

**Величко Лариса Юрїївна,**  
д.ю.н., доц.,  
завідувач кафедри права та європейської інтеграції,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0003-3029-4719;

**Рибалко Костянтин Валерійович,**  
аспірант кафедри права та європейської інтеграції,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0002-1328-2487

УДК 351.71

doi: 10.34213/tp.21.01.02

## ПРО ПОНЯТТЯ “ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ”

Зроблено порівняльний аналіз змістовності понять “державне управління”, “управління земельними ресурсами” та “публічне управління”. Обґрунтовано важливість формулювання поняття “публічне управління землями сільськогосподарського призначення” та сформульовано поняття “публічне управління землями сільськогосподарського призначення” в умовах земельної реформи та реформи з децентралізації в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, публічне управління, земельна реформа, реформа з децентралізації, земля.

**Постановка проблеми.** Розпочата в 1990 р. земельна реформа в Україні з проголошення Постанови Верховної Ради УРСР “Про земельну реформу” від 18 грудня 1990 р. № 563-ХІІ [1] досягає свого логічного завершення, яке передбачає не лише відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення, але й передачу таких земель державної власності до комунальної власності органів місцевого самоврядування. Важливість отримання в подальшому ефективних результатів від такого формату завершення найбільш тривалої реформи в Україні засвідчує важливість формулювання поняття публічного управління землями сільськогосподарського призначення та подальшого розроблення механізмів такого управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На даний час значні теоретичні надбання в галузі науки державного управління земельними ресурсами знайшли своє гідне місце у працях Д. Бабміндри, Д. Добряка, О. Дорош, П. Кулинича, М. Латиніна, А. Мартина, Л. Новаковського, А. Третьяка та багатьох інших, однак питання саме публічного управління земельними ресурсами, зокрема землями сільськогосподарського призначення, потребує подальшого ґрунтового дослідження.

**Метою статті** є з’ясування та співвідношення змістовності понять “державне управління”, “управління земельними ресурсами” та “публічне управління”, обґрунтування необхідності формулювання поняття “публічне управління землями сільськогосподарського призначення” та формулювання поняття “публічне управління землями сільськогосподарського призначення” як базису для упровадження земельної реформи та реформи з децентралізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Значний земельно-ресурсний потенціал України становить 60,3 млн гектарів, або близько 6 % території Європи. Зокрема, сільськогосподарські угіддя становлять 19 % (41,4 млн гектарів) загальноєвропейських, у т. ч. рілля – близько 27 % (32,7 млн гектарів). Показник площі сільськогосподарських угідь у розрахунку на одну особу є найвищим серед європейських країн і становить 0,9 гектара, у т. ч. 0,7 гектара ріллі (середній показник європейських країн – 0,44 і 0,25 гектара відповідно) [2, с. 28].

Як ми бачимо, такий вагомий земельно-ресурсний потенціал України, зокрема в частині земель сільськогосподарського призначення, які є базовою основою земельної реформи та реформи з децентралізації, свідчить про важливість саме публічного управління такими землями.

Варто зазначити, що поняття “державне управління” за своєю змістовністю є достатньо різноманітним. Наприклад, Л. Коваль визначає державне управління як діяльність спеціально утворених органів, державно-службових посад, що складають систему органів виконавчої влади [3, с. 28]. В. Колпаков характеризує поняття “державне управління” як форму вираження не тільки виконавчої, але й інших видів адміністративної влади [4, с. 37]. Відповідно до визначення Ю. Битяка, “державне управління – це самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом” [5, с. 261].

Г. Атаманчук звертає увагу на те, що підставою для виокремлення поняття “державне управління” серед інших видів управління стало акцентування на такому специфічному суб’єкті управлінського впливу, як держава в цілому, а не якійсь одній із гілок державної влади, та формулює таке визначення державного управління: “Державне управління – це практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, який спирається на її владну силу” [6, с. 38].

У словнику термінів “Службове право України” наведено поняття “державне управління” в значенні виду діяльності держави, здійснення управлінського організаційного впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод [7, с. 56].

Також під поняттям “державне управління” розуміють певний вид діяльності органів державної влади, що має виконавчий і розпорядчий характер. Полягає в організаційному впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень [8, с. 119].

Безпосередньо поняття “управління земельними ресурсами” в Енциклопедичному словнику з державного управління М. Латинін формулює як діяльність органів державної влади, спрямовану на планування, організа-

цію та мотивацію раціонального використання земель, здійснення державного контролю використання земель, охорони земель, моніторингу їх, а також регулювання земельних відносин. Особливості управління земельними ресурсами полягають у тому, що наслідки цієї діяльності спостерігаються в усіх сферах життєдіяльності [9, с. 725].

Термін “публічне управління” вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. “Публічне управління – це пошук за найкращим способом використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики”, – таке означення Кілінга. Появу нової форми управління в публічній сфері було спричинено потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій [10, с. 73].

Поняття “публічне управління”, на думку К. Політта, можуть використовувати щонайменше у трьох основних значеннях: діяльності державних службовців і політиків; структури і процедур органів державної влади; системного вивчення діяльності та структур і процедур [11].

Вчений Г. Букерт акцентує увагу на тому, що “публічне управління не є чимось нейтральним, якимсь технічним процесом, натомість є діяльністю, тісно пов’язаною з політикою, законом та громадянським суспільством” [12, с. 127].

Дж. М. Пріфінер та Р. Пристюс наголошують, що “публічне управління – це управління організацією та направлення людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаної мети” [13].

Запропоноване американським ученим Дж. Шавріцом ще ширше тлумачення поняття “публічне управління” подається у глосарії ООН. Його розуміють як галузь практики та теорії, що є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності [14].

В українському законодавстві не закріплено поняття “публічне управління”, а застосований в іноземній науковій літературі термін *public* (публічний) в Україні досить часто автоматично підміняється терміном “державний” (*state*). Проте “публічне управління” як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення.

Сучасна держава – це універсальна політична організація в суспільстві, яка зумовлюється його соціальною асиметрією та необхідністю виконання “спільних справ”, яка має особливу публічну (державну) владу та спеціалізований апарат управління суспільством, яка виражає передусім інтереси народу, легітимно визнані в результаті впливу різних груп тиску на державну владу, та виконує певною мірою функції арбітражу між різними прошарками суспільства [15, с. 22–23].

Демократичні засади врядування справами суспільства докорінно змінюють характер і структуру управління суспільними, політичними, економічними, соціальними та іншими процесами в державі. Україна, перебуваючи на шляху формування громадянського суспільства, одночасно має сформувати повноцінну публічну сферу, яка у широкому сенсі є сферою реалізації властивих суспільству інтересів, тобто суспільних інтересів у цілому.

А на етапі становлення громадянського суспільства, коли громадські інституції ще недостатньо розвинуті, публічне (державне) управління (як в Україні) представлено здебільшого органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Суттєві відмінності між поняттями “публічне управління” та “державне управління” сьогодні в Україні ще не стали явними. Діяльність владних структур, як і раніше, підпорядковано стандартам і процедурам раціонального бюрократичного підходу, який недостатньо придатний для упровадження демократичних принципів врядування в умовах динамічних змін як внутрішнього, так і зовнішнього середовища [16, с. 130].

У процесі розвитку громадянського суспільства управління справами суспільства має набувати все більшої “публічності”, відбувається залучення широких верств населення, громадян, громадських, самоврядних організацій тощо. В умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада перетворюється фактично на публічне управління і потрапляє в суттєву залежність від суспільства (публіки). У цьому випадку справді варто говорити про “публічну владу”, “публічне управління” як поєднання державного управління (у вузькому розумінні) і громадського самоврядування. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань, у досягненні й вирішенні яких обидві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності [17, с. 145–146].

Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижа вказують на “формування переконання в необхідності переходу від традиційного державного управління до публічного” і вважають, що його становлення та вдосконалення є оптимальним способом поліпшення ситуації в державі. Така думка сьогодні зустрічається в багатьох дослідженнях із проблеми організації влади загалом та зокрема в посткомуністичних країнах. Ці науковці вказують на наявність процесу, який можна назвати “роздержавленням управління” під впливом глобалізації, інтеграції та фрагментації [18, с. 12].

Таку думку науковців також поділяє і О. Задихайло, який, порівнюючи змістовність понять “державне управління” та “публічне управління”, робить висновок про те, що становлення поняття “публічного управління” пов’язане з наявністю процесу “роздержавлення” управління, що, зі свого боку, пов’язано з передачею частини державних функцій органам місцевого самоврядування та неурядовим організаціям. Таким чином, здійснення управлінських функцій у публічній сфері покладається не лише на органи державної влади, а й на інших суб’єктів, що мають владні повноваження (органи місцевого самоврядування, громадські організації тощо) [19].

Одночасно з науковими доробками у формульованні поняття публічного управління з акцентом на процесі “роздержавлення” управління, вплив на таку позицію здійснює законотворча діяльність, яка покликана врегулювати земельні правовідносини в державі в умовах завершення одночасно з земельною реформою ще й реформи з децентралізації.

Одним із ключових нормативно-правових актів у завершенні земельної реформи є проєкт Закону “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин” [20], який спрямовано на децентралізацію та дерегуляцію земельних відносин, зокрема передачу владних повноважень територіальних органів Держгеокадастру в областях щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власнос-

ті до органів місцевого самоврядування (об'єднаних територіальних громад), надавши в такий спосіб територіальним громадам право розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, на які звертає увагу Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [21], та реалізувавши один з основних принципів демократичного суспільства, який визнано у світі, – принцип повсюдності місцевого самоврядування.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** За результатами проведеного дослідження варто зазначити, що сучасний стан розвитку процесів управління значним земельно-ресурсним потенціалом України в комплексі на державному та місцевому рівнях, зокрема землями сільськогосподарського призначення, потребує формулювання відповідного термінологічного апарату такого управління (самого поняття публічного управління землями сільськогосподарського призначення та механізмів такого управління), яке б урахувало загальні понятійні основи управління (менеджменту), відповідало вимогам реформи децентралізації влади в державі через сформовану законодавчу базу та враховувало сучасну специфіку владних повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин.

Враховуючи такі складники, поняття публічного управління землями сільськогосподарського призначення являє собою управлінську діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на регулювання земельних відносин у частині земель сільськогосподарського призначення через роздержавлення повноважень такого управління (розпорядження землями, землеустрій та охорону земель, контроль використання та охорони земель, надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин тощо).

#### Список використаних джерел

1. Про земельну реформу: Постанова ВР УРСР від 18.12.1990 р. № 563- XII. ВВР УРСР. 1991. № 10. Ст. 274.
2. Національна доповідь щодо завершення земельної реформи / за наук. ред. Л. Я. Новаковського. Київ: Аграрна наука, 2015. 48 с.
3. Коваль Л. В. Адміністративне право. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
5. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Москва: Юрид. лит., 1997. 400 с.
7. Службове право України: словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломієць, В. К. Колпакова. Запоріжжя: ВД "Гельветика", 2017. 340 с.
8. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. 744 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
10. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; відп. редактор І. А. Грицяк. Київ: К.І.С., 2009. 240 с.
11. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press, 2004. P. 12–13, 24–38, 65–103.
12. Bouckaert, G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin: Duncker & Humblot, 2002.

13. Pffiner J. M., Presthus R. Public Administration. New York : The Ronald Press Co., 1960.
14. UNPAGlossary – United Nations Public Administration Network. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPAGlossary/tabid/928/Default.aspx>.
15. Оболенський О. Ю. Державна служба. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
16. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування: стан, виклики, перспективи здійснення / за заг. ред. В. С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2018. 180 с.
17. Гончарук Н. Вплив розвитку громадянського суспільства на публічне управління. Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. Київ : НАДУ, 2010. Т. 1. С. 145–146.
18. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. 400 с.
19. Задихайло О. Співвідношення понять “державне управління”, “публічне управління” та “публічне адміністрування” в категоріальному апараті адміністративного права. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди “ПРАВО”*. 2020. Вип. 31. С. 43–48.
20. Проєкт Закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66970](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970).
21. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

**Velychko L. Yu.,**

*Doctor of Law, Associate Professor, Head of Law and European Integration Department,  
KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0003-3029-4719;*

**Rybalko K. V.,**

*Postgraduate Student of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0002-1328-2487*

## **TOWARDS UNDERSTANDING THE CONCEPT OF “PUBLIC MANAGEMENT OF AGRICULTURAL LAND”**

A comparative analysis of the essence of such concepts as “state governance”, “land management” and “public administration” has been carried out. The importance of formulating the concept of “public management of agricultural land” has been substantiated, and the concept of “public management of agricultural land” has been grounded for the conditions of land reform and decentralization reform, which is naturally related to the land resource potential of Ukraine, in particular in the realm of agricultural lands. International studies of the concept of “public administration” emphasize such aspect of this concept as involvement of not only public authorities but also local governments into fulfilling management functions in the public sphere. Such a scientific position is only gradually finding its place in the national school of public administration science, which is due to the reform of decentralization in Ukraine and the relevant developments in legislative activity.

The significant land resource potential of Ukraine, in particular in the part of agricultural lands, which are the basic basis of land reform and decentralization reform, testifies to the importance of public management of such lands. Simultaneously with scientific developments in the formulation of the concept of public administration with an emphasis on the process of “privatization” of management, this position is influenced by legislative activity, which aims to regulate land relations in the country.

According to the results of the study, it should be noted that the current state of development of significant land resource potential of Ukraine for agricultural lands, requires the formulation of appropriate terminology of such management, which would take into account the general conceptual framework of management, met the requirements of decentralization reform. developed legal framework and took into account the modern specifics of the powers of public authorities and local governments in the regulation of land relations.

Given the following components, the concept of public management of agricultural land is a management activity of public authorities and local governments aimed at regulating land relations in agricultural land through the privatization of such management (land management, land management and land protection, control over the use and protection land, the provision of administrative services in the field of land relations, etc.).

**Keywords:** state governance, public administration, land reform, decentralization reform, land.

### References

1. Pro zemelnu reform: Postanova Verkhovnoi Rady URSR vid 18.12.1990 r. № 563-KhII. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*, 10, art. 274.
2. Natsionalna dopovid schodo zavershennia zemelnoi reform. L.Ya. Novakovskiy (Ed.) (2015). Kyiv: Ahrar. Nauka [in Ukrainian].
3. Koval, L.V. (1996). *Administratyvne pravo*. Kyiv: Venturi [in Ukrainian].
4. Kolpakov, V.K. (1999). *Administratyvne pravo Ukrainy*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
5. *Administratyvne pravo Ukrainy*. Yu.P. Bytiak (Ed.). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
6. Atamanchuk, H.V. (1997). *Teoriya hosudarstvennoho upravleniia*. Moskva: Yuryd. Lyteratura [in Russian].
7. *Sluzhbove pravo Ukrainy: slovnyk terminiv*. T.O. Kolomiets, V.K. Kolpakova (Ed.). (2017). Zaporizhzhia: Vydavnychym dim "Helvetyka" [in Ukrainian].
8. *Yurydychna entsyklopediia*. (Vols 1-6); Vol. 2 (D-J). (1998). Yu.S. Shemshuchenko (Ed.). Kyiv: Ukr entsykl. [in Ukrainian].
9. *Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnogo upravlinnia*. Yu.V. Kovbasiuk, V.P. Troschynskij, Yu.P. Surmina (Ed.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Bosak, O.Z. (2009). *Stanovlennia ta rozvytok systemy publichnogo upravlinnia v Ukraini. Reforma publichnogo upravlinnia v Ukraini: vyklyky, stratehii, majbutnie*. I.A. Hrytsiak (Ed.). Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].
11. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press.
12. Bouckaert, G. (2002). *Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda*. Berlin: Duncker & Humblot.
13. Pffiner, J.M., Presthus, R. (1960). *Public Administration*. New York: The Ronald Press Co.
14. UNPAGlossary (United Nations Public Administration Network). URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPAGlossary/tabid/928/Default.aspx>.
15. Obolenskyj, O.Yu. (2006). *Derzhavna sluzhba*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
16. *Reforma systemy derzhavnogo upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia: stan, vyklyky, perspektyvy zdzijsnennia*. (2018). V.S. Kujbida (Ed.) Kyiv: NADU [in Ukrainian].
17. Honcharuk, N. (2010). *Vplyv rozvytku hromadianskoho suspilstva na publichne upravlinnia. Haluz nauky "Derzhavne upravlinnia" istoriia, teoriia, vprovadzhennia: materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu*. Kyiv, 28 trav. 2010 r., Vol 2. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
18. *Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok*. A.V. Tolstoukhov, N.R. Nyzhnyk, N.T. Honcharuk (Eds.). Dnipropetrovsk: Monolit [in Ukrainian].
19. Zadykhajlo, O. (2020). *Spivvidnoshennia poniat "derzhavne upravlinnia", "publichne upravlinnia" ta "publichne administruvannia" v katehorialnomu aparati administratyvnogo prava. Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H.S. Skovorody "PRAVO", issue 31, 43–48* [in Ukrainian].
20. *Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zemelnogo kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv schodo udoskonalennia systemy upravlinnia ta derehuliatcii u sferi zemelnykh vidnosyn*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66970\\_48](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970_48) [in Ukrainian].
21. *Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlyady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333-r* (2014). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, 30, art 831 [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 15.02.2021 р.