наданням послуг з питань земельних ресурсів.

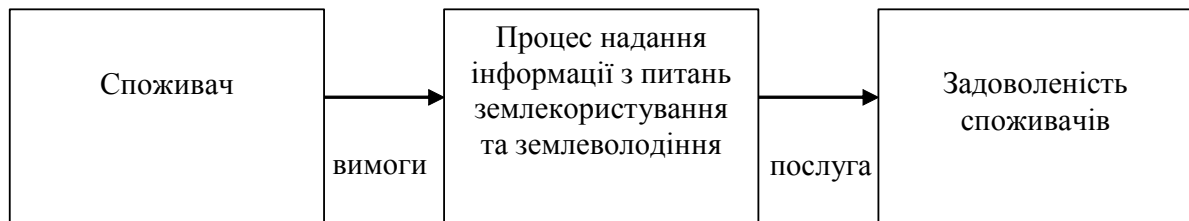


Рисунок 1. Стандартизація послуги.

Таблиця 1. Послуги, які здійснює міське управління земельних ресурсів

№	Послуга	Плат-на	Безо-платна
1	Готує матеріали та вносить на розгляд органу місцевого самоврядування пропозиції щодо справляння плати за землю; викупу земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад; організації і здійснення землеустрою та моніторингу земель; вирішення інших питань відповідно до законодавства (в т. ч. укладання договорів оренди).	+	
2	Бере участь у виконанні загальнодержавних і регіональних програм у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, приватизації земельних ділянок.		+
3	Здійснює заходи щодо розвитку ринку земель міста.		+
4	Видає юридичним та фізичним особам довідки про нормативну грошову оцінку земельних ділянок.		+
5	Бере участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів будівництва та вносить місцевій держадміністрації або органу місцевого самоврядування пропозиції щодо погодження місця їх розташування, викупу та вилучення земель, передачі земельних ділянок у власність та надання в користування, в тому числі надання земельно-кадастрової інформації, підготовка висновків з надання земельних ділянок.		+
6	Організовує розгляд звернень громадян з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах своїх повноважень виявлення та усунення причин, що породжують скарги громадян.	+	+

Цілями проведення оцінки якості надаваних послуг є:

- виявлення ступеня задоволення населення якістю надаваних послуг;
- оцінка діяльності установ, що надають послуги;
- розробка заходів, спрямованих на підвищення якості надаваних послуг;
- підвищення результативності діяльності органів, що надають дані послуги.

Оцінка якості послуги провадиться за наступними параметрами:

1. Умови обслуговування (зручність, увічливість, час надання послуги й т.п.).
2. Повнота виконання процедур, необхідних для надання послуг.
3. Кваліфікаційні вимоги до персоналу, що робить послугу.

Якщо хоча б один з параметрів послуги не виконаний, вважається, що послуга не відповідає стандарту якості.

Джерелами одержання інформації про якість послуг повинні бути:

- опитування населення про якість надаваних послуг;
- проведення контрольних заходів щодо перевірки відповідності якості фактично надаваних послуг стандартам якості послуг;
- розгляд звернень громадян, які можуть надходити в наступних формах:
 - в усній формі – наприклад, дзвінки по «гарячій лінії», а також у ході прийому громадян посадовими особами;
 - у писемній формі – передані в галузевий орган безпосередньо або з використанням будь-якої форми зв'язку (поштою,

по факсу, передані у відділ кореспонденції галузевого органу й ін.);

- в електронній формі – передані через інформаційні системи загального користування на електронну адресу галузевого органу;
- у формі заяв, скарг і пропозицій, зафіксованих у книзі обліку.

Як додаткові джерела інформації може використовуватися відомча статистика й звітність, соціологічні опитування населення (проведені незалежними недержавними організаціями), дані мережі Інтернет, засобів масової інформації.

Отримані дані про якість надаваних послуг узагальнюються в наступній формі (табл. 2):

Висновки

Вдосконалення соціального механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування спрямовано на підвищення соціальної активності населення у сфері охорони та раціонального використання земель, надання більш якісних послуг населенню міста з питань землеволодіння та землекористування.

Таким чином, для вдосконалення соціального механізму потрібно:

- здійснювати самоврядний контроль за використанням та охороною земель, передбачений статтею 189 Земельного кодексу України та статтею 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6,7];
- проводити профілактичну роботу з попередження порушень земельного законодавства,

Таблиця 2. Дані про якість послуг з питань землекористування і землеволодіння

Послуга з питань землекористування та землеволодіння	Число звернень громадян з питань якості послуг			Число опитаних громадян		Число контрольних заходів		Усунуто порушень із загальної кількості виявлених порушень
	Усього	В усній, письмовій і електронній формах	У книзі зауважень і пропозицій	Усього	Число послуг якості, що дали негативну оцінку якості послуг	Всього	Число виявлених порушень	

інформування населення про діяльність органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель; – оцінювати ступінь задоволеності населення якістю послуг, діяльністю установ, що надають послуги з питань землеволодіння та розпорядження землями.

Виходячи з зазначеного, запропоновано методу оцінки якості (результативності) послуг, що надає міське управління земельних ресурсів громадянам та юридичним особам. Цілями проведення такої оцінки є: виявлення ступеня задоволення населення якістю послуг; оцінка

діяльності установ, що надають послуги; розробка заходів, спрямованих на підвищення якості надаваних послуг; підвищення результативності діяльності органів, що надають дані послуги.

Оцінка якості послуги відбувається за наступними параметрами:

1. Умови обслуговування (зручність, увічливість, час надання послуги);
2. Повнота виконання процедур, необхідних для надання послуг;
3. Кваліфікаційні вимоги до персоналу, що робить послугу.

Література

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України [Текст] / Під ред. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 494 с.
2. Александров, В. Т. Послуги системи державного управління [Текст] / В. Т. Александров, В. О. Гусев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2003. – № 3. – С. 208–213.
3. Пойченко, А. М. Державні організації як складова механізму держави [Текст] : навч. посібник / А. М. Пойченко, за заг. ред. П. І. Надолішнього. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, Optimum, 2005. – 228 с.
4. Маматова, Т. Загальне управління якістю в органах суспільного управління [Текст] / Т. Маматова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : УАДУ, 2001. – Вип. 3(6). – С. 47–57.
5. Долечек, В. Управлінські послуги: сутність, ознаки, види [Текст] / В. Долечек // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2003. – № 3. – С. 99–106.
6. Земельний кодекс України [Текст] : Закон від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – С. 42–88.
7. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–432.
8. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 року № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – С. 1196–1201.
9. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – С. 1180–1196.

References

1. Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and proposals for Ukraine. Edited by V. P. Timoshuk. Kyiv: Fact, 2003. 494 p. (in Ukrainian)
2. Aleksandrov, V. T.; Gusev, V. O. Government system services. In: Edited volume «Actual problems of government». Kharkiv: KharRIDU NADU «Master», 2003, Number 3, p. 208–213. (in Ukrainian)
3. Poichenko, A. M. Edited by P. I. Nadolishnyi. State organizations as component of State mechanism. Textbook. Odesa: ORIDU NADU, Optimum, 2005. 228 p. (in Ukrainian)
4. Mamatova, T. Total quality management of institutional body of public administration. In: Edited volume «Actual problems of government». Dnepropetrovsk: UADU, 2001. Issue 3(6), p. 47–57. (in Ukrainian)
5. Dolechek, V. Management service: subject matter, characters, prospects. In: Vestnyk NADU under the President of Ukraine, 2003, Number 3, p. 99–106. (in Ukrainian)
6. Law of Ukraine No. 2768-III dated back to October, 25, 2001 «Land Code of Ukraine». In: Register of the Parliament of Ukraine, 2002, Number 3–4, p. 42–88. (in Ukrainian)
7. Law of Ukraine No. 280/97-BP dated back to May, 21, 1997 «About local self-government in Ukraine». In: Register of the Parliament of Ukraine, 1997, Number 24, p. 379–432. (in Ukrainian)
8. Law of Ukraine No. 963-IV dated back to June, 19, 2003 «About state control after use and protection of land». In: Register of the Parliament of Ukraine, 2003, Number 39, p. 1196–1201. (in Ukrainian)
9. Law of Ukraine No. 962-IV dated back to June, 19, 2003 «About land protection». In: Register of the Parliament of Ukraine, 2003, Number 39, p. 1180–1196. (in Ukrainian)

10. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – С. 685–693.

10. Law of Ukraine No. 393/96-BP dated back to October, 2, 1996 «About citizen address». In: Register of the Parliament of Ukraine, 1996, Number 47, p. 685–693. (in Ukrainian)

Циплухіна Вікторія Сергіївна – к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту організацій Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Наукові інтереси: механізм державного управління.

Букіашвілі Віра Отарівна – к.е.н., доцент кафедри економіки підприємства Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Наукові інтереси: реформування житлово-комунального господарства.

Цыплухина Виктория Сергеевна – к.гос.упр., доцент кафедры менеджмента организаций Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научные интересы: механизм государственного управления.

Букиашвили Вера Отаровна – к.э.н., доцент кафедры экономики предприятия Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научные интересы: реформирование жилищно-коммунального хозяйства.

Viktoriia Tsipluhina – PhD (Government Administration); Associate Professor of the Organization Management Department of the Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture. Research interests: mechanism of state control.

Vira Bukiashvili – PhD (Economics), associate professor of the Business Economics Department of the Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture. Research interests: reforming of housing and communal services.