

## ПАРАДИГМА ТА ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНО-МАЙНОВИМ КОМПЛЕКСОМ»

*Розглянуто та уточнено твердження науковців щодо визначення та змісту поняття «система державного управління земельно-майновим комплексом»*

*Рассмотрено и уточнено трактование учеными определения и содержания понятия «система государственного управления земельно-имущественным комплексом»*

*Interpretation by scientists of definition and the concept maintenance «government system by a zemelno-property complex» is considered and specified.*

*Вступ.* Нерівномірність економічного розвитку, яка підсилюється кризовими проявами в економіці, поглиблення дисбалансу економічно-соціального розвитку регіонів та низка інших дестабілізуючих факторів ускладнюють реалізацію єдиної державної політики у сфері соціально-економічних перетворень, збільшують загрозу виникнення дезінтеграції національної економіки, не дають змоги ефективно використовувати наявний потенціал, створюють передумови для соціальної напруженості в суспільстві, загрожують територіальній цілісності країни, стримують динаміку соціально-економічних показників та уповільнюють ринкові перетворення. Зазначені та багато інших факторів обумовлюють необхідність подальшого вдосконалення державного управління, провідне місце в якому повинно відводитися саме державному регулюванню земельно-майнових відносин.

Будучи основним природним ресурсом і фактором відтворювального процесу, земельно - майновий комплекс (ЗМК) стає базовим елементом суспільних і земельно-майнових відносин. У цьому зв'язку найважливішим завданням, від розв'язку якого залежить економічний розвиток регіонів та України в цілому є створення адекватно функціонуючої системи державного управління земельно-майновим комплексом відповідно до реформ в правовій, політичній, економічній, соціальній й управлінській системах, які суттєво змінять принципи й механізми державного управління економікою країни в цілому й економікою земельно-кадастрових дій зокрема.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми.* Проблеми управління ЗМК і його елементами розглядалися багатьма вченими. З погляду розвитку земельних відносин та їх трансформації до ринкових умов велике значення мають дослідження Амбросова В. Я., Даниленка А. С., Добряка Д. С., Кваши С. М., Месель-Веселяка В. Я., Новаковського Л. Я., Саблука П. Т., Ткаченко В. Г., Трегобчука В. М., Третяка А. М., Федорова М. М., Хвесика М. А., Чупіса А. В. та інших.

Значне місце питанням стану і проблемам управління земельними ресурсами в Україні у своїх роботах приділяють І.К. Бистряков, В.Г. В'юн, В.В. Горлачук, Г.Д. Гуцуляк, А.С. Даниленко, Б.М. Данилишин, Д.С. Добряк, О.С. Дорош, Р.А. Іванух, А.Г. Мартин, Л.Я. Новаковський, А.Я. Сохнич, В.М. Трегобчук, А.М. Третяк, М.М. Федоров, В.В. Юрчишин та ін.

Відзначаючи наявність позитивних результатів у дослідженнях даної проблеми, все ж ваврто наголосити, що незважаючи на активність науково-практичних досліджень в сфері забезпечення поступального розвитку земельної реформи в Україні, концепція управління земельно-майновим комплексом все ще не побудована, нині діючі форми, методи, способи та моделі державного управління не задовольняють запити реальної практики, оскільки глибина їх опрацювання явно недостатня. Звідси, з усією очевидністю, можемо впевнено стверджувати, що до тепер існує нагальна потреба у подальшому вивченні теоретичних засад державного управління земельно-майновим комплексом.

*Постановка завдання.* Розглянути та уточнити твердження науковців визначення та змісту поняття «система державного управління земельно-майновим комплексом»

*Результати роботи.* Явище управління загалом і державного управління земельно-майновим комплексом зокрема є складним і багатогранним. Саме тому до тепер не існує сталого, вичерпного та загальновизнаного визначення поняття «система державного управління земельно-майновим комплексом», що саме і вимагає на подальше детальне дослідження таких понять, як «система», «державне управління» і «земельно-майновий комплекс».

Як відомо, найбільш поширеними є два способи дослідження понять. Перший передбачає дослідження поняття шляхом узагальненого формулювання, яке в загальному, абстрактному вигляді охоплює всі ознаки поняття (визначення через родові та видові відмінності), другий – шляхом переліку елементів або ознак поняття. Слід відзначити, що обидва підходи застосовуються представниками теорії державного управління, причому кожен з них робить акцент на ті чи інші ознаки державного управління залежно від поглядів на зміст предметів дослідження відповідних наук [6, с.35], проте, на нашу думку в даній ситуації більш доцільно скористатись другим підходом. А яким, в першу чергу варто відмітити, що державному управлінню, як і будь-якій іншій комплексній діяльності, властива системність. Зокрема, в Концепції адміністративної реформи в Україні наголошується, що «важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління» [5, с. 26].

Розглядаючи визначення поняття «система», варто погодитись з В.В. Юрчишиним, що «у літературних джерелах відсутні однозначні позиції щодо трактування поняття «система», при цьому визначення відрізняються не лише за значенням, а й за змістом і формою» [12, с. 31].

Якщо звернутися до Філософської енциклопедії, то тут «система – це множина елементів з відносинами і зв'язками між ними, що утворюють певну цілісність» [3, с.18]. У Великому економічному словнику поняття «система» трактується як («система» від грецького *systema* - складене із частин, з'єднане) безліч взаємодіючих елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, які в сукупності становлять цілісне утворення». Г. Одінцова стверджує, що «система» – це цілісність, що складається з частин, поєднання взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, здатних створювати та підтримувати єдність [7, с.113]. У. Ляхович зазначає, що під системою варто розуміти «упорядковану сукупність взаємозв'язаних елементів, які відрізняються функціональними цілями, діють автономно, але спрямовані на досягнення загальної мети» [5, с.28].

З формального погляду «система» – сукупність функціональних компонентів (елементів), що взаємодіють між собою для досягнення певної мети. Між елементами, що утворюють систему, встановлюються певні відносини та зв'язки. Внаслідок цього сукупність елементів перетворюється в єдине ціле, в якому кожен елемент пов'язаний з усіма іншими елементами, і його властивості не можуть бути усвідомлені без урахування цих зв'язків. [5, с.29].

Отже, здебільшого під «системою» розуміють сукупність взаємопов'язаних між собою та із зовнішнім середовищем елементів або частин, функціонування яких скероване на одержання конкретного корисного результату.

З поняттям «система» в теорії державного управління тісно пов'язані поняття «організація» і «управління», які є невід'ємні один від одного та існують лише у тісному зв'язку. Організація впливає на склад елементів системи, їх властивості та зв'язки, а управління в свою чергу на процеси, що здійснюються завдяки саме елементам системи. Саме в цьому і полягає їх принципова відмінність за змістом.

Щодо поняття «державне управління», то слід підкреслити, що у сучасній теорії державного управління досить активно дискутуються питання щодо широкого і вузького тлумачення визначення даного поняття. Так, зокрема Г. Райт відзначає, що у широкому розумінні державне управління має трактуватись з погляду суті, реального змісту діяльності або форм, яких воно набуває, і в яких існує. Варто навести у зв'язку з цим визначення державного управління, яке дав Г. Райт: по-перше, теорія державного управління є частиною державного процесу і може бути розглянута з урахуванням деяких теоретичних концепцій у сфері політичної науки; по-друге, сферою теорії державного управління є аналіз організаційного середовища, в якому функціонує державне управління; по-третє, воно є сферою професійної діяльності [8, с.109].

Проте, не є таємницею, що останнім часом більшої переваги поступово набуває тенденція трактування визначення поняття «державного управління» у вузькому розумінні.

Зокрема, на думку Г. Атаманчука, державне управління – це практичний організаційно-регулювальний вплив держави на суспільну та приватну життєдіяльність з метою забезпечення цілісності, суверенітету, безпеки, упорядкованості у розвитку суспільства [2, с.34].

В. Авер'янов в свою чергу стверджує, що державне управління – це особливий і самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [1, с.28]. Подібне визначення подає і Ю. Тихомиров, який під державним управлінням розуміє діяльність органів виконавчої влади, власне апарату управління [11, с. 38.].

У. Ляхович наголошує, що державне управління є одним із основних видів управління в суспільстві що, насамперед, обумовлено особливістю правового статусу його головного суб'єкта держави, яка свій владний вплив поширює на все суспільство і навіть за її межі. Держава встановлює загальні правила (вимоги, норми) поведінки людей у всіх сферах суспільного життя, а також забезпечує їх дотримання [5, с.30].

Однак, на нашу думку, беручи до уваги те, що держава здійснює управління в усіх без винятку сферах її життєдіяльності, державне управління необхідно розглядати водночас як в широкому, так і вузькому значеннях.

Стосовно ж земельних ресурсів вважаємо під поняттям «державного управління» має розумітися організуюча діяльність державних органів влади, спрямована на створення умов для раціонального використання й охорони земель усіма суб'єктами, що мають права на земельні ділянки, у різних середовищах соціально-економічного життя суспільства.

Варламов А.А., розглядаючи систему управління земельними ресурсами, дає визначення системи як «сукупність елементів і їх властивостей, що перебувають у відносинах і зв'язках між собою й утворюючих певні цілісність і єдність, призначену для досягнення певної мети, що й перебуває у взаємодії з навколишньої зовнішнім середовищем» [3, с.28]. Схожі визначення системи управління приводять і інші науковці. Так, С.А. Гальченко стверджує, що система управління земельними ресурсами - це організаційно-упорядкована сукупність елементів (підсистем) управління, пов'язаних між собою певним чином, дії яких спрямовані на забезпечення ефективного й раціонального використання земельних ресурсів країни в інтересах усіх членів суспільства.

Проте за доцільне вважаємо віддати перевагу твердженням Ковальського М.Р., який розглядає систему управління земельними ресурсами, як систему правових, адміністративних та економічних заходів, об'єднаних єдиною політикою державного регулювання земельно-майнових відносин, яка повинна забезпечити стабільний, збалансований і ефективний розвиток всіх об'єктів земельної власності незалежно від їх організаційно-правової форми в інтересах окремих землекористувачів і господарського комплексу в цілому.

Варто наголосити, що аналізуючи попередні твердження науковців, приходимо до висновку, що вони враховують лише окрему складову земельно-майнеового комплексу – земельні ресурси. Земельно-майновий же комплекс - це сукупність земельної ділянки з розташованими на ньому іншими елементами нерухомості, інфраструктури із приводу їх використання по функціональному призначенню, відокремлення й відчуження. ЗМК являє собою одночасно складну нерухому річ і комплекс матеріальних і нематеріальних активів. Можна погодитися із твердженням і того, що ЗМК складається із сукупності земельно-майнових об'єктів, що становлять єдине ціле, або «земельно-майновий комплекс - сукупність об'єктів нерухомості, об'єднаних однієї загальною територією» [10, с. 279]. При цьому земельно-майновий об'єкт окремі науковці розглядають як «земельну ділянку без яких-небудь будов, або ділянка з тісно пов'язаною з ним іншою нерухомістю різного складу, типу, ступені завершеності будівництва і т.д.» [9, с.17]. Більш коректним представляється наступне визначення: «Земельно-майновий комплекс - це складна соціально-економічна категорія, що виражає просторово-тимчасові взаємозв'язки між власниками земельних ділянок і об'єктами нерухомості, розташованими на них, із приводу їх використання, відокремлення й відчуження» [6, с. 17]. Земельно-майновий комплекс – сукупність об'єктів нерухомості, які об'єднані спільною територією [9, с.19].

Отже, ЗМК відрізняється тим, що сукупність земельної ділянки з розташованими на ньому іншими елементами нерухомості, утворена штучно в певних просторово-тимчасових умовах і функціонує за рахунок діяльності людей для задоволення життєвих, виробничих потреб і розвитку територій, має соціальну, економічну й екологічну спрямованість. При цьому базою сукупності й системоутворюючим елементом ЗМК виступає земельна ділянка, а активними елементами в управлінні сукупністю взаємозв'язків складових усієї системи є люди в процесі своєї діяльності.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що земельно-майновий комплекс – поняття інтегральне, що об'єднує в собі, з одного боку, землю як просторовий базис і унікальний природний ресурс, а з іншого – нерухомість як об'єкт господарського використання та фінансовий капітал, яким притаманні сукупність прав з приводу володіння, розпорядження і використання.

Зміст системи державного управління ЗМК краще розкривається через об'єкт, суб'єкт, предмет, мету, завдання та функції управління.

Об'єктом управління є земельні ділянки й пов'язані з ними інші об'єкти нерухомості, що перебувають у власності держави, муніципальних утворень і у власності юридичних, фізичних осіб.

Суб'єктами управління ЗМК є органи державної влади, юридичні й фізичні особи, які здійснюють державне, відомче (галузеве), місцеве й внутрішньогосподарське управління.

До предмета управління ставиться формування процесів і способів використання землі й пов'язаної з нею нерухомості як земельно-майнового

комплексу на певній території для забезпечення різноманіття потреб жителів і правового статусу використання елементів нерухомості.

Для забезпечення стійкого економічного розвитку України стратегічна мета державної політики повинна бути орієнтована на створення умов, що дозволяють здійснювати ефективне використання землі й пов'язаної з нею нерухомості й розбудовувати їхній ринок [3, с.5].

Для громадян і юридичних осіб основною метою своєї діяльності є поліпшення умов існування й одержання стабільних доходів від використання приналежної їм нерухомості. Мети держави по використанню нерухомості, а також способи досягнення цих цілей зачіпають інтереси всіх членів суспільства. Держава як учасник земельно-майнових відносин не може ставити своєю єдиною метою максимізацію доходів від приналежної їй нерухомості, тому що вона безпосередньо пов'язана зі здійсненням політичної влади. Політика держави повинна бути спрямована на досягнення основної мети, закріпленої в Конституції України: створення умов, що забезпечують гідне й вільне життя людину. Тому метою державного управління ЗМК повинне бути створення й забезпечення функціонування системи земельно-майнових відносин і користування нерухомістю, що дозволяє при забезпеченні досить високого рівня екологічних і соціальних умов життя, розвитку ефективної підприємницької, суспільної й іншої діяльності, формуванні умов збереження й множення властивостей нерухомості одержати максимум вступу фінансових коштів у державний, регіональний і місцеві бюджети [2, с.54].

Система державного управління земельно-майновим комплексом повинна складатися з керованої й керуючої підсистем, які забезпечують об'єднання інтересів усіх суб'єктів земельно-майнового комплексу. Відповідно, господарюючі суб'єкти земельно-майнового комплексу в керованій підсистемі виконують активну роль ініціаторів земельних відносин, а в керуючій підсистемі – роль виконавців, на яких спрямований вироблений управляючий вплив. При цьому основна мета управляючої системи полягає в забезпеченні оптимального функціонування земельно-майнового комплексу в умовах радикальної реформи земельних відносин і формування цивілізованих ринкових відносин. При цьому під оптимальним функціонуванням земельно-майнового комплексу необхідно розуміти постійну ротацію земельних власників і підтримку природного процесу розподілу й перерозподілу земельних ресурсів за умови збереження споживчих властивостей земельних ресурсів як головного фактора процесу суспільного відтворення.

Таким чином, основною функцією системи державного управління земельно-майновим комплексом має стати постійний і ефективний вплив на господарюючі суб'єкти з метою раціоналізації використання земельних ресурсів, їх розподілу й перерозподілу, а також підтримки й відновлення втрачених корисних властивостей [10, с.283].

*Висновки.* Виходячи з вищевикладеного «систему державного управління земельно-майновим комплексом» доцільно розглядати як сукупність економіко-правових дій держави, спрямованих на збереження й збільшення природогосподарських якостей земельно-майнових благ, а також як цілеспрямований регулюючий вплив на режим взаємодії суб'єктів земельно-майнових відносин в інтересах держави, суб'єктів господарювання та населення країни.

*Використані джерела інформації:*

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук, Издательство: Омега-Л, 2004, - 301 с.
3. Варламов А.А. Земельный кадастр. Т.1, - М.: Колос С, 2003. – 383 с
4. Константинов Ф.В. Философская энциклопедия / [ред. Ф.В. Константинов]. – М.: Советская энциклопедия, 1970. – 689 с.
5. Ляхович У. Державне управління регіонами: поняття, види та особливості // У. Ляхович, Г. Ляхович. Публічне право №1 (2011), - С. 24-30
6. Миронова Н. С. Організаційно-правові засади державного управління : [опорний конспект лекцій] / Н. С. Миронова, В. В. Нікітін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – 96 с.
7. Одінцева Г. С. Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова [та ін.] – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.
8. Райт Г. Державне управління/ Глен Райт,; Глен Райт; Пер. з англ. В.Ивашко, О.Коваленко, С.Соколик. -К.: Основи, 1994. -188 с.
9. Розумний І. А. Питання науково-методичного удосконалення грошової оцінки земель сільських населених пунктів / І. А. Розумний // Землевпорядний вісник. – 1999. – № 3. – С. 17-19
10. Сидорченко Т.Ф. Земельно-майновий коиплекс як обект управління// Економічні інновації. Випуск 44, 2011, с.276-283
11. Тихомиров Ю. А. Административное право й процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 38.
12. Юрчишин В.В. Державне управління / В.В. Юрчишин. –К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 305 с.

*Рецензент: Корецький М.Х., держ.упр., професор.*