

УДК 35.071

**Олена Охотнікова**

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського  
кандидат юридичних наук, доцент  
e-mail: elena-probono@ukr.net

**Вікторія Дорош**

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського  
здобувач вищої освіти першого (бакалаврського) рівня спеціальності 081 Право  
e-mail: d.vika2222@gmail.com

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА В ДЕЯКИХ ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ**

У науковій статті на основі праць вітчизняних вчених, дослідників та сучасного законодавства проаналізовано актуальні питання публічного адміністрування планування використання земель. Наголошено на різних поглядах науковців щодо визначення поняття публічного адміністрування, вказано його співвідношення з терміном «державне управління» та виявлено недолік законодавства щодо відсутності розмежованості між ними. Авторами дослідження було проведено аналіз основних засад реалізації планування використання земель. Проаналізовано здійснення планування на різних рівнях діяльності суб'єктів публічного управління та зазначено форми й види здійснення планування в Україні. Акцентовано увагу на спеціальних органах влади, що здійснюють реалізацію планування як на державному, так і місцевому рівнях та проаналізовано основні їх завдання.

Окрім цього, авторами дослідження було зосереджено увагу й на визначенні особливостей багатоманітних моделей планування використання земель у зарубіжних країнах, зокрема, в Сполучених штатах Америки, Республіці Польща, Канаді та Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії. На основі цього аналізу визначено спільні риси форм здійснення публічного адміністрування планування використання земель в провідних державах світу. З урахуванням усіх недоліків та внесенням доповнень, які є необхідними для забезпечення успішного здійснення повноважень щодо реалізації планування суб'єктами публічного управління, авторами статті виявлено найбільш вдалу та ефективну модель здійснення планування в Україні. З'ясовано, яку роль публічне адміністрування планування земель відіграє в сфері земельних відносин в Україні та в провідних країнах світу.

*Ключові слова:* публічне адміністрування, планування, використання земель, Україна.

***Olena Okhotnikova, Dorosh Viktoriia***

## **SOME ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LAND USE PLANNING IN UKRAINE AND IN SOME LEADING COUNTRIES OF THE WORLD**

The scientific article is based on the works of blighty scientists, researchers and modern legislation. Current issues of public administration of land use planning are analyzes. The different views of scholars on the definition of public administration are emphasized. The authors consider a relationship with the term «public administration» and the lack of legislation on the lack of distinction between them. The authors of the study analyze the basic principles of land use planning. The implementation of planning at different levels of activity of public administration entities is analyzed and the forms of planning in Ukraine and their types are indicated. We focus on special authorities that implement planning at state and local levels and analyze their main tasks.

In addition, the authors of the study focus on identifying the features of diverse land use planning models in foreign countries, in particular, in the United States, the Republic of Poland, Canada and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Based on this analysis, we the common features of the forms of public administration of land use planning in the leading

countries of the world are identified. We have identified the most successful and effective model of planning in Ukraine, taking into account all its shortcomings and making additions that are necessary to ensure the successful realization of the authority to implement planning by public entities. The authors clarified the role of public administration of land plans in the field of land relations in Ukraine and in the leading countries of the world.

*Key words:* public administration, planning, land use, Ukraine.

**Постановка проблеми.** Істотну роль в сфері земельних відносин відіграє публічне адміністрування планування використання земель. Але незважаючи на всю важливість цієї діяльності, вона має багато недосліджених аспектів.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** У статті проаналізовано наукові праці вітчизняних дослідників щодо питання планування використання земель. Основні засади реалізації планування в Україні та в зарубіжних країнах досліджували такі вчені як О. Ботезат, Д. Бусуйок, А. Даниленко, О. Задихайло, О. Кузьменко, О. Лебеденко, М. Максименюк, О. Миколенко, Д. Сацький, А. Третяк та Н. Філіпова. Але при наявності немалої кількості досліджень ця проблема вважається актуальною і потребує подальшого вивчення та вдосконалення.

**Мета статті** – на основі наукових праць вчених та сучасного законодавства проаналізувати публічне адміністрування планування використання земель та його реалізацію суб'єктами владних повноважень.

**Виклад основного матеріалу.** Значущу роль у створенні успішних умов розвитку України та інших країн світу відіграє питання нормалізації земельних відносин органами публічної влади. Саме тому важливим питанням для дослідження можна вважати діяльність суб'єктів публічного управління щодо планування використання земель.

Насамперед необхідно з'ясувати, що мається на увазі під визначенням поняття «публічне адміністрування». О. Кузьменко стверджує, що публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [5, с. 24]. На думку М. Максименюк, публічне адміністрування – це суспільно-політична влада, в основі якої лежать: влада народу як безпосереднє народовладдя, що здійснюється у формі виборів, референдуму; три гілки державної влади – законодавча, виконавча, судова; місцеве самоврядування, тобто місцева публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування та місцевими виконавчими органами [7, с. 208]. А. Даниленко під цим поняттям розуміє кооперацію зусиль суб'єктів адміністративних правовідносин, виражену спільною діяльністю для досягнення публічних цілей [2, с. 208]. О. Миколенко визначає, що публічне адміністрування – це зовнішньо-організуюча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в публічно-сервісній сфері, що полягає в реалізації прав і свобод людини та громадянина, а також в наданні адміністративних послуг [8, с. 208]. О. Задихайло також надає визначення цьому поняттю, зокрема, він стверджує, що публічне адміністрування – діяльність професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування), пов'язана з виконанням законів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг [3, с. 208]. Ми вважаємо, що найбільш повне та вдале визначення надала О. Кузьменко.

Що стосується визначення цього поняття в правовому полі, то воно не передбачається законодавством України, адже в нормативно-правових актах ототожнюються терміни державне управління та публічне адміністрування. Як стверджує Н. Філіпова, публічне адміністрування поєднує державне та публічне управління та складає сукупність інституцій та органів виконавчої влади, які реалізують рішення уряду. Саме тому не варто їх використовувати як синонім одне одному [11]. Зважаючи на це, ми вважаємо, що в законодавстві обов'язково необхідно надати визначення поняттю «публічне адміністрування», зокрема і «публічне адміністрування планування використання земель». Тому ми пропонуємо

визначене нами поняття цієї діяльності, яке слід додати до глави 29 Земельного кодексу України та викласти в такій редакції: «публічне адміністрування планування використання земель – це діяльність уповноважених органів публічної адміністрації під час планування використання земель, як однієї із головних складових процесу прийняття та реалізації управлінських рішень у галузі використання і охорони земель».

Говорячи про реалізацію публічного адміністрування планування використання земель, варто наголосити і на основних засадах його здійснення. Д. Сацький відокремлює такі принципи планування землекористування:

- принцип демократії, який здійснюється прийняттям рішень відповідними органами влади з урахуванням рекомендацій експертів;
- принцип делегування передбачає врахування місцевих потреб при прийнятті рішення щодо здійснення планування у сфері використання та охорони земельних ресурсів;
- принцип участі безпосередньо закріплює право територіальних громад брати участь у прийнятті рішень у сфері земельних відносин, що дає змогу посилити законність рішень;
- принцип інтеграції забезпечує взаємодію між секторами влади та допомагає в організації спільної діяльності, що зводить нанівець негативну конкуренцію між різними територіями;
- принцип зіставлення передбачає у визначенні необхідних дій для досягнення конкретної поставленої мети;
- принцип обачності полягає у передбаченні значних та необоротних збитків для земельної ділянки та здійсненні усіх необхідних заходів для їх запобігання [10, с. 149-150].

При цьому О. Лебеденко визначає основні засади планування використання земель, зокрема, в об'єднаних територіальних громадах, до яких належать такі принципи:

- принципи організаційного характеру, які ґрунтуються на цільовому використанні земельних ресурсів, пріоритеті сільськогосподарського використання земель, врахуванні зональних відмінностей та планомірності використання земельних ресурсів;
- принципи економічного характеру, до яких належать рівноправність всіх форм власності й господарювання на землі, платність землекористування та економічне стимулювання;
- принципи соціального характеру закріплюють законність, нормативне забезпечення в галузі планування використання та охорони земель, відповідальність за порушення земельного законодавства, принцип державного регулювання;
- принципи екологічного характеру, що містять в собі засади планування регулювання господарського навантаження на угіддя, диференціації використання земель, підвищення рівня родючості ґрунтів і продуктивності угідь та охорони земель [6, с. 13].

Ці засади відіграють важливу роль при здійсненні публічного адміністрування планування використання земель, адже вони характеризують особливості реалізації планування земель та вказують на основні напрямки діяльності у цій сфері.

Варто наголосити і на тому, що планування використання земель здійснюється узгоджено на різних рівнях діяльності органів публічного управління. Відповідно до змісту статей 177, 178 та 180 Земельного кодексу України, планування використання земель здійснюється на трьох рівнях: загальнодержавному, регіональному та місцевому (територіальному). Кожен із рівнів характеризує відповідний вид влади, що лежить в основі загального поняття публічного адміністрування. Загальнодержавний рівень планування реалізується Верховною Радою України шляхом створення загальнодержавних програм використання земель та розробки Генеральної схеми планування території України, схем планування окремих частин території України, а також внесення змін до них. На регіональному рівні відповідальність за створення відповідних регіональних програм лежить на Раді міністрів Автономної Республіки Крим та обласних державних адміністраціях. Місцевий рівень передбачає зонування земель, яке здійснюється в межах територій територіальних громад [4]. Найбільше питань виникає саме з реалізацію публічного адміністрування планування використання земель на місцевому рівні. Це пов'язано із

відсутністю дієвої системи органів публічної влади щодо управління земельними ресурсами, неузгодженістю діяльності місцевих органів влади щодо соціально-економічного розвитку територіальних громад із врахуванням їх інтересів. Так, відсторонення місцевого самоврядування у вирішенні питань у сфері земельних відносин веде до неефективного використання земель. Тому для вирішення зазначеної проблеми в Україні запровадилася земельна децентралізація. В умовах її становлення відбувається передача землі об'єднаним територіальним громадам. Це стало можливим завдяки впровадженню та удосконаленню механізму управління землями державної й комунальної власності, а також введення системи земельних аукціонів. Отже, планування на місцевому рівні забезпечується реформою децентралізації, яка має бути завершена шляхом передачі повноважень від органів виконавчої влади до адміністрацій громад [9, с. 22].

Розглядаючи публічне адміністрування планування використання земель, варто звернути увагу на досвід зарубіжних країн. У іноземних державах використовується поняття Land Use Planning, що в перекладі й означає планування використання земель. Поряд із цим терміном існують й інші, зокрема: Physical Planning – територіальне планування; Land Management – земельний менеджмент, Land Survey – межування, земельна зйомка, яка використовується передусім у сфері кадастрової роботи та картографії; Land Administration – державне управління земельними ресурсами [1, с. 117]. Для розвинених зарубіжних країн характерно розрізняти також три різновиди планування використання та охорони земель: просторове (територіальне), міське та ландшафтне. Просторове планування не є сферою містобудівної діяльності, а вирішує питання організації всього простору на значних територіях, де поселення займають лише незначну частину. За допомогою такого планування вирішується питання розвитку землекористування у поєднанні з основними напрямками економічного росту, міграцією населення, вимогами охорони довкілля, поліпшення соціальної інфраструктури. Говорячи про міське планування, тобто на землях, де є поселення, варто наголосити, що воно спеціалізується на організації раціонального використання міських територій, регулюванні планування і забудови цих земель, а також на видачі спеціальних дозволів на будівництво. Ландшафтне планування покликано забезпечити раціональне використання земель сільських територій та реалізувати природоохоронні й соціально-економічні завдання в аграрному секторі економіки [11, с. 5].

Таким чином, розглянемо процес реалізації планування використання земель в різних зарубіжних країнах.

Для планування землекористування у США характерна відсутність єдиного законодавства. Усі штати самостійно розробляють необхідні документи, відповідно до своєї програми розвитку та організації території. Для виконання цієї функції в уряді штату є спеціальні відділи, які називаються Управлінням з планування. Контроль за розвитком знаходиться в компетенції штату з частковою передачею повноважень місцевій раді. Основою планування територій служить її зонування. Також у США сформована система законодавства, яка обмежує переорієнтування сільськогосподарських земель в інші категорії. При плануванні використання земель велику роль відіграє їх економічна оцінка, особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення. Вона здійснюється Службою охорони природних ресурсів (СОПР) [1, с. 117].

У Канаді планування та організація використання земель також здійснюється на трьох рівнях: федеральному, провінційному та місцевому. Влада провінцій займається законотворчістю. Планування земель у Канаді передбачається також за допомогою введення земельного кадастру, що здійснюється Службою інвентаризації земель. Обстеження земель проводиться у системі інвентаризації – розподілу землі за її можливостями [1, с. 118].

У Великій Британії планування територій проводиться на всіх рівнях влади: державному, регіональному та місцевому. Моніторинг у цій сфері покладено на Департамент навколишнього середовища, продовольства та справ сільської місцевості. Що стосується планування розподілу земель, особливо сільськогосподарських, то воно здійснюється за принципом класовості за ступенем їх продуктивності:

- перший клас – землі з невеликими обмеженнями для сільськогосподарського використання або без обмежень;
- другий клас – землі з помірними обмеженнями;
- третій клас – землі середньої якості з обмеженнями, що пов'язані зі складом ґрунту, рельєфу, клімату;
- четвертий клас – землі з серйозними обмеженнями (погані ґрунтові умови, придатні лише для вирощування трав);
- п'ятий клас – дуже серйозні обмеження (землі, які можна використовувати лише під вирощення трави або пасовищ) [1, с. 118].

Проаналізувавши досвід зарубіжних країн, ми звернули увагу, що майже в усіх державах існує чіткий розподіл на рівні планування. Також ми зробили висновок, що ефективною для України є модель публічного адміністрування планування використання земель США. Особливо актуальною вона є в умовах децентралізації, адже передбачає передання певних функцій центральних органів влади на місця. Але, на нашу думку, дану модель необхідно певним чином удосконалити за допомогою здійснення планування на базі єдиного законодавства, що зробило б публічне адміністрування простішим, ефективнішим та прозорішим для населення. Окрім цього, вдалим доповненням було б застосування елементів з моделі публічного адміністрування планування використання земель Великої Британії, а саме введення поділу сільськогосподарських земельних територій на класи за ступенем їх якості та продуктивності.

**Висновки.** Таким чином, в ході дослідження було виявлено, які зміни необхідно ввести у законодавство, зокрема, і стосовно розмежування термінів державного управління та публічного адміністрування. Також ми дослідили, що планування використання земель суб'єктами публічної адміністрації відіграє важливу роль в сфері земельних відносин, адже позитивний результат будь-якої діяльності залежить саме від правильно виконаного планування. При цьому запропоноване нами визначення поняття публічного адміністрування планування використання земель дасть можливість детальніше дослідити відповідний аспект земельних відносин та отримати ефективний результат в галузі використання і охорони земель.

#### **Список використаних джерел:**

1. Ботезат О. П. Зарубіжний досвід землекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 24. С. 116-119.
2. Даниленко А. О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 25-27.
3. Задихайло О. А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування в категоріальному апараті адміністративного права». *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО»*. 2020. Вип. 31. С. 43-48.
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 № 2768-III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 05.11.2021).
5. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник*. 2009. № 3 (12). С. 20-24.
6. Лебеденко О. В. Принципи раціонального використання земельних ресурсів. *Агросвіт*. 2010. № 6. С. 10-13.
7. Максименюк М. Ю. Філософські засади публічного адміністрування. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2015. № 61. С. 206-223.
8. Миколенко О. І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101-107.
9. Охотнікова О. М. Деякі питання публічного адміністрування земельними ресурсами в умовах земельної децентралізації. *Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід: всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 21 листопада 2019 р.)*. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2019. С. 19-24.

10. Сацький Д. В. Основні засади планування землекористування населених пунктів. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2013. № 1-2. С. 147-150.

11. Третяк А. М. Концептуальні засади землевпорядного планування розвитку міського землекористування в умовах децентралізації. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2015. №. 1. С. 3-13.

12. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації [Електронний ресурс]. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: <https://bit.ly/3bQYMCD> (дата звернення: 07.11.2021).