

УДК 342.9+349.6

*К. І. Рибалка**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСУ УКРАЇНИ

Із набуттям Україною статусу незалежної, демократичної правової держави, після прийняття у 1996 році Основного закону держави, розроблення у 1998 році Концепції реформи адміністративного права, вказана галузь права дедалі більшою мірою починає модифікуватись. Норми адміністративного права сприяють реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері публічного управління, гарантують захист від можливого порушення, обмеження з боку апарату держави [1, с. 20–26].

Сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим, на відміну від традиційного бачення державного управління як організувального й регулювального впливу держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її урегулювання, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу. Із цього часу розпочався процес заміни традиційних механізмів соціального управління на ринкові: «наказувати і контролювати» на «мотивувати та отримувати результат» [2].

Наприкінці 1990-х-початку 2000-х років В.Б. Авер'янов визначав цю галузь права з позицій пріоритету особи у взаєминах із державою, наслідком чого стало позиціонування «людиноцентристської» спрямованості дій держави. Так, зазнавав змін і предмет адміністративного права. «Сьогодні необхідність перегляду оцінки характеру предмета адміністративного права об'єктивно підтверджується закономірностями суспільного розвитку, зокрема тим, що в сучасних умовах має поступово змінитися сама ідеологія виконавчої влади – від керування держави людиною і суспільством до служіння держави інтересам людини і суспільства» [3, с. 268].

Треба погодитися з необхідністю зміни ієрархічного адміністрування на нову форму публічного управління для ефективного забезпечення державою суспільних потреб.

Формування нових підходів зумовлює появу нового кола правовідносин, що передбачають нові методи адміністративного державно-владного впливу. Метою адекватного й ефективного адміністративно-правового регулювання є знаходження оптимального балансу в співвідношенні детермінованої урегульованості і свободи поведінки між жорстким державним адмініструванням і дискретними повноваженнями суб'єктів адміністративних правовідносин [4, с. 47].

Тобто можна сказати, що сьогодні пріоритетним є акцент на обслуговуванні, визнанні за громадянами та юридичними особами широкого кола прав, під час здійснення яких необхідне сприяння з боку органів державної влади.

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи публічного управління зумовлює необхідність упровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування. Діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування в сучасній Україні має ознаки публічного адміністрування, що пов'язано зі зміною характеру відносин із юридичними і фізичними особами у зв'язку з розвитком ринкової економіки та демократією суспільства. Юридично публічні адміністрації в Україні відсутні. Легітимізація потребує закріплення в нормативно-правових документах змісту відповідних понять, організацій та підприємств, що здійснюють публічне адміністрування, особливостей статусу, повноважень, цілей, форм і методів діяльності тощо [5, с. 312–314]. Указом Президента України від 22 липня 1998 року задекларовано проведення реформування системи державного управління шляхом здійснення адміністративної реформи в Україні. Метою реформи визначено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури й демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [6, с. 217].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України про «Деякі питання реформування державного управління України» від 24.06.2016 № 474-р за-

тверджено Стратегію реформування державного управління на 2016–2020 роки. У ній зазначено, що метою є вдосконалення системи державного управління і підвищення рівня конкурентоспроможності країни.

Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування, як формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, вміщуючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості), модернізація державної служби та управління людськими ресурсами, забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень), надання адміністративних послуг (стандарту надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування), управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [7].

Широке коло адміністративних послуг в Україні надають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, зокрема земельних адміністративних послуг.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 5.02.2006 р., визначає адміністративну послугу «результатом здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [8].

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-УІ від 06.09.2012 р. термін «адміністративна послуга» тлумачить як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи [9, с. 409].

Так, надання земельних адміністративних послуг є новим видом діяльності для органів виконавчої влади у сфері використання й охорони земель. Становлення та розвиток правового регулювання сервісних відносин щодо надання земельних адміністративних послуг зумовлено змінами у правовому регулюванні земельних від-

носин, які відбулися з часу проголошення незалежності [10, с. 119–123].

Законодавча база щодо регулювання надання земельних адміністративних послуг сьогодні ще не сформована. Так, ЗК України не містить положень, які безпосередньо стосуються надання земельних адміністративних послуг. За цих умов утримувачам земельних адміністративних послуг важко орієнтуватись у переліку, у визначенні суб'єктів, що надають земельні адміністративні послуги та в порядку надання цих послуг. Так, із метою встановлення переліку наявних земельних адміністративних послуг та кола суб'єктів, які надають ці послуги, запровадження уніфікованого правового регулювання суспільних відносин щодо надання земельних адміністративних послуг та визначення чітких вимог щодо діяльності з надання наявних видів земельних адміністративних послуг постає потреба в систематизації таких послуг [11, с. 239–245].

Законодавчому регулюванню надання земельних адміністративних послуг притаманні певні риси. По-перше, відбувається перехід від урегулювання суспільних відносин щодо надання земельних адміністративних послуг у загальних нормативно-правових актах до закріплення порядку надання земельних адміністративних послуг у спеціальних нормативно-правових актах. Під час здійснення спеціального законодавчого регулювання правові приписи щодо надання земельних адміністративних послуг підлягають закріпленню переважно в законах, а не в підзаконних нормативно-правових актах. Суспільні відносини та правові норми щодо надання земельних послуг опосередковують діяльність відповідного суб'єкта, яка спрямована на забезпечення умов, необхідних для реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав на землю, здійснювана за зверненням цих осіб, офіційним результатом якої є відповідний акт. Характер діяльності, щодо якої виникають перші та встановлюються другі, зумовлює однорідність суспільних відносин та правових норм щодо надання земельних послуг. Це суспільні відносини щодо надання державних, муніципальних та приватних земельних послуг. Наявні ж правові норми забезпечують до певної міри системне регулювання всіх сторін таких відносин. Цим нормам притаманна спільна термінологія, зокрема відбувається визначення поняття адміністративних (публічних), муніципальних та державних послуг. А також вони відокремлюються від інших правових приписів шляхом закріплення в спеціально призначених для цього нормативно-правових актах, можна вести мову про існування в межах земельного права України правового інституту земельних послуг. Під правовим інститутом земельних послуг доцільно розуміти систему відокремлених від інших і пов'язаних

між собою правових норм, які регулюють групу (вид) суспільних відносин щодо надання земельних послуг. До складу цього правового інституту входять правові норми щодо надання приватних, адміністративних (публічних), муніципальних та державних земельних послуг [11, с. 245].

Уважаємо доцільним погодитися з тим, що правове регулювання та дослідження представниками науки земельного права управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель здійснюється в цілому без належної конкретизації. Як зазначає Д.В. Бусуйок, уже багато років основна увага законодавців і науковців звернена на врегулювання приватних земельних відносин – відносин власності на землю, користування землею, підстав виникнення, зміни та припинення прав на землю. При цьому публічна сфера земельних відносин залишається поза увагою. Як наслідок, усі види відносин у сфері використання та охорони земель за участю органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування розглядаються як такі, що мають управлінський характер [12, с. 84–88].

Адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів, зокрема нормативно-правові, інституціональні, дозвільні, адміністративно-контролювальні. Основною перевагою застосування таких інструментів є безпосередній та цілеспрямований вплив на суб'єкта механізму земельних відносин, його стан або діяльність. Адміністративно-правовим методам та інструментам характерні недоліки, зокрема відсутність гнучкості та швидкої реактивності на динаміку суб'єкта та об'єкта земельних відносин, відсутність ефекту стимулювання інноваційного розвитку. Недоліки зумовлюють потребу в застосуванні такої групи інструментів комплексно з іншими. Призначення адміністративно-правових інструментів механізму сталого розвитку земельних відносин – закріплення права суспільства та кожної людини на безпечне довкілля, попередження та компенсація завданої шкоди здоров'ю чи майну, а також визначення права громадян та юридичних осіб на приватну власність на землю та інші природні ресурси (право на отримання доходу (ренти) від використання (володіння), розпорядження майном, відповідальність за порушення встановлених правил і норм використання). Отже, адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин передбачає встановлення рамок і «правил» взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння й відтворення земельних ресурсів [13, с. 30–36].

Не можна не погодитися з думкою Р.М. Курильцева, який вважає, що в умовах проведення децентралізації публічного управління виникає

необхідність передання значних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування та громад наділення правом розпоряджатися наявними земельними ресурсами. Цілком очевидно, що проведення зазначеного напрямку реформ не є можливим без зміни традиційного управлінського підходу до землекористування, зокрема посилення функції адміністрування як на державному та регіональному, так і локальному рівнях використання земель. Систему адміністрування землекористування автор визначає як «тріаду» оптимальних взаємозв'язків «права», «відповідальності» та «обмеження», яка має забезпечити управління приватних, громадських та державних інтересів землекористування як об'єкта права, надання земельним відносинам соціального, еколого-орієнтованого розвитку, землевпорядно-організаційного та економіко-правового регулювання використання та охорони землі в ринкових умовах [14].

Процесуально-правові норми в галузі адміністрування землекористування мають бути застосовані за допомогою оперативних систем і процесів щодо володіння, вартості та використанні землі. Вони мають містити: 1) розподіл прав на землю, визначення меж земельних ділянок, перехід прав від однієї сторони до іншої через продаж, оренду, позику, дарування та успадкування, а також вирішення спорів, що виникають щодо цього; 2) контроль за використанням земель, планування землекористування та забезпечення його виконання, вирішення конфліктних ситуацій; 3) оцінку земель, шляхом збору надходжень від оцінки вартості й оподаткування землі, а також вирішення суперечок щодо цього [14].

Також необхідно погодитись, що для створення ефективної системи адміністрування землекористування необхідно керуватися такими принципами, які дозволять імплементувати сучасний підхід до теорії адміністрування землекористування: 1) система адміністрування землекористування забезпечує інфраструктуру для здійснення земельної політики й стратегії управління земельними ресурсами в підтримку сталого розвитку; 2) парадигма земельного управління забезпечує концептуальну основу для розуміння й застосування інновацій у системі адміністрування землекористуванням. Чотири функції системи адміністрування землекористування лежать в основі функціонування ефективного ринку землі й ефективного управління землекористуванням. «Земля» охоплює природне й антропогенне середовище, зокрема земельні та водні ресурси; 3) система адміністрування землекористування поєднує користувачів в унікальне соціально-інституціональне середовище. Вона вміщує ефективне управління, нарощування потенціалу, інституціональний розвиток, соціальну взаємодію, націленість на інтереси користувачів, а не провайдерів; 4) система

адміністрування землекористування є основою для концептуалізації прав, обмежень і обов'язків пов'язаних із земельною політикою, місцем розташування й людиною; 5) кадастр є основою будь-якої системи адміністрування землекористування, забезпечуючи просторову цілісність і ідентифікацію кожної земельної ділянки; 6) динамізм системи адміністрування землекористування має чотири напрями. Перший пов'язаний зі постійною еволюцією земельних відносин, яка зумовлюється соціально-економічними й екологічними факторами. Другим фактором, що впливають на архітектуру системи, є вплив глобалізації та інформаційних технологій. Третій напрям пов'язаний із динамічним характером інформації всередині самої системи адміністрування землекористування (зміна форм власності, меж земельних ділянок, цільового призначення, даних про оцінку землі тощо). У четвертих зміни стосуються напрямів використання інформації про землю; 7) система адміністрування землекористування включає набори процесів з управління (менеджменту) змінами. Ключовими є процеси передачі земель, поділу, створення і поширення інтересів, оцінка та освоєння земель. Ці процеси розкривають роботу системи і є основою для її порівняння та удосконалювання; 8) технології відкривають можливості для підвищення ефективності системи адміністрування землекористування і просторового забезпечення вирішення земельних питань; 9) ефективна система адміністрування землекористування підтримує концепцію сталого розвитку, що вимагає інфраструктури просторових даних; 10) успішність системи адміністрування землекористування оцінюється за здатністю менеджменту та адміністрування землі у ефективний, результативний та не затратний спосіб. Коли принципи застосовуються повністю, система адміністрування землекористування здатна забезпечити ефективне управління землекористуванням та підтримку сталого розвитку [14].

Тому одним з основних пріоритетів формування системи адміністрування землекористування є розвиток функції інформаційного управління, що полягатиме у застосуванні нових методів адміністрування просторової інформації про земельні інтереси, адже вони визначають параметри дозволеного землекористування, а також геопросторової інформації про землю як інтегрованого ресурсу. Для створення економічних благ, соціальної стабільності та охорони навколишнього середовища важливим є створення умов для двосторонньої взаємодії в процесі використання просторової інформації про землю та земельні інтереси, пов'язані з нею, а також проведення трансакцій із землею тощо. Тут система адміністрування землекористування має відігравати ключову роль у переході від пасивного інформаційного доступу громадян

до активної участі в управлінні земельними процесами в просторовому аспекті [14].

Для публічного управління земельними ресурсами слід забезпечити функціонування чітких, прозорих, досконалих механізмів взаємовідносин між адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Механізм взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами можна визначити як систему організаційних форм, засобів, методів реалізації повноважень під час виконання завдань державної політики у сфері управління земельними ресурсами. 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. Мета цих дій – створення та забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дозволяє повністю задовольняти потреби суспільства, пов'язані з використанням землі. Спільний об'єкт взаємовідносин – це земельний фонд України, а предмет – процеси організації використання землі, що в межах певної території забезпечують усі потреби його жителів. Нормативно-правовий механізм взаємовідносин – це система засобів, що забезпечують узгодження діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Цей механізм – це підґрунтя для всіх інших, бо саме він забезпечує можливість, гарантованість і стабільність функціонування [15, с. 68].

Правильно, на нашу думку, зазначає Д.В. Бусуйок про те, що зміни у соціально-економічній сфері призвели до запровадження та подальшого розвитку правового регулювання сервісних відносин у галузі використання та охорони земель.

Цей вид відносин передбачає визнання за громадянами та юридичними особами широкого кола земельних прав, здійснення яких не є можливим без сприяння з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Якщо управлінські відносини між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та громадянами і юридичними особами відбуваються на засадах влади та підпорядкування, то сервісна діяльність у сфері використання й охорони земель здійснюється на засадах рівності сторін. Громадяни та юридичні особи мають право вимагати від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснення певного кола дій із метою створення належних умов для реалізації прав [12].

Отже, адміністративно-правовий механізм публічного управління у сфері використання та охорони земель запасу полягає у трансформації державного управління у публічне, яка має своїм орієнтиром пошук найбільш оптимальних форм надання публічних послуг.

Література

1. Стеценко С. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 20–26.
2. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_6_3.
3. Авер'янов В.В. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О.Ф., (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. [За заг. ред.: Ю.С. Шемшученко, О.Ф. Андрійко]. Київ: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
4. Максименцева Н.О. Публічне адміністрування у галузі використання і охорони надр в Україні. Донецьк: ЛІРА, 2018. 464 с.
5. Шевчук Ю. Функціонування публічного адміністрування в Україні та впровадження зарубіжного досвіду. Становлення публічного адміністрування в Україні: матеріали VIII 12 Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. С.О. Шевченка. Донецьк: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 312–314.
6. Максименцева Н. О. Поняття публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр (адміністративно-правові засади). *Науковий вісник публічного права та приватного права*. Вип. 1. Т. 1. 2018. С. 217–222.
7. Стратегія реформування державного управління 2016-2020. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016. *Офіційний вісник України*. 2016 р., № 55, Ст. 1919.
8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. Ст. 376.
9. Про адміністративні послуги: Закон України 6 вересня 2012 року № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.
10. Бусуєк Д.В. Методологические подходы к исследованию и усовершенствованию правового регулирования управленческой и сервисной деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель в Украине. *Право.by*. 2013. № 1 (21). 2013. С. 119–123.
11. Бусуєк Д.В. Класифікація земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2011/1. С. 239–245.
12. Бусуєк Д.В. Правове регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель – актуальні напрями удосконалення правового регулювання земельних відносин. *Вісник НАН України*. № 4. 2014. С. 84–88.
13. Боклаг В.А. Механізми державного управління земельними відносинами в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2014. Вип. 2. С. 30–36.
14. Курильцев Р.М. Концептуальні засади формування системи адміністрування землекористування в Україні. *Економічний вісник*. 2016. № 3. С. 154–161.
15. Проніна О.В. Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами. *Вісник АМСУ. Серія «Державне управління»*. № 2 (9). 2013. С. 66–73.

Анотація

Рыбалка К. І. Адміністративно-правові методи публічного управління у галузі використання та охорони земель запасу України. – Стаття.

У статті автором підіймається питання зміни трансформації реалізації адміністративно-правових методів публічного управління для ефективного забезпечення державою суспільних потреб у сфері використання земель запасу. Наголошується на необхідності оновлення традиційного управлінського підходу до землекористування та посилення функції адміністрування на державному та регіональному рівнях. Обґрунтовано, що одним з основних пріоритетів формування системи публічного управління землекористування є розвиток інформаційної функції, що полягатиме у застосуванні нових методів адміністрування просторової інформації про земельні ресурси, адже вони визначають параметри дозволеного землекористування, а також геопросторової інформації про землю як інтегрованого ресурсу.

Ключові слова: адміністративні послуги, землі запасу, землекористування, публічно-сервісні відносини, публічні послуги, публічне управління.

Аннотация

Рыбалка К. И. Административно-правовые методы публичного управления в сфере использования и охраны земель запаса Украины. – Статья.

В статье автором поднимается вопрос изменения трансформации реализации административно-правовых методов публичного управления для эффективного обеспечения государством общественных потребностей в сфере использования земель запаса. Отмечается необходимость обновления традиционного управленческого подхода к землепользованию и усиления функции администрирования на государственном и региональных уровнях. Обосновано, что одним из основных приоритетов формирования системы публичного управления землепользования является развитие информационной функции, которая будет заключаться в применении новых методов администрирования пространственной информации о земельных ресурсах, так как они определяют параметры разрешенного землепользования, а также геопространственной информации о земле как интегрированном ресурсе.

Ключевые слова: административные услуги, земли запаса, землепользование, публично-сервисные отношения, публичные услуги, публичное управление.

Summary

Rybalka K. I. Administrative and legal methods of public administration in the field of use and protection of land reserves of Ukraine. – Article.

In the article the author raises the question of changing the transformation of the implementation of administrative and legal methods of public administration for the effective provision by the state of public needs in the field of land use reserves. It is emphasized the need to update the traditional management approach to land use and strengthen the functions of administration at the state and regional levels. It is substantiated that one of the main priorities of the formation of the system of public land management is the development of an information function consisting in the application of new methods for administering spatial information about land resources, since they determine the parameters of the permitted land use, as well as geospatial information about the land as an integrated resource.

Key words: administrative services, land stock, land use, public service relations, public services, public administration.