

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Мерзляк Анжела Виталіївна,
д. держ. упр., проф.,
директор Інституту управління Класичного приватного університету,
м. Запоріжжя
ORCID 0000-0002-3324-9078;

Боклаг Валентина Андріївна,
д. держ. упр., доц.,
професор кафедри публічного управління та землеустрою,
Класичний приватний університет,
м. Запоріжжя
ORCID 0000-0002-0248-0963

УДК 351.711

doi: 10.34213/tp.20.04.01

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УПРАВЛІННІ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

На основі узагальнення наукових поглядів на категорію “публічне адміністрування” дано авторське визначення поняття публічного адміністрування в системі управління земельними ресурсами, обґрунтовуючи його публічність тим, що воно здійснюється в публічних інтересах і є спрямованим на реалізацію ефективної публічної політики у сфері регулювання земельних відносин. Виявлено різницю між державним управлінням та публічним адмініструванням у сфері використання й охорони земельних ресурсів. Визначено особливості публічного адміністрування у сфері використання й охорони земельних ресурсів як частини публічного адміністрування в цілому.

Ключові слова: публічне адміністрування, державне управління, управління земельними ресурсами, використання земель, раціональне використання земельних ресурсів, земельні відносини, органи виконавчої влади.

Постановка проблеми. Із проголошенням незалежності Україна стала на шлях розбудови демократичної держави, і як наслідок – виникла необхідність формування нової системи публічного адміністрування різних сфер економіки, у т. ч. й управління земельними ресурсами. Це сприятиме становленню України як високорозвинутої європейської держави з гідним рівнем соціальної та економічної стабільності. Сьогодні питання подальшого раціонального використання земельних ресурсів України виходять на перший план, адже збереження та відтворення природних ресурсів є однією із заповунок успішного розвитку країни.

Важливим чинником, що забезпечує раціональне та ефективне використання земельного фонду країни є належне управління земельними ресурсами, що являє собою діяльність, яку спрямовано на досягнення поставленої мети, а саме створення й забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу найбільшою мірою задовольняти потреби суспільства, які пов’язано з використанням землі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями становлення публічного адміністрування в Україні займалися такі науковці, як В. Авер'янов, Е. Афонін, О. Амосов, В. Бакуменко, М. Білинська, Н. Гавкалова, Ю. Ковбасюк, В. Колпаков, В. Круглов, В. Малиновський, О. Оболенський, А. Пухтецька, І. Рибчич, С. Серьогін, Ю. Шаров, В. Толкованов та ін. Особливостям понятійно-категорійного апарату теорії публічного адміністрування приділено увагу у працях таких науковців, як А. Кузнецов, І. Козюра, І. Плотницька, В. Тертичка та ін.

Теоретичні та методичні аспекти в системі управління земельними ресурсами розглядали такі науковці, як Д. Бабміндра, В. В'юн, В. Горлачук, Д. Гнаткович, Д. Добряк, М. Лавейкін, Л. Новаковський, А. Сохнич, В. Трегобчук, А. Третяк, М. Федоров, які проаналізували понятійний апарат системи державного управління земельними ресурсами та змістовні характеристики процесів, що відбуваються у цій сфері діяльності.

Метою статті є узагальнення наукових поглядів на категорію “публічне адміністрування” та надання авторського визначення поняття публічного адміністрування в системі управління земельними ресурсами, виокремлення особливості публічного адміністрування у сфері використання й охорони земельних ресурсів як частини публічного адміністрування в цілому.

Виклад основного матеріалу. Активні процеси адміністративного реформування в Україні та трансформаційні перетворення в системі державного управління сприяли запровадженню нових дефініцій понятійно-категорійного апарату в науці державного управління. Усе частіше разом із поняттям “державне управління” зустрічається визначення публічного управління та публічного адміністрування, яке спочатку ототожнювали з державним управлінням, але все частіше науковці вбачають і обґрунтовують різницю. Як наслідок обґрунтування розмежування наведених понять можемо зазначити, що в системі управління земельними ресурсами доречно розглядати поняття “публічне адміністрування”, яке, на відміну від державного управління, передбачає цілеспрямовану взаємодію державних виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування, а також громадських (недержавних) організацій та структур із метою забезпечення реалізації законодавчих актів щодо раціонального використання та охорони земель, планування територій.

Можна розглянути різні точки зору щодо поняття “публічне адміністрування”. Сам термін *public*, який зустрічається в зарубіжних публікаціях, перекладається з англійської як “державний”, “публічний”, “суспільний”, “громадський”. У тих же зарубіжних колах термін “публічна адміністрація” використовують для позначення системи органів публічної влади, які виконують свої функції та реалізують повноваження в державному секторі управління виключно в суспільних та громадських інтересах [4]. Словник термінів і понять з державного управління за редакцією В. Малиновського визначає публічну адміністрацію як “сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування” [6], а публічне адміністрування – як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [4].

На думку Ю. Шарова, “адміністрування (administration) – це розподіл повноважень та обов’язків поміж учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації між суб’єктами врядування” [8]. Представник науки в галузі знань з менеджменту, Т. Семенчук зазначає, що “термін “адміністрування” застосовується в основному як організаційно-розпорядчий метод державного управління, він є бюрократичний, ґрунтується на силі та авторитеті влади, тобто на основі постанов, наказів, розпоряджень, вказівок та інструкцій, і використовується переважно виконавчими органами державної влади в особі державних службовців” [7].

У своїх працях вчений В. Колпаков визначає сутність публічного адміністрування як “діяльність суб’єкта публічної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту і яка використовує засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб’єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією” [5], при цьому публічну адміністрацію науковець визначає як систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їхньої реалізації в публічних інтересах. Враховуючи, що органи управління земельними ресурсами являють собою саме такі утворення, можна віднести їх до публічної адміністрації.

Враховуючи думку В. Авер’янова, який визначає, що “публічне адміністрування – це сукупність органів виконавчої влади та органів самоврядування, що підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції” [1], та вчених О. Амосова і Н. Гавкалової, які розглядають публічне адміністрування як “сукупність безпосередньої взаємодії громадян, державного та неурядового секторів; планування, управління загальними справами міста чи регіону; відносини, які охоплюють офіційні інституції, неформальні домовленості й пов’язані із синтезованим (людським, інтелектуальним, соціальним) капіталом громадян, а тому є невіддільними від архетипів демократії” [2], можна зазначити, що діяльність виконавчих органів влади у системі управління земельними ресурсами, якими на сьогодні є Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, повністю підпадає під таке визначення.

Погляди науковців на поняття “публічне адміністрування” досить різноманітні, при цьому розглядають його як з боку юридичних наук, так і в галузі публічного управління. Низка науковців розглядають публічне адміністрування як процес реалізації публічної влади, інші науковці – як діяльність суб’єкта публічної адміністрації, а деякі – як сукупність органів влади тощо. Враховуючи наукові напрацювання різних вчених, можемо визначити публічне адміністрування в системі управління земельними ресурсами як процес реалізації владних функцій органами державної влади та місцевого самоврядування, який забезпечує ефективну взаємодію останніх із представниками громадянського суспільства та створює умови для функціонування влади як публічної категорії.

Зміст процесу управління земельними ресурсами тісно пов’язано з системою земельних відносин, які виникають між людьми, колективами людей, державою та іншими структурами у процесі використання землі. Науковці розглядають управління земельними ресурсами як: 1) сукупність функцій системи управління, що спрямована на раціональне використання земельних ресурсів;

2) процес постійного вдосконалення земельних відносин, землекористування і землеволодіння, землевпорядкування території і землеустрою господарств, оптимізації розподілу земель між галузями економіки; 3) організаційно-правову діяльність уповноважених органів влади із забезпечення раціонального використання земель власниками та користувачами земельних ділянок тощо.

Вважаємо, що адміністрування в системі управління земельними ресурсами розглядається як публічне, перш за все у зв'язку з тим, що воно здійснюється в публічних інтересах і є спрямованим на реалізацію ефективної публічної політики у сфері регулювання земельних відносин. Публічність такого адміністрування зумовлюється також необхідністю його відкритості та прозорості. Крім того, цей процес здійснюється уповноваженими органами, які забезпечують виконання закону, володіють публічними повноваженнями органів влади – державними і муніципальними.

Отже, публічне адміністрування в системі управління земельними ресурсами розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень, якими є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що реалізують свої повноваження в галузі земельних відносин, щодо виконання своїх адміністративних повноважень, що передбачені законодавчими та нормативними актами та регулюють використання земельних ресурсів. За допомогою форм (правових і не правових) публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації, від використання їх значною мірою залежить успіх владної діяльності. Ці форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей із найменшим витрачанням сил, коштів та часу. Конкретні організаційно-правові форми публічного адміністрування визначаються тими завданнями, які стоять перед його суб'єктами у процесі реалізації ними своєї компетенції.

Згідно з поширеною думкою, зміст публічного адміністрування зводиться до здійснення низки дій, здійснюваних органами виконавчої влади, серед яких: планування (постановка цілей, завдань); організація (створення формальної структури підпорядкованості та відповідного поділу роботи між підрозділами); керівництво (оперативне прийняття рішень у вигляді наказів і розпоряджень, забезпечення узгодженості взаємодії всіх підрозділів); облік; контроль і аналіз [9].

Аналізуючи норми чинного законодавства, що регулюють земельні відносини та спрямовані на раціональне використання земель, можна визначити систему органів виконавчої влади, які мають певні повноваження та виконують відповідні функції щодо управління земельними ресурсами, а саме:

– Міністерство енергетики та захисту довкілля в Україні, що є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин;

– Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України (КМУ) через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів;

– Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів;

– Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), яка є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів;

– місцеві державні адміністрації – у частині розпорядження землями державної власності; координації здійснення землеустрою та державного контролю використання та охорони земель; підготовки висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок тощо.

На сьогодні, відповідно до ст. 15 Земельного кодексу України [3], основні повноваження щодо державного управління земельними ресурсами виконує орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, яким є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр). Аналізуючи та узагальнюючи зміст терміна “адміністрування”, його можна визначити як дії службовців із надання громадянам країни державних (публічних) послуг.

Публічне адміністрування в системі управління земельними ресурсами є пов’язаним із виконавчою гілкою влади і розглядається як професійна діяльність державних службовців, що спрямована на реалізацію державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. Крім того, згідно з Положенням “Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру”, затвердженим Постановою КМУ № 15 від 14 січня 2015 р., серед основних завдань Держгеокадастру є надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері.

Наразі у процесі децентралізації, який триває вже понад п’ять років, з’являється новий суб’єкт управління земельними ресурсами – органи місцевого самоврядування, повноваження яких у галузі земельних відносин визначено ст. 6–12 Земельного кодексу України. Основними серед цих повноважень вважаємо такі: розпорядження землями територіальної громади; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності; викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних громад; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; контроль використання та охорони земель комунальної власності, додержання земельного та екологічного законодавства тощо.

Таким чином, наведені вище думки зводяться до розуміння публічного адміністрування в системі управління земельними ресурсами як законодавчо регламентованої діяльності всієї системи виконавчих органів держави і органів місцевого самоврядування, а також посадових осіб у межах їхніх компетенцій. Публічне адміністрування у сфері використання й охорони земельних ресурсів, будучи частиною публічного адміністрування в цілому, має низку особливостей, які відбиваються, зокрема, у принципах його здійснення. Серед них вважаємо за доцільне виділити такі:

1) забезпечення сприятливого стану земельних ресурсів всіх категорій цільового використання як необхідної умови поліпшення якості життя і здоров'я населення;

2) адміністративно-територіальний підхід при здійсненні публічного адміністрування (сільськогосподарське районування, зонування та ін.), який визначається особливостями розташування земельного фонду і неможливістю його довільного поділу;

3) забезпечення раціонального стійкого землекористування й рівноправного доступу до земельних ресурсів майбутнім поколінням;

4) платність землекористування й обов'язок відшкодування збитків, заподіяних використанням земельних ресурсів;

5) поділ господарських і контрольно-наглядових функцій;

6) принцип гласності публічного адміністрування у сфері використання й охорони земельних ресурсів;

7) відкритість інформації про стан земельного фонду, планованої діяльності, тією чи іншою мірою здатної вплинути на стан земельних ресурсів.

Сучасна земельна політика визначає необхідні умови ефективної діяльності держави в галузі раціонального використання та охорони земель. Наразі це розвиток державного та муніципального регулювання використання земельних ресурсів; чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади (всіх рівнів) і органами місцевого самоврядування в галузі контролю використання земельних ресурсів, стану і якості земельних ресурсів; урахування екологічних аспектів при розмежуванні власності на земельні ресурси між державними та муніципальними утвореннями, юридичними та фізичними особами.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Аналізуючи наукові напрацювання в галузі публічного управління, можна зазначити, що на сьогодні все частіше застосовується поняття "публічне адміністрування", яке відповідає практиці функціонування інститутів демократичного суспільства. Публічне адміністрування у сфері використання та охорони земельних ресурсів можемо визначити як діяльність органів публічної влади, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування, спрямовану на реалізацію норм земельного та іншого чинного законодавства України. Для діяльності суб'єктів публічного адміністрування в умовах демократії характерна максимальна відкритість та прозорість, дотримання принципів законності, контроль їхньої діяльності з боку суспільства. Удосконалення такої діяльності має відповідати вимогам, що висувуються громадянським суспільством до публічної влади на основі сучасних підходів до технологій публічного управління з урахуванням специфіки вирішення проблем у галузі використання земельних ресурсів.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний приклад для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
2. Амосов О. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. *Публічне управління: теорія і практика* : зб. наук. пр. 2014. № 2 (18). С. 7–13.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *ВВР України*. 2002. № 3/4. Ст. 27.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін. ; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
5. Колпаков В. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.
6. Малиновський В. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2005. 254 с.
7. Семенчук Т. Б. Сутність категорії “публічне адміністрування” та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості* : зб. наук.-практ. ст. Харків : УДАЗТ, 2013. Вип. 42. С. 385–390.
8. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. упр. Харків, 2010. № 1. С. 5–9.
9. Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Економіка та управління національним господарством*. 2016. Вип. 14. С. 260–264.

Merzlyak A. V.,

Doctor in Public Administration, Professor, Direktor of Management Institute of Classic Private University, Zaporizhzhia
ORCID 0000-0002-3324-9078;

Boklag V. A.,

Doctor in Public Administration, Assistant Professor, Professor of Public Administration and Land Management Department, Classic Private University, Zaporizhzhia
ORCID 0000-0002-0248-0963

THEORETICAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN LAND MANAGEMENT IN UKRAINE

The article substantiates that in the land management system it is appropriate to consider the concept of “public administration”, which in contrast to “state administration” involves targeted cooperation of state executive bodies and local governments, as well as public (non-governmental) organizations and structures to ensure implementation of legislative acts on rational use and protection of lands, planning of territories. We noted that the activity of executive bodies in the system of land resources management, which today is the State Service for Geodesy, Cartography and Cadastre, fully means the definition of “public administration”, which is considered by the following scientists in their scientific works as V. Averianov, O. Amosov, N. Havkalova, V. Kolpakov, V. Malinovskyi and others.

The author’s definition of “public administration” in the concept of public administration in the land management system was based on the generalization of scientific views on the category as a legally regulated activity of the entire system of executive bodies and local governments, as well as officials within their competences. This definition is justified by its publicity, as it is committed in the public interest and is aimed at implementing an effective public policy in the sphere of land relations.

It is determined that public administration in the land management system is related to the executive branch and is considered as a professional activity of civil servants aimed at implementing state policy in the sphere of topographic and geodetic and cartographic activities, land relations, land management, in the field of State Land Cadastre, state supervision (control) in the agro-industrial complex in terms of compliance with land legislation, use and protection of land of all categories and forms of ownership, soil fertility. In the process of decentralization, which has been going on for more than 5 years, a new subject of land resources management appears, that is local self-government bodies, which powers in the sphere of land relations are defined by Art. 6-12 in

Land Code of Ukraine. Among such authorities, the main one is the disposal of the lands of the territorial community and the planning of their long-term use for the sustainable development of the community.

Keywords: public administration, state administration, land resources management, land use, rational use of land resources, land relations, executive authorities.

References

1. Averianov, V. (2003) Reformuvannia ukrainskoho administratyvnoho prava: gruntovnyi pryvid dlia teoretychnoi diskusii. *Pravo Ukrainy. Law of Ukraine*, 5, 117–122 [in Ukrainian].
2. Amosov, O. (2014) Publichne administruvannia v Ukraini: zviazok z arkhetyypamy ta priorityty rozvytku. *Publichne upravlinnia: teoriia i praktyka: zb. nauk. prats. Public administration: theory and practice: coll. sc. works*, 2 (18), 7–13 [in Ukrainian].
3. Zemelnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25.10.2001 r. № 2768-III. *VVR Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 3–4, art. 27.
4. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic dictionary of public administration]. (2008). Yu. Kovbasiuk (Ed.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
5. Kolpakov, V. (2013) Administratyvno-pravovi vidnosyny: poniattia i vydy. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal - Legal scientific electronic journal*, 1. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf [in Ukrainian].
6. Malynovskyi, V. (2005). Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia [Dictionary of terms and concepts of public administration]. Kyiv [in Ukrainian].
7. Semenchuk, T.B. Sutnist katehorii “publichne administruvannia” ta peredumovy yii formuvannia. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti: zb. nauk.-prakt. [Bulletin of Transport Economics and Industry coll. sc. works]*, is. 42, 385–390. Kharkiv: UDAZT [in Ukrainian].
8. Sharov, Yu.P. (2010) Innovatsiini instrumenty publichnoho administruvannia: yevropeiskyi kontekst. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka: zb. nauk. pr. – Public administration: theory and practice: coll. sc. works*, 1, 5–9. Kharkiv [in Ukrainian].
9. Shura, N.O. (2016) Pryntsyipy publichnoho administruvannia yak rehuliatoryi sotsialno-ekonomichnykh protsesiv u natsionalnii ekonomitsi. *Ekonomika ta upravlinnia natsionalnym hospodarstvom – Economics and management of the national economy*, is. 14, 260–264 [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 19.11.2020 р.