

УДК 342.95: 349.4

А. П. Богданов

здобувач

Донецького юридичного інституту МВС України

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Конституцією сформульовані положення, що закріплюють право громадян на землю, а саме: Основний Закон України гарантує кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності (ст. 41). Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, їх рівність перед законом, соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13 Конституції) [1].

Відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Запорукою виконання цих конституційних положень є встановлення державою ефективного механізму забезпечення права на землю, важливою складовою якого повинні бути і адміністративно-правові засоби, що передбачають відповідальність за порушення такого права [1]. Основним Законом України (ст. 92) передбачено, що виключно законами повинні регулюватися найбільш важливі суспільні відносини. Зокрема, Конституція України визначає екологічні, економічні, соціальні та правові засади формування і функціонування відносин у процесі володіння, користування та розпорядження землею. Тринадцята стаття передбачає, що всі природні ресурси, у тому числі й землі, є об'єктами права власності народу України. Однак ці конституційні положення не знайшли свого відображення ні в Земельному кодексі України [2], ні в інших земельних законодавчих актах і фахівцями визнаються невизначеними та проблематичними.

Таким чином, законодавець землю відносить до основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Підвищення ефективності державного управління та розпорядження земельними ресурсами є важливою стратегічною метою проведення ефективної державної політики у сфері земельних відносин для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку. Державне управління у сфері земельних відносин здійснюється сьогодні шляхом створення умов для ефективного управління і розпорядження ресурсами; захисту майнових інтересів держави; створення умов для розмежування державної та муніципальної власності; створення умов для ре-

алізації земельної реформи, зокрема розмежування державної власності на землю [3, с. 19].

Земельні ресурси України – найдорожче багатство її народу. Цінність землі як національного багатства полягає в її багатофункціональному призначенні. Навкруги нас немає нічого більш вічного, необхідного і незамінного, як земля. Вона є головним засобом виробництва в сільському господарстві та просторовим базисом розміщення та розвитку всіх інших галузей господарства. Про величезне значення землі говорить і те, що вона не є продуктом людської діяльності, вона – творіння самої природи, а тому збільшити запаси земельних ресурсів за бажанням чи потребою людини неможливо. Збільшення населення світу вимагає особливої уваги до раціонального використання і охорони земельних ресурсів, оскільки потрібно буде задовольняти потреби населення у сільсько-господарській продукції і створювати сприятливі умови для проживання людей [4, с. 24].

Земля характеризується просторовою обмеженістю, неможливістю переміщення без істотного порушення її характеристик, неодмінною умовою будь-якої господарської і громадської діяльності. Поряд із загальними властивостями, характерними для всіх видів нерухомості, земля має низку відмінних, властивих тільки їй якостей продуктивної здатності; можливість поліпшення якості за раціонального використання; істотне підвищення цінності у разі зміни цільового призначення. Насамперед, земля є природним ресурсом, що характеризується простором, рельєфом, ґрунтами, водами, надрами, що у міру розвитку продуктивних сил перетворюється на об'єкт соціально-економічних зв'язків, головний засіб виробництва в господарстві.

Об'єктом будь-яких правовідносин є матеріальні або нематеріальні блага, щодо яких виникають суспільні відносини. Об'єктом земельних відносин виступає земля (земельна ділянка). Згідно ст. 2 Земельного кодексу України [2], об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї).

Саме наведені положення дозволяють говорити про особливе місце землі у системі об'єктів правовідносин, що обумовлює специфіку публічного адміністрування у природоресурсній сфері в цілому та в галузі використання та охорони земель зокрема.

Метою Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [5], є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься, зокрема й за вектором розвитку, що також передбачає забезпечення стійкого зростання економіки екологічно не виснажливим способом. Задля цього необхідно проведення структурних реформ, надання більшої самостійності територіальним громадам, які вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток всієї країни.

Також у Стратегії визначено, що результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Як вважає Т. Коломоєць, адміністративне право в сучасному вимірі постає як галузь, що регулює діяльність публічної адміністрації щодо задоволення інтересів суспільства і громадян у процесі публічного управління, надання адміністративних послуг [6, с. 5]. Зазначений підхід є слушним, оскільки заострює увагу саме на праксеологічних (діяльнісних) аспектах предмету права, схематично представляючи адміністративне право, як галузь, здебільшого спрямовану на регулювання саме діяльності досить специфічних суб'єктів – публічної адміністрації.

Такі тенденції «менеджеризму» в державному управлінні як предметі адміністративного права зумовлюють екстраполяцію в категорійний апарат адміністративного права термінології та категорій з не юридичних наук: сучасної управлінської науки, менеджменту, теорії управління тощо. І однією з таких категорій власне і є «публічне адміністрування».

Уперше поняття «публічного адміністрування» в науковий обіг увів англійський дослідник державного управління з Королівського інституту публічного адміністрування (Лондон) – Десмонд Кілінг у 1972 році, визначивши його, як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики. Проте зауважимо, що ця дефініція у англійській мові має дещо різні акцентуації. Зокрема, Д. Кілінг надавав визначення поняттю *public management*, що подекуди перекладається на українську мову і як публічне управління, і як публічне адміністрування [7, с. 48].

Щодо сутності публічного адміністрування влучно висловився Вудро Вільсон: «Публічне адмі-

ністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії та флоту і вербування рекрутів тощо – усе це поза сумнівом є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням» [7, с. 49].

Поняття публічного адміністрування, на відміну від *public management*, також має своє самостійне значення і відповідний переклад. Не слід забувати і про суто лінгвістичний підхід, за яким латинський термін *administration* також формально перекладається як «управління». У той же час у соціальних управлінських науках відсутнє консолідоване бачення проблематики співвідношення державного/публічного управління/адміністрування. Приміром, Н. Обушна, проводячи диференціацію між поняттями «публічне управління», «державне управління», «публічне адміністрування», зазначає, посилаючись на різноманітні наукові доробки, що публічне управління є більш модерновим поняттям, яке замінює собою «публічне адміністрування» [8, с. 53–63]. При цьому публічне управління відрізняється від державного включенням у коло суб'єктів таких правовідносин окрім держави інших публічних учасників – суспільства, народу, громадського сектору, як суб'єктів, що входять до публічного сектору. У цілому такий підхід не позбавлений раціональності, і ми погоджуємось з тим, що публічне адміністрування у свій суб'єктний склад має включати не тільки державу, а й інших суб'єктів публічного сектору – самоврядні інституції, суб'єктів громадського управління.

Адміністрування – це форма публічної управлінської діяльності, що базується на засадах взаємодії суб'єктів та об'єктів управління, самокерованості системи, дискретності при наданні публічних сервісів у державі [6]. При цьому управління та адміністрування співвідносяться як діалектичні категорії «форма» та «зміст».

Перш за все, на думку В. Настюка, адміністрування повинне здійснюватись на основі чинного законодавства уповноваженими органами та їх посадовими особами. Зокрема, відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України [9, с. 15].

Не можна не погодитись із висновком, до якого дійшов О. Воронов у своїх дослідженнях адміністрування. Виходячи із думок автора, адмі-

ністрування істотно розширює сферу предмету адміністративного права, виводить його за рамки суто «управлінського» і «поліцейського» і в такому разі стосується майже усіх сфер суспільного життя: соціально-культурної, фінансово-економічної, адміністративно-політичної та інших [10, с. 126-130]. Такий підхід є слушним, адже сфера публічного адміністрування дійсно наповнює новим змістом предмет адміністративного права, є полем дотику приватного і публічного в адміністративному праві, не просто розширюючи межі предмету адміністративного права, а й наповнюючи його новим змістом як публічно-приватну галузь. Хоча при цьому ми не поділяємо точку зору зазначеного автора щодо розуміння адміністрування виключно як державного адміністрування, та залишення поза увагою інших суб'єктів публічного адміністрування.

У сьогоденній науці адміністративного права продовжують існувати два підходи щодо тлумачення публічного адміністрування за аналогією до державного управління в широкому та вузькому розумінні. Зокрема, у широкому значенні розуміють усю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; також пов'язані із численними приватними групами та індивідами, що працюють у різних компаніях та громадах. Своєю чергою, у вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язано із виконавчою гілкою влади і розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [11].

Таким чином, для публічного адміністрування ключовими елементами є суспільство і публічна влада. Публічне адміністрування за такої концепції є зв'язком між державним та публічним управлінням.

Своєю чергою В. Авер'янов розглядає публічне адміністрування як певний вид діяльності органів держави та органів місцевого самоврядування, яка має владний характер і передбачає, насамперед, організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти адміністрування через використання певних повноважень. Порівнюючи із державним регулюванням, дослідник зазначає, що він застосовується не лише в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об'єкти адміністрування, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів [12].

В. Колпаков вважає, що публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації, спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту [13]. Такий підхід, з нашої точки зору, не позбавлений логіки і доречності, але тоді не зрозуміло, чим же публічне адміністрування все ж таки відрізняється від управління, і, за великим рахунком, це призводить до підміни понять.

У навчальному посібнику «Публічне адміністрування в Україні» зазначено, що адміністрування означає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов'язком політичного суб'єкта, що розробив інструкції [14, с. 184]. При цьому, згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному визначеному напрямку [15].

Переосмислення ролі держави в управлінні суспільним ладом обумовлює впровадження нових управлінських методів, зокрема й у сфері земельних відносин. Упровадження засобів публічного адміністрування обумовлює розвиток нових інститутів та поступове припинення застарілих адміністративно-правових методів, які не відповідають вимогам часу та суспільним потребам, стану розвитку суспільних відносин.

Оскільки соціальна природа землеволодіння змінилася, впроваджені ринкові демократичні засади, змінилися і методи адміністративно-правового впливу, запроваджені нові принципи функціонування організаційно-інституційного забезпечення у сфері земельних відносин, чітко прослідковується лібералізація сфери державного управління у цій галузі.

Земля з інвестиційної точки зору є досить капіталомісткою галуззю, що вимагає від інвесторів значної капіталізації коштів і ресурсів. Саме тому для забезпечення інвестиційної привабливості зазначеної галузі господарства досить важливим чинником є забезпечення стабільності правил регулювання правовідносин, пов'язаних з користуванням та охороною землі, що досягається методами стабілізації адміністративного законодавства у цій сфері, єдності судово-адміністративної практики правозастосування та розв'язання спорів, забезпеченням незмінності основних засад публічного адміністрування.

З огляду на вищевикладене, є всі підстави стверджувати, що у правовідносинах публічного адміністрування держава, як суб'єкт публічних правовідносин, виконує подвійну роль: по-перше, держава є інституційним механізмом забез-

печення волевиявлення народу України щодо володіння, користування та розпорядження землею як об'єкта права власності народу, що реалізується в діяльності органів публічного адміністрування у сфері використання та охорони земель.

Дослідження проблем у сфері земельних відносин крізь адміністративно-правову призму дозволяє найбільш ефективно виявляти публічну спрямованість адміністрування, розкривати сутність і зміст державної політики у цій сфері, проводити комплексний аналіз проблематики забезпечення системи ефективного управління землекористуванням.

Враховуючи вищевикладене, зазначимо, що будь-яка діяльність людини, будь то виробнича, комерційна або просто життєдіяльність, нерозривно пов'язана із землею. Земля є найважливішим видом і складовою частиною нерухомості, основою формування будь-якого нерухомого об'єкта. Ця система державного управління повинна відповідати принципам її ефективної роботи в сучасних ринкових умовах розвитку економіки країни. Водночас раціональне використання цього унікального природного ресурсу зумовлює існування комплексної програми з охорони навколишнього середовища, яка повинна мати державний характер і пріоритет особливої важливості. Отже, публічне адміністрування у сфері земельних відносин здійснюється державними органами загальної та спеціальної компетенції відповідно до закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) публічного адміністрування, а також самоврядними інституціями та громадськістю і детермінуються правовідносинами, об'єктом яких виступає специфічний об'єкт – земля, та які потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів.

Таким чином, публічне адміністрування у сфері земельних відносин – це форма публічної управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, яким делеговані адміністративно-управлінські та публічно-сервісні функції), спрямована на реалізацію політики у сфері здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею, її раціонального використання, відтворення та охорони і базується на засадах взаємодії суб'єкта та об'єкта публічного управління, дискретності, взаємної відповідальності, самокерованості, децентралізації при наданні публічних послуг.

Такий підхід у визначенні публічного адміністрування у сфері земельних відносин не тільки має науково-теоретичне значення, а й наповнене практичним змістом, оскільки дозволяє відмежувати категорію адміністрування від публіч-

ного управління, а також може бути вихідною засадою при розробці концепцій реформування земельної сфери, закладатись у основи законопроектної роботи у зазначеній сфері, бути орієнтиром при розробці відповідних положень про організацію і діяльність органів державної влади та самоврядних інституцій і громадського сектору, що здійснюватиме громадський контроль у зазначеній сфері.

### Література

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/-254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Земельний кодекс України: Закон від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Курильців Р.М. Нова парадигма управління землекористуванням в умовах нових земельних відносин. *Землеустрій і кадастр*. 2011. № 4. С. 15–19.
4. Дрозд О. Ю. Земля як об'єкт земельних відносин. *Адвокат*. 2009. № 1. С. 24–26.
5. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print1455090197972916>
6. Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: лекції. К., 2014. 237 с.
7. Максименцева Н. О. Публічне адміністрування у галузі використання і охорони надр в Україні: монографія. Дніпро: Ліра, 2018. 464 с.
8. Обушна Н. Публічне управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
9. Настюк В. Я., Шевчук О. М. Адміністрування наркоконтролю в Україні: навч. посіб. Харків: Право, 2015. 272 с.
10. Воронов А. М. К предмету адміністративного права в современной России. *Вестник финансового университета*. 2017. № 1. С. 126–130.
11. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ: НАДУ, 2010. 28 с.
12. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавництво ТОВ Сонмі, 1999. 433 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2013/ukr/Kolpakov.pdf](http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf).
14. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
15. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 8: Публічне управління / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський та ін. Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. 712 с.

### Анотація

**Богданов А. П.** Адміністративно-правові засади публічного адміністрування у сфері земельних відносин в Україні. – Стаття.

У статті надана характеристика публічному адмініструванню у сфері земельних відносин. Встановлено, що найбільш дієвим інструментарієм для розкриття

змісту публічного адміністрування в галузі використання та охорони земель є діяльність суб'єктів управління в межах її функціонального спрямування. Відповідно до такого підходу, публічне адміністрування у сфері земельних відносин є видом державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий характер особливої групи органів публічної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, їх службових осіб щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в сфері регулювання земельних.

Публічне адміністрування у сфері земельних відносин – це форма публічної управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, яким делеговані адміністративно-управлінські та публічно-сервісні функції), спрямована на реалізацію політики у сфері здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юридичних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею, її раціонального використання, відтворення та охорони і базується на засадах взаємодії суб'єкта та об'єкта публічного управління, дискретності, взаємної відповідальності, самокерованості, децентралізації при наданні публічних послуг.

Такий підхід у визначенні публічного адміністрування у сфері земельних відносин не тільки має науково-теоретичне значення, а й наповнене практичним змістом, оскільки дозволяє відмежувати категорію адміністрування від публічного управління, а також може бути вихідною засадою при розробці концепцій реформування земельної сфери, закладатись у основи законопроектної роботи у зазначеній сфері, бути орієнтиром при розробці відповідних положень про організацію і діяльність органів державної влади та самоврядних інституцій і громадського сектору, що здійснюватиме громадський контроль у зазначеній сфері.

*Ключові слова:* публічне адміністрування, державне управління, земля, земельні відносини, охорона землі, публічне адміністрування.

### Анотація

**Богданов А. П. Административно-правовые основы публичного администрирования в сфере земельных отношений в Украине. – Статья.**

В статье дана характеристика публичном администрировании в сфере земельных отношений. Установлено, что наиболее действенным инструментарием для раскрытия содержания публичного администрирования в области использования и охраны земель является деятельность субъектов управления в пределах ее функционального направления. Согласно такому подходу, публичное администрирование в сфере земельных отношений является видом государственной деятельности, имеющей организующий, исполнительно-распорядительный характер особой группы органов публичной власти и исполнительных органов местного самоуправления, их должностных лиц по практической реализации функций и задач государства в сфере регулирования земельных.

Публичное администрирование в сфере земельных отношений - это форма публичной управленческой деятельности субъектов публичной администрации (органов исполнительной власти, местного самоуправления, других субъектов, которым делегированы административно-управленческие и публично-сервисные функции), направленная на реализацию политики в сфере осуществления прав и законных интересов собственников земли и землепользователей, их обязанностей; дея-

тельности юрисдикционных органов и других субъектов по владению, пользованию и распоряжению земель, ее рационального использования, воспроизводства и охраны и базируется на принципах взаимодействия субъекта и объекта публичного управления, дискретности, взаимной ответственности, самокерованости, децентрализации при предоставлении публичных услуг.

Такой подход в определении публичного администрирования в сфере земельных отношений не только имеет научно-теоретическое значение, но и наполнено практическим содержанием, поскольку позволяет отграничить категорию администрирования от публичного управления, а также может быть исходной основой при разработке концепций реформирования земельной сферы, закладываться у основания законопроектной работы в указанной сфере, быть ориентиром при разработке соответствующих положений об организации и деятельности органов государственной власти и самоуправляющихся учреждений и общественного сектора, осуществляют общественный контроль в указанной сфере.

*Ключевые слова:* публичное администрирование, государственное управление, земля, земельные отношения, охрана земли, публичное администрирование.

### Summary

**Bohdanov A. P. Administrative and legal principles of public administration in the field of land relations in Ukraine. – Article.**

The article describes the characteristics of public administration in the field of land relations. It is established that the most effective tool for disclosing the content of public administration in the area of land use and protection is the activity of the entities within its functional area. According to this approach, public administration in the field of land relations is a type of state activity that has an organizing, executive and administrative character of a special group of public authorities and executive bodies of local self-government, their officials in the practical implementation of functions and tasks of the state in the field of land regulation.

Public administration in the field of land relations is a form of public administrative activity of subjects of public administration (bodies of executive power, local self-government, other entities to which administrative-administrative and public-service functions are delegated), aimed at implementing policies in the sphere of exercising rights and the legitimate interests of landowners and land users, their responsibilities; activities of jurisdictions and other entities in the possession, use and disposal of land, its rational use, reproduction and protection and is based on the principles of interaction between the subject and the object of public administration, discretion, mutual responsibility, self-management, decentralization in the provision of public services.

This approach in defining public administration in the field of land relations is not only of scientific and theoretical importance, but also filled with practical content, since it allows to distinguish the category of administration from public administration, and can also be a starting point in the development of concepts of land reform, to lay the foundations work in this field, to be a guide in the development of relevant provisions on the organization and activity of public authorities and self-governing institutions and public a sector that will exercise public scrutiny in that area.

*Key words:* public administration, public administration, land, land relations, land protection, public administration.