

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:332.363

О.В. Аксьонов

аспірант
Класичний приватний університет

ВИЗНАЧЕННЯ СТРУКТУРИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Статтю присвячено визначенню структури системи державного управління земельними ресурсами і встановленню сучасної мети управління земельними ресурсами.

Ключові слова: державне управління, система управління земельними ресурсами, земельна ділянка.

I. Вступ

Існує багато визначень поняття системи:

- сукупність об'єктів природи;
- множина пов'язаних між собою елементів;
- елементи, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, утворюючи певну цілісність, єдність;
- сукупність частин або компонентів, пов'язаних між собою організаційно;
- явище суспільства;
- сукупність норм життя та правил поведінки.

Системи можуть бути матеріальними й абстрактними. Матеріальні поділяються на системи неорганічної природи (фізичні, геологічні, хімічні) і живі системи (організми, види, екосистеми). Особливим класом матеріальних живих систем є соціальні системи (від найпростіших соціальних об'єднань до соціально-економічної структури суспільства). Абстрактні системи – поняття, гіпотези, формалізовані системи, логічні [1].

Взагалі категорія “система” є філософською, на відміну від понять “об'єкта” і “предмета”, і, відповідно, відображає не щось окреме та неділимиме, а суперечливу єдність множинного й одиничного [2, с. 42].

Питання управління та державного управління розглянуто в наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених, таких як: А.М. Авер'янова, В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, В.А. Козбаненко, Г. Райта та інших, що проводять дослідження питань управління, розглядають проблеми створення системи управління, механізмів, методів державного управління.

Застосовуючи таку філософську категорію, як “система”, для визначення структури системи управління земельними ресурсами, потрібно оперувати поняттями, які більш точно відображають досліджувану галузь, а саме:

- управління та державне управління;
- система державного управління;
- земельні ресурси;
- система державного управління земельними ресурсами.

Різноманітним аспектам управління земельними ресурсами присвячено наукові праці вчених: Д.І. Бабміндри, А.О. Варламова, В.В. Горлачука, Б.М. Данилишина, Д.С. Добряка, О.С. Дорош, М.І. Лавейкіна, А.В. Мерзляк, А.М. Мірошніченко, О.Г. Мордвінова, Г.М. Ступеня, А.М. Третяка та інших.

В умовах подальшого реформування земельних відносин розгляд різноманітних аспектів державного управління земельними ресурсами стає дедалі актуальнішим і потребує подальшого глибокого вивчення, аналізу й надання пропозицій щодо вдосконалення.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити види управління земельними ресурсами, розглянути управління земельними ресурсами з позиції державного управління, проаналізувати структуру системи державного управління земельними ресурсами, встановити суб'єкт і об'єкт управління, визначити мету управління.

III. Результати

Система може складатися з понять, об'єктів і суб'єктів, таким чином, система – це сукупність живих або неживих елементів, або тих і інших разом.

Елементами системи є частини системи з однозначно визначеними властивостями, які виконують певні функції й не підлягають подальшому роздрібненню в межах задачі, що розглядається.

Елементи системи – це складові кожної системи і, в свою чергу, можуть бути представлені також як системи, тобто бути підсистемами. Таким чином, системи складаються з інших систем, які називають підсистемами (див. рис. 1).

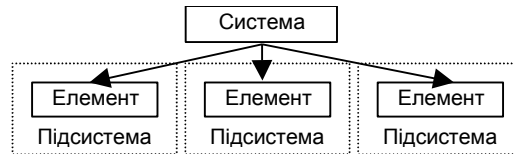


Рис. 1. Елементи системи як підсистеми

Та обставина, що будь-яка підсистема є водночас і самостійною системою, приводить до двох аспектів розгляду систем:

1) при розгляді на макрорівні основна увага приділяється взаємодії системи із зовнішнім середовищем, причому системи більш високого рівня можна розглядати як частину зовнішнього середовища. При такому підході головними факторами є цільова функція системи (мета) й умови її функціонування. Елементи системи вивчаються з погляду організації їх у єдине ціле, впливу на функції системи в цілому;

2) на мікрорівні основними стають внутрішні характеристики системи, характер взаємодії елементів між собою, їхні властивості й умови функціонування.

Для розгляду системи повинні поєднуватися обидва компоненти.

У наукових працях управління розглядається в різних аспектах з огляду на його багатогранність і, відповідно, в його визначення вкладають різний зміст.

Як зазначає В.А. Козбаненко, управління – це процес створення цілеспрямованої взаємодії суб'єкта й об'єкта управління з метою одержання соціально значущих результатів [3, с. 3].

Г.В. Атаманчук дає визначення управління як цілеспрямованого, організувального та регулювального впливу людей на власну суспільну та колективну діяльність, що може здійснюватися безпосередньо, або через спеціально створені структури, такі як держава, суспільні об'єднання, підприємства тощо [4, с. 26–27].

Що стосується поняття “державне управління”, то насамперед потрібно зазначити, що на сьогодні як у вітчизняній, так і в зарубіжній науковій думці чіткого визначення цього терміна немає.

Г.В. Атаманчук вважає, що доцільно застосовувати широке трактування “державного управління”, яке зводить його до сукупності всіх видів діяльності органів держави (тобто, означає фактично всі форми реалізації державної влади загалом). Це дає змогу відмежувати державні суб'єкти управлін-

ського впливу від недержавних суб'єктів. А при вузькому розумінні державного управління державу розглядають не загалом, а диференційовано – як сукупність державних органів, між якими розподілено різні види діяльності держави. Відтак, державне управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів – органів виконавчої влади [4].

Г. Райт дає визначення державного управління як спільних зусиль певної групи в контексті держави, що охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок, виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу. Крім того він зазначає, що державне управління істотно відрізняється від приватного управління, але тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [5, с. 10].

У широкому розумінні державного управління О.М. Бандурка визначає його як діяльність держави, що організовує та впорядковує регулювання різноманітних суспільних відносин шляхом діяльності всіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової – їх органів та державних службовців, шляхом застосування державної влади, а у вузькому – як адміністративну та виконавчо-розпорядчу діяльність держави [6, с. 67–68].

В.В. Цветков визначає державне управління як увесь обсяг діяльності держави, щодо організації впорядкування різних соціальних процесів і виділяє такі структурні елементи, як об'єкти та суб'єкти управління [7, с. 41].

Як основний суб'єкт виконавчої влади В.Б. Авер'янов приймає апарат державного управління – складну систему органів державного управління, що перебувають між собою в різноманітних зв'язках та відношеннях і виконують основні завдання та функції держави через повсякденну й оперативну управлінську діяльність [8, с. 139].

Сутністю держави є відображення загальної волі її громадян, визначення цілей і організації регульовального впливу на все суспільство.

Державна влада – політико-правовий інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві [9].

Державне управління є одним з видів діяльності зі здійснення державної влади, що полягає в практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства та здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів [8].

Узагальнюючи вищенаведене і використовуючи системний підхід, складемо спрощену схему системи державного управління (рис. 1.2).

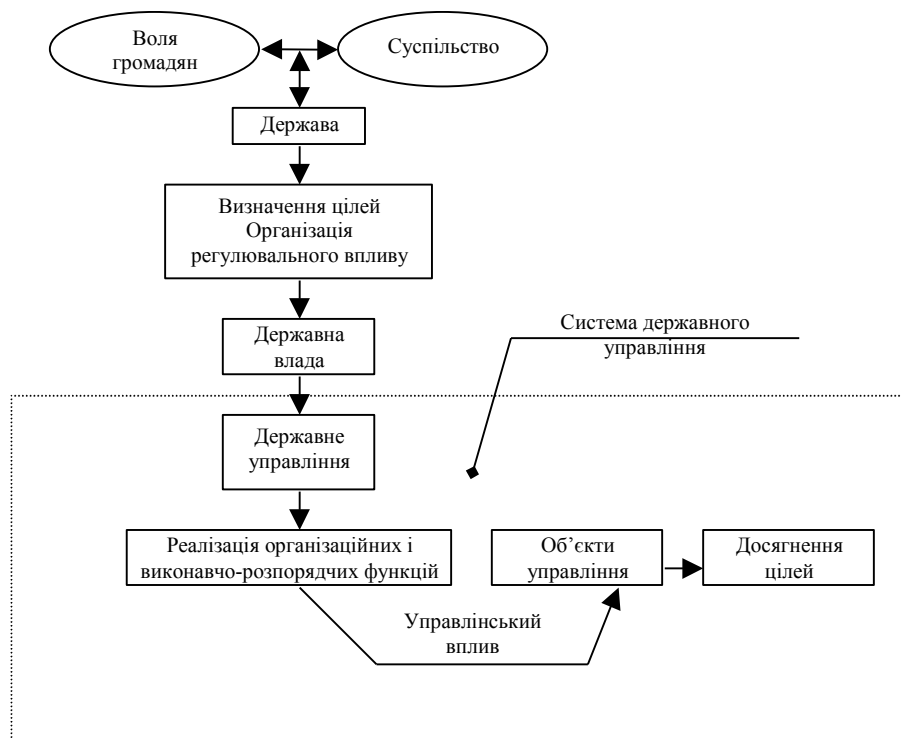


Рис. 1.2. Спрощена схема системи державного управління

Таким чином, будь-яке управління має бути спрямоване на здійснення низки функцій. Функція (від лат. function – виконання, здійснення) – діяльність, обов'язок, робота, зовнішній прояв властивостей якого-небудь об'єкта в певній системі відносин.

Під функцією системи розуміють дію системи, процес досягнення її цілей.

Як зазначає В.Г. Афанасьєв, функції системи як єдиного цілого визначають функції, що виконують в системі кожен з її компонентів [10, с. 133].

У науковій літературі єдиного, загально-визначеного поняття управління земельними ресурсами, як і у випадку з визначенням терміна самого управління не сформовано, але в рамках цього дослідження можна взяти за основу визначення, наведені науковцями. Окремо слід зазначити, що існує розмежування понять управління та регулювання.

Так, управління в галузі земельних відносин А.М. Мірошниченко визначає як діяльність з використанням владного примусу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель [11, с. 214].

О.С. Дорош, А.М. Третяк розглядають управління земельними ресурсами як систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на раціональне використання земель через ринкові земельні відносини, метою якого є забезпечення ефективного функціонування земельних ресурсів країни [12, с. 40].

Державне управління земельними ресурсами у правовому аспекті розглядають як діяльність державних органів із забезпечення раціонального використання та ефективної охорони земель на основі проведення організаційно-правових і адміністративно-управлінських заходів у поєднанні зі стиму-

лювальними заходами економічного характеру [13, с. 417].

А.П. Гетьман визначає його як організаційно-правову діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання в межах законодавства [14, с. 179].

О.М. Гайдаєнко, В.В. Горлачук, порівнюючи суть термінів "управління" і "регулювання", зазначають, що управління слід роз-

глядати як діяльність, спрямовану на досягнення кінцевої мети, а регулювання як систему організаційно-господарських, правових, соціально-економічних, екологічних та інших заходів, здатних відповідно реагувати на зміни, які відбуваються в навколишньому середовищі, з метою досягнення поставленої мети (рис. 1.3). Ці терміни не тотожні, але їх потрібно розглядати як цілісність, що утворює нову якість на основі емерджентної взаємодії якостей частин [15].

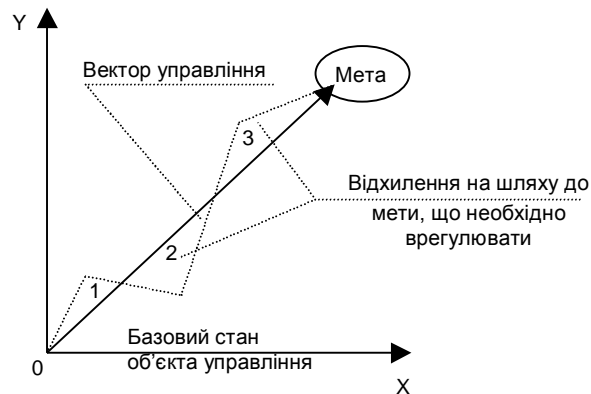


Рис. 1.3. Схематичне зображення процесу регулювання

Система управління земельними ресурсами складається з таких елементів (рис. 1.4):

- суб'єкт управління (система, що управляє);
- управлінський процес;
- об'єкт управління.

Суб'єкти управління поділяються на суб'єкти, що здійснюють:

- державне управління – здійснюється державними органами загальної та спеціальної компетенції, поширюється на всі землі в межах визначеної території

незалежно від категорії земель і суб'єктів права на земельну ділянку;

- відомче (галузеве) управління землями – здійснюється міністерствами, комітетами, службами, не залежить від територіального розміщення земель;
- місцеве управління – здійснюється органами місцевого самоврядування;
- внутрішньогосподарське управління – здійснюють безпосередньо власники та користувачі земельних ділянок.

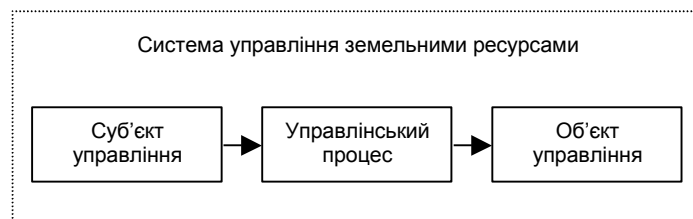


Рис. 1.4. Елементи системи управління земельними ресурсами

Процес управління є усвідомленою та цілеспрямованою діяльністю, пов'язаною з реалізацією повноважень суб'єктів управління з розроблення й упровадження державно-управлінських рішень чи послідовного здійснення управлінського циклу (планування, організація, мотивація, контроль), яка впливає на зміну суспільних процесів і явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними цілями [16, с. 10].

Об'єктом управління є земельні ресурси країни. Терміни земля та земельні ресурси, вживаються в досить широкому розумінні.

Ознайомлення з науковою літературою в галузі природничих, економічних наук, управління та права свідчить, що загальноприйняте, універсальне розуміння цих понять відсутнє.

Відсутність конкретики призводить до виникнення певних розбіжностей при розгляді земельних ресурсів як об'єкта управління.

Земля визначається як засіб виробництва, необхідна матеріальна передумова процесу праці, один з найголовніших речовинних факторів, створених самою природою,

що не має ціни. У сільському і лісовому господарстві – головний засіб виробництва [1].

Земля є найголовнішою частиною навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, а також просторовим базисом для розташування усіх галузей народного господарства [17].

У Конституції України [18] і Земельному кодексі України [19] відсутнє фіксоване значення поняття землі та земельних ресурсів.

Вживається декілька визначень:

- основне національне багатство;
- об'єкт права власності та користування;
- земля;
- земельна ділянка;
- об'єкт земельних відносин.

При класифікації земельного фонду під землями розуміють генетично самостійні ділянки верхньої, найбільш активної частини суші, що є основним засобом виробництва в лісовому та сільському господарстві, з характерною їм природно-господарською якістю, яка визначає призначення і використання земель, а також заходи їх охорони й окультурення [20].

Зрозуміло, що в різних галузях виробництва їх використання є неоднаковим і має різне значення в процесі їхнього функціонування. У промисловості, транспорті, будівництві земельні ресурси є лише територіальною, просторовою базою і тому основна увага приділяється площі земельних ділянок, їхньому рельєфу, віддаленості від джерел постачання сировини та центрів реалізації продукції, наявності комунікацій. У добувній промисловості значення земельних

ресурсів зростає, оскільки, крім територіальної бази, в їхніх надрах сконцентровані всі корисні копалини. І надзвичайно велике, незамінне значення мають земельні ресурси, складовою та невід'ємною частиною яких є ґрунти, у сільському та лісовому господарстві.

З огляду на вищенаведене саме терміни “земля” і “земельні ресурси”, необхідно було б розглядати як окремі елементи, що є не допустимим з огляду на єдність об'єкта управління, тому виникає необхідність сформулювати єдине, універсальне поняття, яке буде прийнято за базове при визначенні об'єкта управління в системі управління земельними ресурсами.

Таким може бути визначення земельних ресурсів як усіх земель на поверхні земної кулі з водним і повітряним простором над ними та розташованими під ними надрами, що характеризуються територіальним розташуванням, рельєфом, кліматом, складом ґрунтів, які виконують певні функції.

Залежно від напрямку використання, можна подати такі функції землі у вигляді:

- 1) головного засобу виробництва;
- 2) засобу виробництва, включаючи сировину й паливо;
- 3) природного ресурсу;
- 4) базису проживання;
- 5) базису виробництва;
- 6) об'єкта нерухомості;
- 7) об'єкта соціально-економічних зв'язків.

Узагальнюючи вищенаведене, можна скласти структурну схему системи управління земельними ресурсами (рис. 1.5).

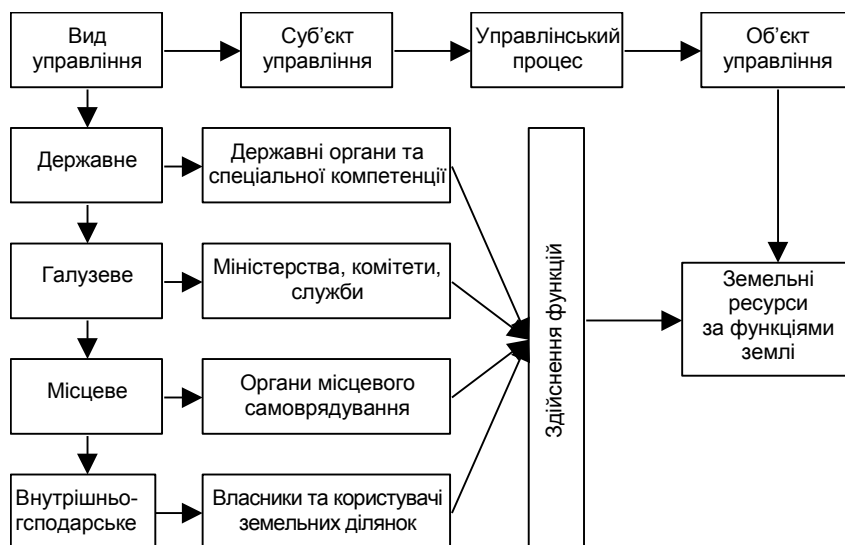


Рис. 1.5. Узагальнена структура системи управління земельними ресурсами

Рівень ґрунтової родючості непостійний і залежить від ряду соціально-економічних, технологічних та інших факторів. Так, у результаті впливу на землю людської праці на

основі природної родючості виникла рукотворна (тобто штучна) родючість. Коли два види родючості злилися в єдине ціле, окультурений людиною ґрунт став класичним

прикладом природно-антропогенного фактора.

Проте нераціональне використання землі може призвести до зниження цієї унікальної здатності, тому питання про охорону й організацію раціонального використання земель завжди лежить у площині інтересів суспільства. Суспільство зацікавлене в тому, щоб той, кому належить земля, організував її використання оптимальним способом.

З огляду на це мета управління земельними ресурсами має бути спрямована на збереження родючості землі, її раціональне (оптимальне) використання й охорону.

IV. Висновки

Таким чином, кожна система складається з елементів (підсистем), які, у свою чергу, можуть бути окремими системами, тому систему управління земельними ресурсами з позиції державного управління можна розглядати як підсистему державного управління, тобто підсистему, що управляє, в управлінській системі.

Земля була й залишається головним джерелом задоволення першорядних потреб людини, вона є найважливішою ланкою всіх виробничих процесів і тому має велике значення в житті людей. Життя людства немислиме без постійного використання земельних ресурсів як речовинного фактора й об'єкта суспільних відносин. Коли до землі приєднується людська праця (жива й уречевлена), вона не лише є засобом виробництва, залученим у систему сільсько- чи лісогосподарського виробництва, а виступає і як матеріальна умова, і як активний фактор – головний засіб виробництва. У цьому разі вона є і предметом праці, і безпосереднім засобом праці, оскільки володіє унікальною відмінною рисою – родючістю, тобто здатністю відтворювати рослини, забезпечуючи їх необхідними поживними речовинами.

Без соціальної спрямованості мета управління може викликати загострення соціальної ситуації. В умовах розвитку земельного ринку відбулася переорієнтація на врахування економічного аспекту, тобто досягнення максимального економічного ефекту, що найчастіше має вигляд максимуму грошових надходжень у бюджет і окупності витрат.

Сучасна мета управління земельними ресурсами має бути зорієнтована на максимум економічного ефекту при забезпеченні гарантованого соціального й екологічного рівня [12, с. 42].

Для досягнення своєї фундаментальної мети – збереження родючості землі, її раціонального використання й охорони з максимальним економічним ефектом від її використання – система державного управління земельними ресурсами повинна здійснюва-

ти ряд функцій, що виконують органи державної влади.

Список використаної літератури

1. Советский энциклопедический словарь / [гл. ред. А.М. Прохоров]. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 1600 с.
2. Аверьянов А.Н. Системное познание мира. Методологические проблемы / А.Н. Аверьянов. – М. : Политиздат, 1985. – 263 с.
3. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации : учеб. : в 2 т. / В.А. Козбаненко. – М. : Статус, 2002. – Т. 1. – 366 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
5. Райт Г. Державне управління / [Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашко, О. Коваленко, С. Соколик]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
6. Бандурка А.М. Основы управления в органах внутренних дел / А.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1997. – С. 67–68.
7. Реформування державного управління в Україні: Проблеми і перспективи / [колектив авторів, за наук. ред. В.В. Цветкова]. – К. : Оріяни, 1998. – 362 с.
8. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
9. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – 2-е вид. доп. і переробл. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
10. Афанасьев В.Г. Системность и общество / В.Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – 368 с.
11. Мірошніченко А.М. Земельне право України : навч. посіб. / А.М. Мірошніченко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.
12. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / А.М. Третяк, О.С. Дорош. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с.
13. Погребной А.А. Земельное право Украины : учеб. пособ. / А.А. Погребной, И.И. Каракаш. – К. : Истина, 2002. – С. 417.
14. Земельне право України : навч. посіб. / [М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін. ; за заг. ред. М.В. Шульги]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
15. Горлачук В.В. Теоретико-методологічні засади управління раціональним використанням / В.В. Горлачук, О.М. Гайдаєнко // Наукові праці : науково-методичний журнал МДГУ ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2007. – Т. 72. – Вип. 59. – С. 8–9.
16. Мерзляк А.В. Інформаційне забезпечення державного управління земельними ресурсами : монографія / А.В. Мерзляк,

- В.А. Боклаг. – Запоріжжя : КПУ, 2010. – 152 с.
17. ГОСТ 26640-85. Земли. Термины и определения от 01.01.1987 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v3453400-85>.
18. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1317099824889977>.
19. Земельний кодекс України № 2768-14 від 25.11.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1317099824889977>.
20. Магазинчиков Т.П. Земельний кадастр : підручник / Т.П. Магазинчиков. – Львів : Вища школа, 1980. – 450с.
-

Аксёнов О.В. Определение структуры системы управления земельными ресурсами

Статья посвящена определению структуры системы государственного управления земельными ресурсами и установлению современной цели управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: государственное управление, система управления земельными ресурсами, земельный участок.

Aksenov O. Definition of structure of system by land resources government

Article is devoted to definition of structure of system of the government by ground resources and an establishment of the modern purpose of management by land resources.

Key words: state government, land administration system, plot.