

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

НЕЖЕВЕЛО ВАЛЕНТИНА ВІКТОРІВНА

УДК 342.951:349.41(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ


**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ТА
КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМ ВЛАСНОСТІ**

Спеціальність: 081 «Право»

Галузь знань: 08 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело


/В.В. Нежевело/

Науковий керівник:

Піддубний Олексій Юрійович, доктор юридичних наук, професор

Суми

2022

АНОТАЦІЯ

Нежевело В.В. Правові засади публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» у галузі знань 08 «Право». – Сумський національний аграрний університет, Суми, 2022.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням, присвяченим сутності й особливостям правових засад публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, вдосконаленню законодавства у даній сфері.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших досліджень, у якій комплексно, на основі сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, зарубіжного й національного законодавства, розкрито зміст та особливості публічного адміністрування саме у сфері користування землями державної та комунальної власності, визначено перспективні напрями вдосконалення правового забезпечення у досліджуваній сфері.

На підставі проведеного дослідження визначено історико-правові етапи розвитку системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, якими є: 1 етап (1990-2000 роки) початкове формування системи органів земельних ресурсів; 2 етап (2001-2005 роки) впровадження системи послуг у сфері земельних відносин; 3 етап (2006-2013 роки) формування парадигми адміністративних послуг в цілому, і у сфері земельних відносин зокрема; 4 етап (2014-по теперішній час) модернізація системи публічного адміністрування у сфері земельних відносин.

Сформовано позицію, що публічне адміністрування у сфері земельних відносин є частиною всієї системи публічного адміністрування, але специфіка його об'єкта, відносин щодо раціонального використання,

володіння та розпорядження земельними ділянками, а також охорони земель, відрізняє його від інших сфер адміністрування. Така специфіка полягає у наступному: земля є продуктом природи, виникла та існує поза волею та свідомістю фізичної особи; у процесі раціонального користування (виваженого користування без порушення цільового використання земель, без порушення норм охорони земель, порядку сівозмін, та інше) вона не зношується, не зменшуються її корисні властивості; можливість використання землі у цивільному обігу обумовлена просторовою прив'язкою, об'єктивацією земельної ділянки.

Проведені дослідження дали змогу сформулювати поняття публічного адміністрування у досліджуваній темі, як діяльності професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій), пов'язаної з виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики у сфері земельних відносин, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг.

Визначено складові публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності: реалізація державної політики у сфері користування землями державної та комунальної власності (топографо-геодезична і картографічна діяльність, землеустрій, діяльність щодо ведення Державного земельного кадастру, використання та охорона земель державної та комунальної форми власності); нагляд та контроль у сфері користування землями державної та комунальної власності; надання адміністративних послуг; внутрішнє адміністрування у радах територіальних громад, державних адміністраціях різного рівня, та адміністрування у центральному органі виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальних органах.

Аргументовано доцільність закріплення принципу узгодженості внутрішніх рішень і процедур у сфері користування землями державної та комунальної власності, що обумовлено тим, що органи публічного

адміністрування у даній сфері повинні гарантувати узгодженість між собою всіх одночасно виконуваних процедур щодо одних і тих самих прав та обов'язків зацікавленої особи, що можливо вчинити шляхом перевірки відомостей про зацікавлену особу в офіційних електронних системах перед початком вчинення процедурних дій.

Розкрито сутність принципу правової визначеності, як основи захисту та реалізації прав суб'єктів земельних правовідносин при здійсненні позитивного адміністративного провадження щодо набуття прав на землю: у випадку зміни законодавства, що регулює правила проведення певної адміністративної дозвільної процедури у сфері земельних відносин у період розгляду справи, застосовуються положення, що діяли на момент початку такого розгляду як для суб'єкта звернення, так і осіб, на права, інтереси та (або) обов'язки яких впливає видача або відмова у видачі дозвільного документа. Розширення кола осіб щодо застосування принципу правової визначеності при здійсненні позитивного адміністративного провадження дозволить захистити права у судовому порядку як суб'єкту звернення, так і іншим особам, права яких можуть бути порушені неналежною реалізацією процесу.

Відповідно до усталених у практиці Європейського суду з прав людини та регламентованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод принципів правової визначеності та легітимних очікувань, запропоновано повернути реальне застосування принципу «мовчазної згоди» при реалізації права на безоплатне одержання земельної ділянки державної або комунальної власності у приватну власність згідно з передбаченою чинним земельним законодавством процедурою, шляхом реалізації даного принципу не як формального права громадян, а як юридичного факту на основі якого виникає право на здійснення подальших правовідносин.

Виходячи з авторського розуміння публічного адміністрування як діяльності професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій),

пов'язаної з виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики у сфері земельних відносин, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг, окреслено суб'єктний склад публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, як: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, саморегульовані організації та інші суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями (державні та комунальні підприємства), в тому числі інженери-землепорядники, представники громадськості.

Уточнено співвідношення понять «службової особи» та «посадової особи» серед осіб уповноважених на публічне адміністрування у сфері земельних правовідносин. Визначено, що для цілей публічного адміністрування «службова особа» є більш широкою категорією у порівнянні з «посадовою особою». Службовою особою є особа органу державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації всіх форм власності з делегованими організаційно-владними повноваженнями. Пропонується застосувати в чинних нормативно-правових актах єдине виважене поняття «службової особи» задля спрощення сприйняття учасниками правовідносин особи суб'єкта, до якого потрібно звертатися.

Окреслено, що наявність делегованих повноважень органів місцевого самоврядування щодо земель комунальної форми власності не відповідає принципам повсюдності та субсидіарності. Всі визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільських, селищних, міських рад щодо земель територіальних громад повинні мати власний характер. Таким чином, рада територіальної громади повинна вирішувати всі земельні питання на власній території, крім тих, які вона з об'єктивних причин не може вирішити і які краще передати на вирішення органів державної влади та суду.

Охарактеризовано необхідність створення ефективного громадського контролю над використанням земельних ресурсів, переданих об'єднаним територіальним громадам, а також доречність максимально залучити мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень щодо користування землями комунальної власності на місцях. Доцільність впровадження реального громадського контролю обумовлена необхідністю забезпечення прозорості адміністративних процедур у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Закцентовано на недостатній розвиненості такого профілактичного засобу адміністрування у сфері користування землями, як правопросвітницька робота щодо дотримання та реалізації земельного законодавства суб'єктами публічного адміністрування, захисту порушених прав учасників земельних правовідносин. Запропоновано, що такі заходи доречно реалізовувати юридичними клініками закладів вищої освіти, громадськими організаціями, центрами безоплатної вторинної правової допомоги. В тому числі дієвим буде долучення суб'єктів публічного адміністрування до інформування населення (медіа, семінари, збори населення, інформаційні листівки, інформування на офіційних сайтах уповноважених органів, а також введення прес-працівника інформатора в складі певного суб'єкта публічного адміністрування) щодо змін у земельному законодавстві, порядку вирішення земельних спорів, покроковості вчинення дій щодо конкретного питання у сфері земельних відносин.

На підставі порівняльно-правового дослідження досвіду країн-членів Європейського Союзу та України у сфері користування землями державної та комунальної власності аргументовано доцільність впровадження в Україні пріоритетності земель державної та комунальної форм власності задля першочергового задоволення інтересів суспільства, що при умові надання земель даних форм власності в тимчасове користування становитиме максимальний строк оренди земельних ділянок у 15 років. Масштаби території нашої країни, аграрний напрямок розвитку та функціонування

держави, воєнна агресія проти України, необхідність розмінування великої кількості земельних ділянок, невизначеність щодо площ окупованих територій та територій, на яких проводяться активні бойові дії та щодо тривалості воєнного стану, дозволяють стверджувати про доцільність застосування запропонованого підходу щодо надання земельних ділянок державної та комунальної форм власності першочергово в користування зі встановленим лімітним строком оренди, оскільки домінування приватної форми власності не забезпечить вирішення поставлених перед державою завдань.

Запропоновано внесення змін до Закону України «Про адміністративну процедуру» (прийняття від 17.02.2022 року, набрання чинності відбудеться 15.12.2023 року) та законопроектів «Про нормативно-правові акти» з точки зору нормотворчої техніки, з приводу формулювання дефініцій, стосовно сфери дії та врахування інших інструментів діяльності публічної адміністрації та з приводу їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам.

А також розкрито доцільність пропозицій щодо доповнення Закону України «Про адміністративні послуги» положеннями в аспекті закріплення принципу узгодженості внутрішніх рішень і процедур (внутрішнього адміністрування) у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Крім того, запропоновано внести зміни до Земельного кодексу України щодо дієвості застосування та реалізації принципу «мовчазної згоди» на безоплатне одержання у власність земельних ділянок державної або комунальної форм власності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, викладені в дисертації, можуть бути використані в науково-дослідній роботі – для подальших наукових досліджень у галузі; правотворчості – для розроблення проєктів нормативно-правових актів; правозастосуванні – у діяльності органів місцевого самоврядування,

виконавчих органів державної влади (для прикладу Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру), судів, правничих спільнот (для прикладу адвокатів); освітньому процесі при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Земельне право» тощо.

Ключові слова: публічне адміністрування, органи публічної влади, адміністративні процедури, земельна ділянка, землі державної та комунальної власності, землекористування, оренда, правові засоби, дискреційні повноваження, органи місцевого самоврядування, децентралізація, територіальна громада, земельна реформа, органи державної влади, земельні відносини.

ABSTRACT

Nezhevelo V.V. Legal foundations of public administration in the field of disposal the lands of state and communal forms of the ownship

Qualification scientific work on the rights of manuscript.

Dissertation for obtaining the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 “Law” in the field of knowledge 08 “Law”. – Sumy National Agrarian University, Sumy, 2022.

The dissertation is a comprehensive scientific study devoted to the essence and peculiarities of the legal foundations of public administration in the field of state and communal land disposal and to the improvement of the legislation in this sphere.

The scientific novelty of the obtained results is that the dissertation is one of the first researches which, on the basis of modern methods of cognition, the achievements of domestic and foreign jurisprudence, foreign and national legislation, the content and peculiarities of public administration in the field of land disposal determines the prospective areas of improvement legal provision in the researched area.

On the basis of the conducted research, the historical and legal stages of development the public administration system in the field of state and communal

land disposal are determined, namely: the 1st stage (1990-2000) of the initial formation

of the land resources authorities; the 2nd stage (2001-2005) of implementation the system of services in the field of land relations; the 3rd stage (2006-2013) of formation the paradigm of administrative services as a whole and in the field of land relations in particular; the 4th stage (2014-present) of modernization the public administration system in the field of land relations.

An opinion is proposed that public administration in the field of land relations is part of the entire system of public administration, but the specifics of its object, relations regarding the rational use, ownership and disposal of the land plots, as well as land protection, differentiates it from other areas of administration. Such specificity consists in the following: land is a product of nature, arose and exists outside the will and consciousness of a natural person; in the process of rational disposal (balanced use without violating the intended use of land, without violation of land protection norms, the order of crop rotation, etc.), the land is not being destroyed, its beneficial properties are not reduced; the possibility of using the land in civil circulation is determined by the spatial reference, the objectification of the land plot.

The conducted research made it possible to form the concept of public administration in the research topic, as the activity of professional managers (civil servants, employees of the local self-government bodies, self-regulated organizations), related to the implementation of legislative prescriptions and decisions of the government, local self-government bodies, the implementation of the state policy in the field of land relations, organizing the work of the management apparatus, as well as providing administrative services.

The components of public administration in the field of state and communal land disposal are identified: the implementation of state policy in the field of state and communal land disposal (topographic-geodetic and cartographic activities, land management, activities related to the maintenance of the State Land Cadastre, the use and protection of state and communal lands of ownership); supervision and

control in the field of state and communal land disposal; provision of administrative services; internal administration in the councils of territorial communities, state administrations of the various levels and administration in the central executive body on land resources in the field of land relations and its territorial bodies.

The expediency of enshrining the principle of internal administration in the field of state and communal land disposal is argued, because the public administration bodies in this field must guarantee the consistency of all procedures which are simultaneously performed regarding the same rights and obligations of the interested person and which can be performed by checking the information about the interested person in the official electronic systems before starting the procedural actions.

The essence of the principle of legal certainty, as the basis for the protection and implementation of the rights of subjects of land legal relations during the implementation of positive administrative proceedings regarding the acquisition of rights to land, is revealed: in the case of the legislative amendments regulating the rules for carrying out a certain administrative permit procedure in the field of land relations during the period of consideration of the case, the provisions that were valid are applied for the moment of initiation such consideration both for the subject of the application and for the persons whose rights, interests and (or) obligations are affected by the issuance or refusal to issue a permit document. Expanding the range of persons with regard to the application of the principle of legal certainty in administrative permit procedures will allow to protect the rights in the court for the both, the subject of the appeal and other persons whose rights may be violated by improper implementation of the procedure.

In accordance with the principles of legal certainty and legitimate expectations established in the practice of the European Court of Human Rights and regulated by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, it is proposed to return the real application of the principle of "tacit consent" in the exercise of the right to free acquisition of a plot of land of

state or communal ownership in private property in accordance with the procedure provided by the current land legislation, by implementing this principle not as a formal right of citizens, but as a legal fact on the basis of which the right to carry out further legal relations arises.

Based on the author's interpretation of public administration as the activity of professional managers (state employees, employees of local self-government bodies, self-regulated organizations), related to the implementation of legislative prescriptions and decisions of the government, local self-government bodies, the implementation of state policy in the field of land relations, the organization of the work of the management apparatus, as well as with the provision of administrative services, the subject composition of public administration in the field of state and communal land disposal is outlined, namely: the state executive authorities, local self-government bodies, officials and employees, self-regulated organizations and other subjects with delegated public authorities (state and communal enterprises), including land surveyors, public representatives.

The correlation between the concepts of "official" and "the authorized person o" has been determined, among the persons authorized for public administration in the field of land relations has been clarified. An official is a broader category compared to the authorized person. An official is a person of a state authority, local self-government, enterprise, institution, organization of all forms of ownership with delegated organizational and power powers. It is proposed to apply a single unified concept of an official in the current legal acts to simplify the participants' perception of the legal relationship of the subject's person whom to address.

It is outlined that the presence of delegated powers of local self-government bodies regarding the lands of communal form of ownership does not correspond to the principles of ubiquity and subsidiarity. All the powers of village, township, and city councils with respect to the lands of territorial communities are defined by the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and must have their own essence.

Thus, the council of the territorial community must resolve all land issues on its own territory, except for those which can't be resolved for objective reasons and which preferably to be handed over to state authorities and the court.

The need to create effective public control over the disposal of land resources transferred to united territorial communities is characterized, as well as the appropriateness of maximally involving residents of communities in the processes of development and decision-making regarding the use of communally owned lands in local areas. The expediency of implementing real public control is due to the need to ensure the transparency of administrative procedures in the field of state and communal land use.

Attention is focused on the insufficient development of such a preventive means of administration in the field of land disposal, as legal educational work regarding the observance and implementation of land legislation by subjects of public administration, protection of the violated rights of participants in land legal relations. It is proposed that such measures should be implemented by legal clinics of higher education institutions, public organizations, centers of free secondary legal assistance.

Including public administration subjects will be effective in informing the public (media, seminars, public meetings, information leaflets, informing on the official websites of authorized bodies, as well as the introduction of a press officer of the informant as part of a certain public administration subject) regarding changes in land legislation, the procedure for resolving land disputes, step-by-step actions regarding a specific issue in the field of land relations.

On the basis of a comparative legal study of the experience of the member states of the European Union and Ukraine in the field of use of state and communal land, the feasibility of implementing in Ukraine the priority of using land of state and communal forms of ownership for the primary satisfaction of the interests of society is argued, provided that the land of these forms of ownership is provided in temporary use will be the maximum lease term of land plots of 15 years.

The scale of the territory of our country, the agrarian direction of the development and functioning of the state, military aggression against Ukraine, the need to demine a large number of land plots, the uncertainty regarding the areas of occupied territories and territories where active hostilities are being conducted, and regarding the duration of martial law, allow us to assert the feasibility of applying the proposed approach regarding the provision of land parcels of state and communal forms of ownership primarily for use with a fixed lease term, since the dominance of private forms of ownership will not ensure the solution of the tasks set before the state.

It is proposed to amend the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” (adopted the 17th of February February, 2022, entry into force on the 15th of December, 2023) and the draft laws “On Regulatory and Legal Acts” from the point of view of the rule-making technique, regarding the formulation of definitions, scope and consideration of other tools of public administration activity and their compliance with national interests and European standards.

And the expediency of proposals to supplement the Law of Ukraine “On Administrative Services” with provisions in the aspect of consolidating the principle of internal administration in the sphere of state and communal land disposal was also revealed.

In addition, it is proposed to introduce amendments to the Land Code of Ukraine as to the effectiveness of the application and implementation of the principle of “the tacit consent” for the free acquisition of the land plots of state or communal forms of ownership.

The practical significance of the obtained results is that the conclusions and proposals presented in the dissertation can be used in the research work - for further scientific research in the field; law-making - for the development of the drafts of the regulatory and legal acts; law enforcement - in the activities of local self-government bodies, executive bodies of state power (for example, the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre), courts, legal

communities (for example, lawyers); the educational process when teaching the disciplines “Administrative Law”, “Land Law”, etc.

Keywords: public administration, public authorities, administrative procedures, land plot, land of state and communal property, land use, lease, administrative and legal means, discretionary powers, local self-government bodies, decentralization, territorial community, land reform, state authorities, land relations.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Нежевело В.В. Актуальні питання публічного адміністрування у сфері користування землями в межах функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні (сучасні проблеми та шляхи вдосконалення). *Krakowskie Studia Małopolskie*. 2022. № 3 (35). С. 136-148. DOI Address: <https://doi.org/10.15804/ksm20220308>
2. Piddubnyi, O.Yu., Rudenko, L.D., Hbur, L.V., Nezhevelo, V.V., Oleksiuk, V.P. Legislative support for expanding the land powers of local self-government bodies in Ukraine. *International Journal of Agricultural Extensionthis*. 2021, 9 (Special Issue), стр. 55–63.
3. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю., Большакова В.О. Проблемні аспекти в межах процесу децентралізації у сфері земельних відносин в світлі введення в обіг земель сільськогосподарського призначення. *Приватне та публічне право*. 2021. № 2. С. 31-35.
4. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю. Публічне адміністрування у сфері землекористування та охорони земель: поняття, зарубіжний досвід та сучасний стан в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 164-167.
5. Нежевело В.В. Процесуальна забезпеченість прав орендарів у разі використання земельних ділянок для ведення фермерського господарства. *ВІСНИК Харківського національного університету внутрішніх справ*. ISSN 1999-5717(Print), ISSN 2617-278X (Online). 2019. № 3 (Vol. 86). С. 32-39.
6. Нежевело В.В. Угода про асоціацію України з Європейським Союзом як платформа для вдосконалення відносин орендного землекористування в сфері охорони земель. *Український часопис міжнародного права. Науково-практичний журнал*. ISSN 1814-3385. Київ: 2019. № 2. С. 69-73.
7. Нежевело В.В. Реалізація прав учасників орендних земельних відносин як предмет теоретичних досліджень. *Науково-практичний журнал*

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Нежевело В.В., Мироненко А.О. Деякі аспекти зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері користування землями по відношенню до врегулювання земельних правовідносин в Україні. *Proceedings of the XIV International Scientific and Practical Conference: Theoretical and science bases of actual tasks»* (April 12 – 15, 2022). Lisbon, Portugal, 2022. С. 173-178.

2. Нежевело В.В. Органи місцевого самоврядування у системі публічного адміністрування у сфері земельних відносин. *Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: матеріали науково-практичної конференції* (Харків, 10 грудня 2021 року). Харків, 2021. С. 205-209.

3. Нежевело В.В. Деякі історичні аспекти розвитку публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності. Матер. Всеукр. наук конф. студентів. 15-19 листопада 2021 р. Суми. 2021. С. 553.

4. Нежевело В.В. До питання забезпечення раціонального використання земельних ресурсів в Україні. *Актуальні питання стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року : матеріали «круглого столу»* (Харків, 21 трав. 2021 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги ; М-во освіти і науки ; Нац. акад. прав. наук України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Каф. екол. права, Каф. земел. та аграр. права. – Харків : Право. 2021. С. 247-251.

5. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю. Публічне адміністрування землекористування та охорони земель крізь призму методів управління. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри: матеріали Четвертої Міжнародної науково-практичної конференції* (Суми, 22 квітня 2021 року). Суми, 2021. С. 190-193.

6. Нежевело В.В. Публічне адміністрування у сфері земельних відносин: поняття, значення, суб'єкти. Матеріали науково-практичної конференції викладачів, аспірантів та студентів Сумського НАУ (19-23 квітня 2021 р.). Суми, 2021. С. 43.

7. Нежевело В.В. Щодо необхідності здійснення належного публічного адміністрування землями державної та комунальної форм власності. Матеріали Всеукр. наук. конф. студентів та аспірантів, присвяченої Міжнародному дню студента (16-20 лист. 2020 р.). Суми, 2020. С. 534

8. Нежевело В.В. Аналіз необхідних до врахування факторів захисту прав учасників земельних правовідносин при запровадженні повного ринку землі. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри*: матеріали Третьої Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 23 квіт. 2020 р.).

9. Нежевело В.В. Деякі питання вирішення спорів щодо оренди земель для ведення фермерського господарства. Матеріали щорічної науково-практичної конференції викладачів, аспірантів та студентів Сумського НАУ (м. Суми, 13-17 квіт. 2020 р.). Суми, 2018. С. 540.

10. Нежевело В.В. Актуальність забезпечення та реалізації належного публічного адміністрування землями державної та комунальної форм власності. *Scientific and pedagogical internship: Features of the application of modern methodology of training of lawyers: experience of foreign countries*. (28 sept. – 30 octob. 2020). Arad, Romania. 2020. С. 68-71.

11. Нежевело В.В., Карпик Ю. А. Уподобання та ризики навколо питання відкриття ринку землі в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «СУЧАСНІ ПОГЛЯДИ НА АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВИХ НАУК». Частина II (м. Запоріжжя, 22-23 лист. 2019р.). Запоріжжя. 2019. С. 109-112.

12. Нежевело В.В. Необхідність вдосконалення законодавства в сфері охорони земель при їх використанні (в тому числі оренді) в рамках Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. *Виконання Україною*

міжнародних зобов'язань з охорони довкілля крізь призму Угоди про асоціацію з Європейським Союзом: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 22 квіт. 2019р.). Київ. 2019. С. 85-90.

13. Нежевело В.В. Зобов'язання сторін орендних земельних правовідносин в призмі забезпечення міжнародних умов щодо охорони навколишнього природного середовища. Матеріали щорічної науково-практичної конференції викладачів, аспірантів та студентів Сумського НАУ (м.Суми,17-20 квіт. 2019 р.). Суми. 2019. С.699.

14. Нежевело В.В. Поверхневий аналіз регламентованих прав учасників орендних земельних правовідносин при їх практичній реалізації. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри: матеріали другої Міжнародної науково-практичної конференції (м.Суми, 25 квіт. 2019 р.). Суми. 2019. С.142-144.*

15. Нежевело В.В. Щодо питання перспективи застави права оренди земель сільськогосподарського призначення банківськими установами: стан юридичної захищеності. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 28 груд. 2018 р.). Одеса. 2018. С. 141-145.*

Свідоцтва про реєстрацію авторського права на твори, в яких опубліковані результати дисертації:

1. Свідоцтво на наукову статтю «Актуальні питання публічного адміністрування у сфері користування землями в межах функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні (сучасні проблеми та шляхи вдосконалення)». *Літературний письмовий твір наукового характеру.* Свідоцтво №114912 зареєстровано 21.09.2022. Автор: Нежевело В.В.

2. Свідоцтво на наукову статтю «Публічне адміністрування у сфері землекористування та охорони земель: поняття, зарубіжний досвід та сучасний стан в Україні». *Літературний письмовий твір наукового*

характеру. Свідоцтво №105356 зареєстровано 09.06.2021. Автори: Нежевело В.В., Піддубний О.Ю.

3. Свідоцтво на наукову статтю «Реалізація прав учасників орендних земельних відносин як предмет теоретичних досліджень». *Літературний письмовий твір наукового характеру*. Свідоцтво №98289 зареєстровано 23.06.2020. Автор: Нежевело В.В.

4. Свідоцтво на наукову статтю «Особенности применения Типового договора аренды земли в Украине». *Літературний письмовий твір наукового характеру*. Свідоцтво №84795 зареєстровано 23.01.2019. Автори: Петрова Н.О., Нежевело В.В.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	22
ВСТУП.....	23
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМ ВЛАСНОСТІ..	37
1.1. Поняття публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності	37
1.2. Історико-правові аспекти публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності	62
1.3. Зміст та принципи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності	76
Висновки до Розділу 1.....	98
РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМ ВЛАСНОСТІ	104
2.1 Суб'єкти публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності	104
2.2 Організаційно-інституційне забезпечення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності	120
2.3 Правові засоби публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності	139
Висновки до Розділу 2.....	160
РОЗДІЛ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМ ВЛАСНОСТІ	165
3.1 Зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності	165

3.2 Напрями удосконалення законодавства щодо публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.....	178
Висновки до Розділу 3.....	190
ВИСНОВКИ.....	193
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	203
ДОДАТКИ.....	230

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

Держгеокадастр – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру

ДЗК – Державний земельний кадастр

ЄС – Європейський союз

ЗК України – Земельний кодекс України

ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології

КМУ – Кабінет Міністрів України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МАПП – Міністерство аграрної політики та продовольства

ООН – Організація Об'єднаних Націй

США – Сполучені Штати Америки

ЦК України – Цивільний кодекс України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Реформування земельних правовідносин, необхідність реального впровадження Угоди про асоціацію України з ЄС та досягнення Цілей сталого розвитку, проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН, а також воєнні дії спричинені державою-агресором на території України, гостро поставили питання доречності та актуальності удосконалення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

У Державному земельному кадастрі зареєстровано лише 22,4 млн земельних ділянок загальною площею 43,8 млн. га із понад 60 млн. га земель. Записи про близько 5 млн. га земель державної власності взагалі відсутні у Державному земельному кадастрі. Відсутня інформація і про кадастрове районування. Недосконалість саме сфери публічного адміністрування землями державної та комунальної власності призводить до тіньового використання таких земель, побудови корупційних схем відносно відчуження земель. Ситуація, що склалася, негативно відбивається на сталому економічному розвитку, продовольчій безпеці України, міжнародних відносинах.

Незважаючи на прийняття низки реформаторських законодавчих актів, таких як Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», та інших, все ж залишаються неврегульованими питання якості, цілісності та доступності реєстрових даних, адаптації наявної інфраструктури для реєстрації нових видів прав на земельні ділянки, ефективної взаємодії між Державним земельним кадастром та іншими реєстрами, кадастрами. Також воєнна агресія проти України актуалізувала необхідність вирішення довгострокових питань з розмінування земельних ділянок, зміни їх цільового призначення,

перегляду значної кількості нормативно-правових актів у сфері землекористування.

У судовій практиці виникають проблеми обрання належних, ефективних способів захисту прав фізичних та юридичних осіб шляхом оскарження незаконних актів, рішень, дій, визнання протиправною бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності. Є також свого роду юрисдикційна конкуренція між адміністративними, господарськими судами та судами загальної юрисдикції, щодо порядку вирішення спорів за предметом дослідження.

Актуальність наукового дослідження проблем публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності обумовлена тим, що більшість досліджень у такій сфері проводилася за більш широким предметом дослідження (щодо усіх видів земель як за формою власності, так і цільовим призначенням, або в цілому публічного адміністрування суспільних відносин). У науці ж адміністративного права питання публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності досліджено фрагментарно. У свою чергу, низка важливих питань щодо реалізації принципів, правових засобів публічного адміністрування землями державної та комунальної власності, їх суб'єктного складу, не досліджено взагалі. Поставлені питання потребують комплексного аналізу, систематизації та удосконалення.

Серед вітчизняних наукових досліджень, у яких був започаткований ґрунтовний аналіз відносин у сфері публічного адміністрування в цілому та земельних відносин зокрема, слід відзначити роботи І. Патерило, «Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України» (2015); Я. Даугуля «Система суб'єктів публічного адміністрування у сфері земельних відносин» (2018); К. Рибалки «Адміністративно-правові засади здійснення публічного управління у галузі використання та охорони

земель запасу України» (2019). Проте комплексний аналіз публічного адміністрування саме у сфері користування землями державної та комунальної власності у науковій літературі не здійснювався.

Зазначене обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження.

Вихідні ідеї дослідження ґрунтуються на теоретичних напрацюваннях таких науковців у галузі юридичної науки, науки державного управління та адміністрування, земельного права, як О. Вівьєн, Лоренц фон Штейна, В. Вільсон, В. Авер'янов, О. Амосов, І. Арістова, Г. Атаманчук, Є. Афонів, Ю. Битяк, В. Бех, М. Білинська, Т. Білозерська, Б. Деревянко, В. Дзюнзюк, Г. Зинченко, В. Кадала, Ю. Ковбасюк, А. Колодій, В. Курило, В. Круглов, М. Логвиненко, Р. Мельник, О. Оболенський, О. Піддубний, А. Пухтецька, І. Рибчич, О. Роговенко, С. Серьогін, В. Сороко, В. Толкованов та інші.

Таким чином, важливість окреслених проблем, їх актуальність і нагальність вирішення зумовили вибір теми дисертаційного дослідження й визначили коло питань, які розглянуто.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано на основі Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року (підтриманих Указом Президента України №722/2019 від 30.09.2019 року, проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1), відповідно до Національної економічної стратегії на період до 2030 року (затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179), Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року (затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р), Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні (затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 386-р.), інших нормативно-правових актів, а також науково-дослідних тематик кафедри приватного та соціального права Сумського національного аграрного університету «Актуальні проблеми приватного та соціального права» (номер

державної реєстрації 0117U002574) та «Питання правового регулювання приватних та соціальних відносин в сучасних умовах» (номер державної реєстрації 0122U002261).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є визначення сутності та особливостей правових засад публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, з врахуванням специфіки та значущості такого природного елементу як земельний ресурс, виявлення недоліків його законодавчого регулювання і розробка науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо його вдосконалення на підставі аналізу наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених, комплексного аналізу норм чинного національного законодавства та практики реалізації, зарубіжного досвіду.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі *завдання*:

сформувати поняття публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності;

визначити історичні етапи розвитку публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності;

уточнити зміст та принципи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності;

систематизувати суб'єктний склад у сфері користування землями державної та комунальної власності;

окреслити організаційно-інституційне забезпечення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності;

конкретизувати правові засоби публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності;

узагальнити зарубіжний досвід нормативного врегулювання публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності;

на підставі аналізу законодавства зарубіжних країн та актуальності досліджуваних питань розробити пропозиції щодо удосконалення правових засад публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини у сфері організації управління, використання та розподілу земель державної та комунальної форм власності в публічних інтересах.

Предметом дослідження є правові засади публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження складає сукупність загальних методів наукового пізнання та спеціальних методів, які мають місце в юридичній науці. Основним методом дослідження виступає діалектичний метод та його вимоги повноти дослідження, вивчення явища в його змінах та розвитку, що дозволив розглянути проблему публічного адміністрування у розвитку та взаємодії з іншими правовими категоріями. За допомогою методу системного аналізу проаналізовано взаємозв'язок таких категорій як «публічне управління», «державне управління», «публічне адміністрування» (підрозділ 1.1). За допомогою історико-правового методу визначено історичні етапи становлення правових засад публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності (підрозділ 1.2). На основі використання методів класифікації та групування узагальнено суб'єктний склад публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності (підрозділ 2.1). Дослідження адміністративно-правових засобів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності реалізовано за допомогою формально-юридичного методу (підрозділи 2.2 та 2.3.). Порівняльно-правовий метод дозволив визначити особливості правового регулювання публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності у країнах ЄС, Великої Британії, США,

низці пострадянських країн (Республіка Казахстан, Молдова), що дало змогу узагальнити сучасні тенденції щодо правового забезпечення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності і розробити пропозиції щодо удосконалення національного законодавства у цій сфері (підрозділ 3.1).

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали праці фахівців у галузі адміністративного та земельного права, загальної теорії держави і права, а також теорії управління, економічної теорії.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, Закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти, які регламентують правовий статус суб'єктів публічного адміністрування та якими врегульовано земельні правовідносини.

Інформаційною та емпіричною базами дослідження є рішення Конституційного Суду України, судові акти Верховного Суду, рішення адміністративних, господарських судів та судів загальної юрисдикції, довідкові видання, практична діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших досліджень, у якій комплексно, на основі сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, зарубіжного й національного законодавства, розкрито зміст та особливості публічного адміністрування саме у сфері користування землями державної та комунальної власності, визначено перспективні напрями вдосконалення правових засад. Найбільш значущі результати й наукові положення, що містять наукову новизну, виносяться на захист.

Уперше:

сформовано поняття публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, як діяльності професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого

самоврядування, саморегульованих організацій), пов'язаної з виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики в інтересах суспільства у сфері земельних відносин, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг;

визначено історико-правові етапи розвитку системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, якими є: 1 етап (1990-2000 роки) початкове формування системи органів земельних ресурсів; 2 етап (2001-2005 роки) впровадження системи послуг у сферу земельних відносин; 3 етап (2006-2013 роки) формування парадигми адміністративних послуг в цілому, і у сфері земельних відносин зокрема; 4 етап (2014-по теперішній час) модернізація системи публічного адміністрування у сфері земельних відносин;

розкрито сутність принципу правової визначеності, як основи захисту та реалізації прав суб'єктів земельних правовідносин при здійсненні позитивного адміністративного провадження щодо набуття прав на землю: у випадку зміни законодавства, що регулює правила проведення певної адміністративної дозвільної процедури у сфері земельних відносин у період розгляду справи, застосовуються положення, що діяли на момент початку такого розгляду як для суб'єкта звернення, так і осіб, на права, інтереси та (або) обов'язки яких впливає видача або відмова у видачі дозвільного документа;

аргументовано доцільність впровадження в Україні пріоритетності земель державної та комунальної форм власності, які доречно використовувати задля першочергового задоволення інтересів суспільства, що при умові надання земель даних форм власності в тимчасове користування становитиме максимальний строк оренди 15 років;

запропоновано виокремити принцип узгодженості внутрішніх рішень і процедур у сфері користування землями державної та комунальної власності (органи публічного адміністрування у сфері користування землями

державної, комунальної власності повинні гарантувати узгодженість всіх одночасно виконуваних процедур щодо одних і тих самих прав та обов'язків зацікавленої особи).

Удосконалено:

характеристику суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, яку конкретизовано як: наявність публічно-владних (у тому числі делегованих) повноважень, виконання організаційно-розпорядчих, сервісних, контрольно-наглядових функцій у сфері управління, користування та охорони земель; узгоджену та функціонально-організовану систему у сфері користування землями державної та комунальної власності; реалізація суспільних цінностей у земельних правовідносинах, транспарентність; здійснення компетенції у сфері користування землями державної та комунальної власності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; несення відповідальності за незаконні дії, бездіяльність у сфері користування землями державної, комунальної власності;

визначення спеціальних правових засобів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності, як специфічного інструментарію реалізації правовідносин (надання адміністративних послуг, реалізації владних, у тому числі делегованих саморегульованим організаціям повноважень, реалізації державної політики у сфері земельних відносин, землевпорядкування, охорони земель), у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури;

в аспекті закріплення принципу узгодженості внутрішніх рішень і процедур (внутрішнього адміністрування) у сфері користування землями державної та комунальної власності, запропоновано удосконалити Закон України «Про адміністративні послуги», що дозволить уникнути дублювання

або ж суперечності при реалізації повноважень з публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності;

норми Закону України «Про адміністративну процедуру» (прийняття від 17.02.2022 року, набрання чинності відбудеться 15.12.2023 року) та законопроектів «Про нормативно-правові акти» щодо сфери дії та врахування інших інструментів діяльності публічної адміністрації та з приводу їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам;

реальне застосування принципу «мовчазної згоди» при реалізації права на безоплатне одержання земельної ділянки державної або комунальної власності у приватну власність згідно передбаченої чинним земельним законодавством процедури, шляхом реалізації даного принципу не як формального права громадян, а як юридичного факту на основі якого виникає право на здійснення подальших правовідносин.

Набули подальшого розвитку:

положення щодо публічного адміністрування у сфері земельних відносин як частини всієї системи публічного адміністрування з наступними особливостями: земля є продуктом природи, виникла та існує поза волею та свідомістю людини; у процесі раціонального використання, та в чіткій відповідності до встановлених вимог щодо користування земель, вона не зношується та не зменшуються її корисні властивості; можливість використання землі у цивільному обігу обумовлена просторовою прив'язкою, об'єктивацією земельної ділянки;

вчення про складові публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, а саме: реалізацію державної політики у сфері користування землями державної та комунальної власності (топографо-геодезична і картографічна діяльність, землеустрій, діяльність щодо ведення Державного земельного кадастру, використання та охорона земель державної та комунальної форми власності), нагляд та контроль у сфері користування землями державної та комунальної власності; надання адміністративних послуг; внутрішнє адміністрування у радах територіальних

громад, державних адміністраціях різного рівня, та адміністрування у центральному органі виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальних органах;

класифікація суб'єктів публічного адміністрування за компетенцією та наявністю дискреційних повноважень у сфері користування землями державної та комунальної власності;

дослідження принципів повсюдності та субсидіарності щодо делегованих повноважень органів місцевого самоврядування шляхом надання радам територіальних громад повноважень вирішувати всі земельні питання на власній території, крім тих, які вони з об'єктивних причин не можуть вирішити і які належить передати на вирішення органів державної влади чи суду;

типологія спеціальних засобів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, відповідно до якої дані засоби залежно від характеру впливу на об'єкт поділені на: контроль за використанням земель державної та комунальної власності; відновлювальні заходи; профілактичні заходи як профілактика правопорушень у сфері користування землями державної та комунальної власності; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень у галузі користування землями державної та комунальної власності та притягнення винних до адміністративної відповідальності;

шляхи удосконалення законодавства про адміністративні процедури з точки зору нормотворчої техніки, з приводу формулювання дефініцій, стосовно сфери дії та врахування інших інструментів діяльності публічної адміністрації та з приводу їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, викладені в дисертації, можуть бути використані в:

- *науково-дослідній роботі* – для подальших наукових досліджень у галузі;
- *правотворчості* – для розроблення проєктів нових нормативно-правових актів та проєктів внесення змін до діючих актів, у процесі правової експертизи проєктів законів, задля удосконалення чинних нормативів (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичній діяльності Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України»*);
- *практичній діяльності* – у діяльності органів місцевого самоврядування, виконавчих органів державної влади у сфері земельних відносин, правничих спільнот, судів (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичній діяльності Сумської міської ради, а також акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичній діяльності практикуючих правників Ради адвокатів Сумської області*);
- *освітньому процесі* – при викладанні окремих тем навчальних дисциплін Адміністративне право, Актуальні проблеми конституційного та адміністративного права, Правові засади адаптації законодавства України до права ЄС, а також дисциплін Земельне право, Актуальні проблеми екологічного та земельного права, в тому числі спецкурсів, а також написанні підручників, навчальних посібників та курсів лекцій, удосконаленні навчально-методичного забезпечення у вищих навчальних закладах (*акти впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес юридичного факультету Сумського національного аграрного університету*).

Особистий внесок здобувачки. Дисертація є самостійною завершеною науковою роботою, першим комплексним дослідженням публічного адміністрування саме у сфері користування землями державної та комунальної власності. Сформовані в дисертації теоретичні положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції щодо удосконалення

законодавства в межах досліджуваної теми обґрунтовані на підставі особистих досліджень авторки, професійного досвіду з юридичної практики, у результаті опрацювання й аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Більшість питань, що висвітлюються у роботі, підіймаються вперше, інші розглянуті з новим підходом до правових позицій, вирішення окремих спірних питань отримало у роботі додаткове обґрунтування.

У виконаних у співавторстві публікаціях за темою дослідження особистий вклад авторки полягає у наступному:

1) у публікації « Legislative support for expanding the land powers of local self-government bodies in Ukraine» (Pidubnyi, O.Yu., Rudenko, L.D., Hbur, L.V., Nezhevelo, V.V., Oleksiuk, V.P. Legislative support for expanding the land powers of local self-government bodies in Ukraine. *International Journal of Agricultural Extension*. 2021, 9 (Special Issue), стр. 55–63) – уособлено твердження про те, що органи місцевого самоврядування повинні самостійно вирішувати всі земельні питання на власній території, крім тих, які вони з об'єктивних причин не можуть вирішити і які краще передати на вирішення органам державної влади;

2) у публікації «Проблемні аспекти в межах процесу децентралізації у сфері земельних відносин в світлі введення в обіг земель сільськогосподарського призначення (Нежевелю В.В., Піддубний О.Ю., Большакова В.О. Проблемні аспекти в межах процесу децентралізації у сфері земельних відносин в світлі введення в обіг земель сільськогосподарського призначення. *Приватне та публічне право*. 2021. № 2. С. 31-35) – сформовано етапи та розкрито проблемні аспекти проведення в Україні процесу децентралізації державної влади і пов'язаної з нею адміністративної реформи, а також вплив даних процесів на здійснення земельної реформи, ключовим етапом якої стало введення відкритого ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні; надано аналіз особливості здійснення обігу земель сільськогосподарського призначення в межах

процесу децентралізації в Україні; а також акцентовано на необхідності проведення просвітницьких заходів серед посадовців щодо актуальних змін у чинному законодавстві та послідовності здійснення управлінських дій, насамперед щодо збереження ресурсного потенціалу та раціонального використання земель;

3) у публікації «Публічне адміністрування у сфері землекористування та охорони земель: поняття, зарубіжний досвід та сучасний стан в Україні» (Нежевело В.В., Піддубний О.Ю. Публічне адміністрування у сфері землекористування та охорони земель: поняття, зарубіжний досвід та сучасний стан в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 164-167) – охарактеризовано підходи до визначення публічного адміністрування та сформовано авторське поняття публічного адміністрування у сфері землекористування; виокремлено інститут громадянського суспільства у випадках виконанням даним суб'єктом адміністративних повноважень; проаналізовано практику управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах та в Україні; досліджено недоліки та сформовано напрями вдосконалення системи публічного адміністрування у сфері землекористування в Україні.

Апробація результатів дисертації. Основні наукові результати дисертації обговорювалися на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, круглих столах, юридичних форумах, а саме: «Proceedings of the XIV International Scientific and Practical Conference: Theoretical and science bases of actual tasks» (м. Лісабон, Португалія, 12-15 квітня 2022 р.); «Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права» (м. Харків, 10 грудня 2021 р.); «Актуальні питання стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року» (м. Харків, 21 травня 2021 р.); «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (м. Суми, 22 квітня 2021 року); «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (м. Суми, 23 квітня 2020 р.); «Scientific and pedagogical internship:

Features of the application of modern methodology of training of lawyers: experience of foreign countries (м. Арад, Румунія, 28 вересня - 30 жовтня 2020 р.); «Сучасні погляди на актуальні питання правових наук» (м. Запоріжжя, 22-23 листопада 2019 р.); «Виконання Україною міжнародних зобов'язань з охорони довкілля крізь призму Угоди про асоціацію з Європейським Союзом» (м. Київ, 22 квітня 2019 р.); «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (м. Суми, 25 квітня 2019 р.); «Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві» (м. Одеса, 28 грудня 2018 р.).

А також основні наукові результати дисертації обговорювалися та опрацьовувалися на практикумах із застосування законодавства у Сумському регіональному відділенні Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» в рамках Проєкту «ПУЛЬС» за підтримки USAID на теми: «Розширення повноважень у сфері управління комунальними ресурсами ОМС (земля, майно)» (м. Суми, 23 червня 2020 р.), «Передача земель сільськогосподарського призначення державної власності до комунальної власності територіальних громад» (м. Суми, 23 лютого 2021 р.), «Правові аспекти обігу земель сільськогосподарського призначення у світлі відкритого ринку земель за участю органів місцевого самоврядування» (м. Суми, 15 вересня 2021 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації опубліковано у 22 наукових працях (в тому числі і у співавторстві), з яких 5 статей у наукових фахових виданнях України (категорія Б), 1 стаття у міжнародній базі даних Scopus та 1 стаття у періодичному науковому виданні інших держав, які входять до ОЕСР та/або Європейського Союзу, та в 15 тез доповідей в збірниках матеріалів конференцій та круглих столів.

Структура дисертації. Робота складається з вступу, трьох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 250 сторінок. Список використаних джерел містить 251 найменувань – 26 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМ ВЛАСНОСТІ

1.1. Поняття публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності

Реформування системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності передбачає вибір відповідного наукового інструментарію. Конкретизація методології дослідження дозволяє підібрати інструментарій, розробити концепцію розвитку публічного адміністрування в аналізованій сфері.

Вирішення проблем інституту публічного адміністрування передбачає необхідність конкретизації методології дослідження.

Методологія в певному сенсі «ширше» діалектики, адже вона вивчає не тільки загальний, але і інші рівні методологічного знання, а також їх взаємозв'язок, модифікації і т. п. [1, с. 20].

Методологія, крім того, є «вужче» теорії пізнання, адже остання не обмежується дослідженням форм і методів пізнання, а вивчає проблеми природи пізнання, ставлення знання і реальності, суб'єкта й об'єкта пізнання, можливості і межі пізнання, критерії його істинності й т. д. З іншого боку, методологія «ширше» гносеології, бо її цікавлять не тільки методи пізнання, але і всіх інших форм людської діяльності [1, с. 20].

Загальнонаукове розуміння методології дозволяє розглянути публічне адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності з позиції філософії, науки державного управління та права, зрозуміти вплив суспільних процесів на земельні відносини.

Методологія дослідження розглядається як деяка система, що об'єднує відповідно до основних видів діяльності методологію пізнання, оцінки і практичної діяльності [2, с. 11]. Визначення методології як системи дозволяє

здійснити комплексний аналіз публічного адміністрування у досліджуваній сфері.

Методологію публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності доцільно дослідити на підставі порівняльного аналізу таких категорій, як публічне управління, державне управління та публічне адміністрування; конкретизації значення земель державної та комунальної власності у суспільних відносинах та змісту публічного адміністрування саме у сфері земельних правовідносин.

Публічне адміністрування є результатом побудови сучасної європейської державної системи, основою якої є громадянське суспільство, демократичні цінності й правова держава [3, с. 4]. Курс України на інтеграцію з ЄС потребує детального аналізу методології розвитку публічного управління у розвинених країнах. Термін «публічна адміністрація» вперше було зазначено в документах ЄС [4].

Питання публічного адміністрування досліджувались у роботах класиків теорії управління О. Вівьєна, Лоренца фон Штейна, В. Вільсона. Проблеми методології публічного адміністрування на національному рівні розглядали В. Авер'янов, О. Амосов, Є. Афонів, В. Бех, М. Білинська, Т. Білозерська, В. Дзюнзюк, Г. Зинченко, Ю. Ковбасюк, А. Колодій, В. Круглов, О. Оболенський, А. Пухтецька, І. Рибчич, С. Серьогін, В. Сороко, В. Толкованов.

Основи теорії публічного адміністрування сформовано у європейських країнах. Одним із засновників теорії публічного адміністрування є французький дослідник О. Вівьєн. У роботі «Нариси про адміністрацію» 1845 року автор визначив адміністрування складовою системи державного управління. Наукові надбання автора мали практичні результати: було створено спеціалізовані міністерства, прийнято закон про державних службовців та визначено процедуру їх відбору.

Автор зазначав, що політична влада пов'язана з адміністративною, проте відмінна від неї. Функція політичної влади – це ініціатива, оцінка,

керівництво. За адміністративною владою виконання законів та практичне здійснення компетенцій [5, с. 8].

У Пруссії засновником теорії публічного управління був німецький вчений Лоренц фон Штейн. Основні результати дослідження викладено у роботі «Вчення про управління та право управління з порівнянням літератури та законодавства Франції, Англії та Німеччини». У той час публічне адміністрування розглядалося у межах адміністративного права, проте Лоренц фон Штейн заявив, що таке розуміння публічного адміністрування є його вузьким трактуванням [5, с. 8].

Тобто, вже на початку формування теорії публічного адміністрування науковці виокремлювали політичну діяльність, державну політику та публічне управління.

На думку В. Вільсона, адміністрування – це найбільш очевидна частина діяльності уряду. В. Вільсон зазначив, що функції уряду ставали все складнішими та складними. Метою вивчення публічного адміністрування на думку В. Вільсона є з'ясування, що уряд може належним чином та успішно робити, як це зробити з найбільшою ефективністю та найменшими витратами грошей та енергії [5, с. 9]. В. Вільсон розділяв та навіть протиставляв політику та публічне управління. Надалі закладена В. Вільсоном дихотомія політики та управління завжди залишалася в американській науці.

Дуайт Вальдо, американський політолог, у своїй праці «Адміністративна держава» писав: важливою доктриною є політико-управлінський метод, згідно з яким робота уряду може бути поділена на дві частини – прийняття рішень та їх виконання. При цьому управління є або може стати наукою [6, с. 185-186].

Таким чином, першоджерелами виникнення теорії публічного адміністрування є соціально-економічний та політичний розвиток суспільства. Історичні праці у сфері публічного адміністрування сформували теоретико-методологічні засади вирішення проблем у досліджуваній сфері: відмежування політичної діяльності та публічного адміністрування,

необхідність виокремлення публічного адміністрування в окрему галузь науки.

Сучасна наука публічного управління (адміністрування) сформувала три глобальні підходи, що розрізняються за перспективою розвитку: 1) ринково-ліберальний, основою якого є концепція менеджменту в умовах ринкової економіки; 2) ліберально-комунітаристський, який побудований на концепції «політичних мереж» та консенсусі між політичними інститутами держави і інститутами громадянського суспільства; 3) «рецептивне адміністрування», коли складовою відкритого та прозорого публічного адміністрування є активні громадяни, які приймають активну участь у виробленні публічної політики. Основою всіх трьох підходів є єдиний людиноцентричний соціальний організм, який включає економічну, соціальну і політичну діяльність [7, с. 207-208].

У контексті предмета дослідження доцільно визначитися, яка модель публічного адміністрування є найбільш ефективною у сфері користування землями державної та комунальної власності. Ринково-ліберальна модель не є достатньо ефективною у сфері земельних відносин, оскільки земля є унікальним об'єктом правовідносин. Такі характеристики землі, як біопотенціал, елемент природи, національне багатство, потребують вироблення інструментарію, який би враховував суспільне, національне значення землі, а не виключно економічну складову. З одного боку, держава охороняє землю як особливий об'єкт правовідносин, а з іншого боку розвиток України як соціально орієнтованої держави з ринковою економікою передбачає активне впровадження майнової складової у земельні правовідносини. Тому питання публічного адміністрування у досліджуваній сфері повинне оптимально поєднати як належну охорону земель державної та комунальної власності, так і їх ефективне використання як майнового ресурсу.

З зазначених позицій більш ефективною є модель «рецептивного адміністрування» з активним включенням інститутів громадянського

суспільства в обговорення земельної реформи та побудовою прозорої системи публічного адміністрування. Інституції громадянського суспільства є одними з найбільш дієвих інструментів стимулювання реформ. Земельна реформа є однією з найбільш чутливих для українського суспільства. Тому саме рецептивний підхід дозволить знайти компроміси та визначити чіткі грані користування землями державної та комунальної власності.

Становлення методології публічного адміністрування в Україні обумовлене поступовою трансформацією державного управління у публічне. Оскільки публічне адміністрування є складовою публічного управління, доцільно дослідити методологію «публічного адміністрування» за допомогою аналізу концепцій про публічне управління.

Основою розвитку публічного адміністрування є природна, соціальна діяльність і діяльнісна еволюція. Наука менеджменту дозволяє сформувати синергетичне і нелінійне бачення різних варіантів розв'язання проблеми. Поступовий розвиток суспільства дозволяє не протиставляти людину природі, а знайти оптимальний баланс між раціональним використанням природних ресурсів та економічним, соціальним розвитком.

У сучасних умовах концепція публічного адміністрування базується на ноосферних підходах до розвитку суспільства. Ноосфера (сфера розуму) визначається раціоналізмом та моральністю, справедливістю. Вплив ноосфери на публічне адміністрування полягає у гуманістичному управлінні, моральності, справедливості, глобальному інтегральному інтелекті. Розвиток і якість життя людини вимірюється загальнолюдськими гуманістичними цінностями. Основним завданням публічного адміністрування є досягнення гармонії з навколишнім соціальним і природним середовищем. З практичної точки зору концепція публічного адміністрування на засадах наукового менеджменту повинна стати основою державного менеджменту, який направлений на формування нових антропологічних засад українського соціуму [8, с. 208-209].

Зазначене вказує на доцільність комплексного аналізу категорії «публічне адміністрування» у сфері земельних відносин як з точки зору філософської науки, науки державного управління, історичних передумов землекористування в Україні, так і адміністративного права. Неможливо також не враховувати при обранні наукового інструментарію філософію господарювання в Україні, існування магдебурзького права на території більшості територіальних громад.

У загальному вигляді управління передбачає вплив суб'єкта на об'єкт. У сфері публічних відносин суб'єкт повинен мати певні публічні повноваження. Спеціалісти у галузі державного управління розуміють таке управління як цілеспрямований організаційний та регуляційний вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи та громадянина [9, с. 32]. У енциклопедичних словниках державне управління характеризується через діяльність держави, органів державної влади з метою упорядкування суспільних відносин [10, с. 63; 11].

В цілому, більшість дослідників як у науці адміністративного права, так і у галузі публічного управління визначають основою управління вплив суб'єкта на об'єкт управління з метою сталого функціонування певної соціальної системи.

Проте еволюція суспільства призвела до поетапної еволюції державного управління у публічне адміністрування, публічне управління. Розвиток науки менеджменту, адміністративного права призвів до виникнення неокласичної теорії менеджменту з орієнтацією на людину, а не на організаційну структуру. Поетапна трансформація моделі державного управління у публічне управління, а потім у публічне адміністрування обумовлена переходом від «бюрократичної моделі» до «ринкової».

Жорстка модель ідеальної бюрократії Макса Вебера зазнала кризи у другій половині ХХ сторіччя внаслідок неефективності державного управління.

Термін «публічне управління» було впроваджено англійським державним службовцем Д. Кілінгом [12, с. 15]. Д. Кілінг розуміє публічне управління як пошук якнайефективнішого використання ресурсів задля досягнення пріоритету цілей державної політики [13]. На думку Г. Букерта в основу моделі «публічного управління» покладено позитивну практику управління у приватному секторі економіки [14]. Проте слід погодитись з точкою зору М.А. Міненка: при наявності спільної мети як у приватному, так і у публічному секторах (з мінімальними витратами ресурсів, часу і зусиль досягнути максимальної ефективності, дієвості і результативності), публічне управління ставить завданням задоволення суспільного інтересу [15, с. 15].

Проте публічне управління на відміну від приватного повинно забезпечити інтереси значної кількості осіб. При цьому, такі інтереси можуть вступати у сперечання (протириччя). Для прикладу, у сфері земельних відносин інтереси приватних агрохолдингів також можуть вступати у розбіжність з суспільними інтересами. Великі агрохолдинги зацікавлені у монополізації та отриманні на праві власності значних земельних ділянок. У свою чергу, держава повинна забезпечити розвиток фермерських та особистих господарств, продовольчу безпеку. Тому система публічного адміністрування у сфері земельних відносин повинна забезпечувати консенсус між інтересами агрохолдингів та дрібних землекористувачів.

Заслуговує на позитивну оцінку точка зору М. Міненка щодо оптимального визначення «публічного адміністрування» та «публічного управління» у глосарії Програми розвитку ООН.

Відповідно до глосарія «публічне адміністрування» - це цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал та ін.), що фінансується коштом державного бюджету і відповідає за управління й координацію діяльності виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; управління і реалізація урядових заходів,

пов'язаних з виконанням законів, постанов та рішень уряду, і управління, пов'язане з наданням публічних послуг [16].

При характеристиці «публічного управління» у Програмі розвитку ООН зазначено визначення американського вченого Дж. М. Шавріца з Міжнародної енциклопедії державної політики та адміністрування. Він визначає наступні ознаки публічного управління: воно зосереджено на внутрішній діяльності державних установ; його змістом є контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінювання ефективності [16].

Наведені визначення вказують на те, що безпосередньо суб'єктами реалізації функцій публічного адміністрування є органи державної влади (зокрема виконавчої). При цьому, публічне адміністрування є одним із проявів публічного управління. Тобто простежується обмеження кола суб'єктів публічного адміністрування виключно в формі органів державної влади.

Відповідно до теорії управління, вирішення більшості питань як у публічному, так і у приватному секторі є подібним і має спільний інструментарій. Таким чином, одні й ті самі управлінські інструменти покращення ефективності та результативності роботи можуть використовуватись як у приватному, так і публічному секторі [13, с. 17-18]. Саме тому відповідно до Програми розвитку ООН завданням менеджерів у публічному секторі є заохочення працівників, налагодження співпраці представників інституцій громадянського суспільства з владними структурами для досягнення позитивних результатів, навіть, якщо такі інституції справляють незначний вплив в умовах децентралізації влади [14].

Еволюція системи державного управління, публічного управління, публічного адміністрування, обумовила істотні зміни в адміністративному законодавстві, теорії адміністративного права.

Слід погодитися з точкою зору Р. Мельника [17, с. 312], який відходить

від терміну «державне управління» як універсальної категорії, оскільки в сучасних умовах істотну частку займає приватний сектор, держава застосовує опосередковані форми впливу на громадські інститути, економіку. У деяких галузях спостерігається делегування публічно-владних повноважень саморегульованим організаціям. Автор приходиться до висновку, що безпосередньо державне управління зберігається тільки у тих секторах, де неможливе делегування органам місцевого самоврядування та інститутам громадянського суспільства. У європейській науці розроблено теорію «виключних державних функцій» [18], які включають сектор національної безпеки.

Проте, в окремих аспектах та з врахуванням окремих правовідносин реалії є такими, що управлінська діяльність здійснюється й недержавними суб'єктами. Для прикладу, Законом України «Про землеустрій» передбачено створення саморегульованих організацій, що об'єднують фізичних осіб, визнаних сертифікованими інженерами-землевпорядниками (ст. 63) [19]. Постановою КМУ від 5 червня 2013 року затверджено Порядок визнання статусу саморегульованої організації у сфері землеустрою [20]. Діяльність саморегулювальних організацій також передбачено у сфері оцінки земель (ст. 26 Закону України «Про оцінку земель» [21], ст.ст. 26-28 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [22]). За даними реєстру саморегулювальних організацій оцінювачів у сфері оцінки земель діє «Громадська організація «Всеукраїнська Спілка Оцінювачів Землі» [23]. У сфері землеустрою статус саморегульованих організацій мають Всеукраїнська громадська організація «Всеукраїнська спілка сертифікованих інженерів-землевпорядників» та Всеукраїнська громадська організація «Асоціація землевпорядників та геодезистів України».

Зазначені організації мають делеговані державно-владні повноваження. Деретулювання у сфері землевпорядкування, оцінки земель шляхом передачі публічно-владних повноважень саморегульованим організаціям

підтверджують наявність спільних рис у приватному та публічному секторах. Так, названі напрями діяльності забезпечують виконання публічних завдань; мають чітко визначені принципи та межі реалізації; реалізуються у сфері земельних відносин за допомогою адміністративно-правового інструментарію.

У розвинених європейських країнах є звичайним дуалізм управлінської діяльності. Провідні науковці та управлінці пропонують об'єднати ці напрями діяльності у межах дефініції «публічне управління» [24, с. 14]. Зрозуміло, що застосування терміну «державне управління» у сучасних умовах вже є недоречним.

В Україні спочатку визначення «public administration» перекладалося як «державне управління». Проте поступово «public administration» набуло іншого сенсу: «публічне адміністрування», «публічна адміністрація» [25]. У словниках надаються різні дефініції «public»: суспільний, державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний, казенний, колективний, об'єднаний [26; 27].

Більшість науковців у сфері науки державного управління розглядають публічне адміністрування як діяльність органів державної влади. Обмежують публічне адміністрування діяльністю органів державної влади Л. Любохинець, А. Мейш [30], та інші [24].

У свою чергу, І. Арістова зазначає, що суб'єктами інформаційних відносин є органи публічної влади України (насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) [28, с. 183].

Проведений аналіз підходів до методології публічного адміністрування дозволяє визначити два його змістовних наповнення: у широкому та вузькому сенсах.

Публічне адміністрування у широкому сенсі досліджується теоріями соціального управління, у вузькому сенсі – прикладними науками як сукупність практичних навичок щодо управління у певній сфері.

У широкому сенсі публічне адміністрування охоплює всі інституції

державної влади з внутрішньо підпорядкованою ієрархією. Ознаками публічного адміністрування є: зв'язок з законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади; основа для формування державної політики, складова політичного процесу; відмінність від адміністрування у приватному сегменті; взаємозв'язок між приватними секторами, соціальними групами [31].

У вузькому сенсі публічне адміністрування обмежується виключно виконавчою владою. Його змістом є надання публічних послуг, виконання професійних обов'язків державними службовцями, саморегульованими організаціями, державними та комунальними установами та організаціями з державним, місцевим фінансуванням з можливістю залучення благодійних внесків. Основною метою діяльності таких суб'єктів є забезпечення державного та місцевого управління, впровадження державної політики [32].

У свою чергу, складовими публічного адміністрування у широкому сенсі є зовнішнє середовище (макросередовище), що включає наступні складові: економічне, політичне, соціальне, науково-технічне, правове, культурне, природне, ідеологічне, демографічне, географічне середовище. Внутрішнє середовище визначається цілями системи; стратегією розвитку; функціями та методами управління; технологіями процесів управління; інформацією, технікою, персоналом (соціально-культурні, психологічні, професійно-кваліфікаційні характеристики) управління; організаційною культурою (цінності, стандарти поведінки, традиції, філософія управління); фінансовими, людськими, матеріальними ресурсами; дослідженнями і науковими розробками [7, с. 209-210].

Змістовне наповнення публічного адміністрування у широкому сенсі дозволяє формувати стратегію його розвитку, визначати завдання у сфері користування землями комунальної та державної власності, враховувати комплекс зовнішніх та внутрішніх факторів при визначенні інструментарію публічного адміністрування.

Одним із важливих факторів парадигми публічного адміністрування є цінності орієнтації. До них відносяться: 1) теоретичні – істина, знання,

раціональне мислення; 2) економічні – практичність, корисність, накопичення багатства; 3) політичні – влада, визнання; 4) соціальні – людські відносини, відсутність конфліктів; 5) естетичні – гармонія, форма і симетрія; б) релігійні - етика, моральні проблеми [33, с. 125].

У науковій літературі рекомендується включати до аналізу публічного адміністрування PEST - аналіз, а саме наступні фактори Political-legal (політико-правові), Economic (економічні), Socicultural (соціокультурні), Technological (технологічні), формуючи автопоез соціальних систем [33, с. 125].

Зазначені ціннісні орієнтації та PEST-аналіз дозволяють врахувати особливості користування землями державної та комунальної власності в економічній, соціальній площині та сформувати політико-правові аспекти земельної реформи.

Проведений аналіз дозволяє виділити наступні підходи до співвідношення «публічне адміністрування» та «публічне управління»: публічне управління та адміністрування є тотожними категоріями; публічне адміністрування є перехідною ланкою або етапом від державного управління до публічного врядування (свого роду наступником); публічне адміністрування є частиною публічного управління.

Щодо першої точки зору, слід зазначити, що вона є недостатньо послідовною, адже публічне адміністрування та управління мають як спільні, так і відмінні риси. Зокрема, публічне управління реалізують всі суб'єкти публічної влади, у тому числі органи законодавчої та судової влади, а також органи, не віднесені до жодної з гілок влади (колегіальні національні комісії, державні фонди), водночас публічне адміністрування – органи виконавчої влади, їх посадові та службові особи, органи місцевого самоврядування, суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями.

Друга точка зору також не повною мірою відповідає реальному стану речей, адже у сучасній парадигмі присутнє як публічне управління, так і державне управління. Незважаючи на реформи органів державної влади,

делегування частини повноважень саморегульованим організаціям, низка владних повноважень, у тому числі у сфері охорони та частково управління земельних ресурсів, залишаються виключно державницькими.

Найбільш оптимальним є підхід, згідно з яким публічне адміністрування є складовою публічного управління.

Система публічного адміністрування реалізується через органи виконавчої влади, публічні адміністрації, органи місцевого самоврядування на всіх рівнях суспільства [7, с. 21].

Низка дослідників у сфері публічного управління також розглядають публічне адміністрування як форму управління. Зокрема, це В. Мартиненко [34, с. 20–21], К. Колеснікова [35, с. 44], Т. Семенчук [36, с. 38–39]. Автори визначають публічне адміністрування як форму, складову, метод публічного управління, що реалізується за допомогою новітніх методів, спрямованих на впровадження обраної державою політики, забезпечення громадян на рівні світових стандартів адміністративними послугами. Додатково, Т. Семенчук зазначає, що втілюють політику державні службовці через делеговані на виборах повноваження [36, с. 38–39]. В цій частині з автором можна погодитися лише частково, адже на державному рівні публічне адміністрування реалізується органами виконавчої влади, які мають вторинний характер утворення або на консенсусній, або розпорядчій основі. Думка автора має сенс щодо органів місцевого самоврядування, які обираються представниками територіальних громад.

В цілому погоджуючись з висловленими позиціями авторів, слід вказати на неврахування ними юридичних осіб публічного права, саморегульованих організацій, які також виступають суб'єктами публічного адміністрування. Також недоцільно розглядати публічне адміністрування як метод публічного управління. Адже це дві категорії, які мають інструментарій розпорядчого, регулятивного, охоронного впливу на суспільні відносини.

Аналіз змісту розглянутих у підрозділі категорій «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» дає підстави стверджувати, що всі вони є складовими частинами управління і співвідносяться між собою як одне поняття та його частини, маючи як спільні риси, так і відмінні характеристики, що виключає можливість їхнього ототожнення.

Одночасно, публічне управління є більш загальноживаною категорією за суб'єктивним складом (оскільки охоплює діяльність як всіх органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, громадських організацій, спрямовану на досягнення суспільно значущої мети) і характеризується залученням суспільства до механізмів контролю всіх органів публічної влади.

Щодо публічного адміністрування необхідно зазначити, що воно більшою мірою є діяльністю професійних управлінців (державних службовців та посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, громадського сектору), пов'язаною з виконанням законів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, організацією роботи апарату управління, реалізацією державної політики, а також з наданням адміністративних послуг.

Сформульована сутність публічного адміністрування та його співвідношення з категоріями публічного та державного управління дозволяють конкретизувати інструментарій подальшого дослідження.

Аналіз наукової літератури [37, 38, 39] вказує на два підходи щодо дослідження публічного адміністрування: функціональний та організаційно-структурний. За функціональним підходом досліджується діяльність суб'єктів публічного адміністрування у певній сфері суспільних відносин, їх функції. Організаційно-структурний підхід передбачає дослідження внутрішньої структури суб'єктів публічного адміністрування.

Доцільно системно дослідити як внутрішню структуру суб'єктів публічного адміністрування щодо користування землями державної та

комунальної власності, так і їх функції, компетенцію, процедурну складову за предметом дослідження.

Публічне адміністрування у сфері земельних відносин є частиною публічного адміністрування в цілому, але саме специфіка його об'єкта, відносин щодо раціонального використання та охорони земель, компетентності щодо розпорядження землями, відрізняє його від інших сфер адміністрування. Ця специфіка полягає у наступному: земля є особливим природним ресурсом, який існує незалежно від волі та свідомості людини; земля на відміну від речей при включенні в обіг не амортизується, не зменшує свої корисні властивості, проте потребує цільового, раціонального використання; земля включається у цивільний обіг шляхом виділення в натурі конкретної земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера з прив'язкою до певного місця та території.

Про необхідність врахування економічних методів управління, стимулювання раціонального, цільового використання земель та їх охорони зазначали представники економічної науки [40].

У юридичній науці також приділяється значна увага правовому забезпеченню раціонального використання земельних ресурсів. Зокрема, Б. Дерев'янку зазначає на необхідності розробки достатніх економічних та правових механізмів ефективного використання земельних ресурсів в Україні, які складають дев'ять відсотків світових ресурсів чорнозему. Розробка та впровадження таких інструментів забезпечить продовольчу безпеку всередині України та у світі, збільшить експортний потенціал України [41]. В іншій праці автор вказує на важливість правового забезпечення ефективного використання земель оздоровчого призначення як складової екологічної політики [42].

Війна в Україні, блокування українських морських шляхів державою-агресором для вивезення збіжжя поставили на межу голоду країни на декількох континентах, що вказує на глобальне значення національних

земельних ресурсів та необхідність врахування цього фактору у системі публічного адміністрування.

Наявність трьох рівноправних форм власності на землю передбачає два напрями публічного адміністрування у сфері земельних відносин, один з яких має відношення до земельних ділянок державної та комунальної форм власності. У таких відносинах правомочності щодо земельних ділянок реалізуються органами державної виконавчої влади або місцевого самоврядування, такі ділянки є об'єктом господарської діяльності держави, територіальної громади. У свою чергу відносно приватної форми власності на землі, то органи публічного адміністрування виконують лише сервісну складову. Зокрема, такої точки зору додержуються представники науки земельного права [43].

У контексті предмета дослідження представляється доцільним розрізняти реалізацію державою, територіальними громадами, відносно прав власників земельних ділянок, та публічне адміністрування щодо земель державної та комунальної власності (надання адміністративних послуг землекористувачам, орендарям, ведення єдиного ДЗК). Такий підхід дозволяє знайти у земельному та адміністративному законодавстві колізійні норми, оскільки відбувається постійне ототожнення правомочностей держави та територіальної громади як власника землі та компетенції суб'єктів публічного адміністрування.

Слід вказати, що більшість представників науки земельного права поверхнево розглядають питання публічного адміністрування у сфері земельних відносин. У своїй більшості дослідження присвячені питанням державного управління земельним фондом.

Державне управління спрямовано на раціональне використання та охорону земель шляхом реалізації певних функцій. На думку А. Гетьмана, функції державного управління використанням і охороною навколишнього природного середовища являють собою «визначені екологічним законодавством види діяльності органів управління й інших суб'єктів права,

спрямовані на організацію раціонального використання і відтворення природних ресурсів, а також охорону довкілля» [44, с. 108]. Автор виокремлює кожну з функцій державного управління за цільовим призначенням, порядком і формами здійснення, системою органів виконання.

Низка інших дослідників (В. Мунтян, Ю. Вовк) також зосереджуються на охоронній функції, спрямованій на раціональне використання земельних ресурсів [45, с. 56-57; 46, с. 81].

Проте такі позиції не враховують сервісну та попереджувальну функції у сфері землекористування, необхідність формування культури землекористування як з боку органів публічного адміністрування, так і громадян, суб'єктів господарювання.

Зокрема, А. Гетьман класифікує управлінські функції в сфері природокористування та охорони на організаційні, попереджувально-охоронні. До першої групи він відносить просторово-територіальний устрій об'єктів природи; облік природних ресурсів; розподіл та перерозподіл природних ресурсів; прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля; екологічне планування; в умовах появи нових функцій управління до зазначених функцій буде доцільним додати й екологічне ліцензування. До другої – екологічний моніторинг; екологічну експертизу; екологічний контроль. Додатково виділяє стандартизацію і нормування в сфері охорони довкілля; вирішення екологічних спорів; інформування про стан навколишнього природного середовища; до перелічених функцій слід додати й функцію екологічної сертифікації [46, с.56 – 66].

Запропонована автором класифікація дозволяє структурувати охоронну та сервісну складову публічного адміністрування.

Іншу класифікацію функцій управління у сфері екології надає М. Малишко, який розподіляє вказані функції за основними напрямками діяльності на дві групи: загальні та спеціальні [47, с.34]. Загальні функції складають: планування і прогнозування; організаційна діяльність; облік; екологічний контроль і нагляд; координація. До спеціальних функцій автор

відносить: стандартизація та нормування; видача ліцензій та лімітів на природокористування; екологічний моніторинг; екологічна експертиза; ведення державних природоресурсних кадастрів; ведення Червоної книги; розподіл і перерозподіл природних ресурсів тощо[47, с. 34].

Виокремлені авторами функції частково реалізуються і в сфері землекористування, оскільки органи публічного управління здійснюють планування використання земель; забезпечують ведення державного земельного кадастру, моніторинг, зонування земель; впроваджують державний контроль за раціональним використанням і охороною земельних ресурсів; створюють органи вирішення земельних спорів у досудовому порядку; забезпечують притягнення до юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері земельних відносин; адмініструють плату за землю.

Одним із основних інструментів реалізації зазначених функцій є землеустрій. Відповідно до положень Закону України «Про Генеральну схему планування території України» землеустрій відіграє основоположну роль при плануванні та використанні території держави [48], та й місцевостей в тому числі.

Поступове впровадження земельної реформи, визначення стратегічного руху на інтеграцію з ЄС сутнісно змінило інструментарій землеустрою, актуалізувало необхідність забезпечення раціонального використання земель, охорони та захисту ґрунтів різного цільового призначення.

У цьому контексті ЗК України враховує екологічну складову землекористування, забезпечує комплексний підхід до землекористування у взаємозв'язку з іншими природними ресурсами. Адже земля є елементом екологічної системи. Стан земельного фонду впливає на загальну екологічну ситуацію.

Належне екологічне землекористування забезпечується землеустроєм. Такі вимоги повинні бути закладені у проєктах землеустрою на етапі відведення земельних ділянок; створення нових землеволодінь; передачі

земельних ділянок на праві користування, оренди; розробці схем землеустрою, техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель, робочих проєктів з упорядкування, поліпшення та охорони земель, їх раціонального використання.

Таким чином, екологічна складова землекористування повинна бути забезпечена у проєктах землеустрою. Тільки так може бути реалізовано екологічне землекористування як на рівні органів публічної влади, так і фізичних осіб, суб'єктів господарювання - користувачів земельних ділянок. Отже, функціонально землеустрій повинен забезпечувати не тільки фізичне виокремлення земельної ділянки, її об'єктивізацію у господарському, цивільному обігу, але й екологічного компонента. Ерозія, забруднення земель, їх закислення та засолення, виснаження родючого шару ґрунту може призвести до глобальних екологічних проблем, катастроф. Ситуація в тому числі ускладнюється необхідністю розмінування значної кількості площ після воєнних дій, негативним впливом реактивних снарядів в ґрунтах, втратою певних посівних площ. Незважаючи на важливість екологічної складової, слід констатувати декларативність більшості норм такого спрямування у земельному законодавстві, формальність екологічних вимог у проєктах землеустрою. Одним із напрямів реального впровадження екологічної складової землекористування може бути надання певних податкових пільг та інших економічних методів стимулювання при додержанні суб'єктами господарювання екологічних норм.

Наступним викликом є істотне збільшення ролі публічного адміністрування внаслідок земельної реформи, зміни парадигми земельних відносин. Земельні перетворення призвели до збільшення кількості сільськогосподарських та інших землеволодінь і землекористувань, зміни їх межі, площі, територіального зонування. Такі земельні ділянки передаються на праві оренди суб'єктам господарювання, громадянам. У свою чергу, ефективність їх належного користування залежить від побудованої системи публічного адміністрування. Механізм використання та розпорядження

землями державної та комунальної власності, переоблаштування територіальних громад, забезпечується прозорим, ефективним публічним адмініструванням.

Перерозподіл земель, зміна розпорядників земельних ділянок, утворення нових землеволодінь, охорона земель, контроль за раціональним використанням земельних ділянок на рівні територіальних громад є опціями публічного адміністрування, заснованого на екологічному і соціально-економічному підґрунті.

Вагомою прогалиною в чинному законодавстві є той факт, що положення щодо економічного стимулювання раціонального використання земель містяться лише в земельному законодавстві, зокрема ст. 205 ЗК України передбачено надання податкових і кредитних пільг, виділення коштів державного або місцевого бюджету, звільнення від плати за земельні ділянки, компенсації з бюджетних коштів для фізичних та юридичних осіб, які освоюють або поліпшують земельні ділянки, доходи яких знизилися внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [49]. Проте реалізація зазначених норм потребує наявності релевантних норм у податковому законодавстві, передбачення бюджетних коштів у Державному бюджеті.

Оскільки ці пункти ЗК України не знайшли подальшого розвитку у законодавстві, зокрема бюджетному та податковому, то фактична їх реалізація наразі залишається неможливою. Зазначене демонструє, наскільки важливою є послідовність, єдність та цілеспрямованість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні державної політики у галузі земельних відносин. Адже без створення достатньої правової бази на вищому рівні, неможливо повною мірою застосовувати усі методи управління на місцях [50, с. 192].

Як вже зазначалося, у процесі кардинальної зміни земельних відносин трансформується базис, інструментарій публічного адміністрування. Публічне адміністрування розповсюджується на земельні ділянки житлової

та громадської забудови, з'являються нові суб'єкти, форми адміністративного провадження, адміністративних послуг, виникає необхідність розробки нової документації, впровадження нових технологій, у тому числі з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Зокрема, децентралізація, об'єднання територіальних громад, обумовило необхідність розробки загальнодержавних й регіональних програм використання та охорони земель; проєктів землеустрою, у тому числі з еколого-економічним обґрунтуванням сівозміни та впорядкування угідь. В багатьох територіальних громадах змінилися межі адміністративно-територіальних утворень, що обумовило необхідність розробки технічної документації та проведення інвентаризації земель, та можливого поділу чи об'єднання земельних ділянок. До певних територіальних громад відійшли території природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Зазначена технічна, землевпорядна документація формалізує адміністративні послуги та є правовою формою реалізації землеустрою.

Публічне адміністрування також виконує соціальну функцію, оскільки встановлює певні обмеження щодо користування землями оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення для захисту суспільних інтересів. Включення земель у цивільний обіг, регулювання відносин власності, найму (оренди) земельних ділянок, об'єктивізація земельних ділянок як нерухомих речей у ЦК України [51] потребує корелюючих норм адміністративного права, оскільки обіг таких земель неможливий без ведення державного земельного кадастру, оформлення прав на земельні ділянки, обліку та контролю за належним використанням земель.

Зазначене вказує на специфіку земельних відносин, обумовлених перш за все особливостями землі як об'єкта правового регулювання. За цільовим призначенням земля виконує різні функції. Землі сільськогосподарського призначення є засобами виробництва. Вони є і елементом ландшафту та залишаються включеними в екологічну систему. Землі рекреаційного,

оздоровчого призначення використовуються для лікування, профілактики захворювань, організації відпочинку, проведення спортивних змагань. На землях історико-культурного призначення розміщуються пам'ятки культурної спадщини, історико-культурні заповідні території, охоронювальні археологічні території, музеї просто неба тощо. Такі складні відносини комплексно регулюються нормами адміністративного, цивільного, екологічного права. При цьому, неможливо реалізувати цивільні правові можливості та забезпечити додержання екологічних нормативів землекористування без публічної складової.

Для прикладу, включення земельних ділянок у обіг, планування використання, розпорядження та охорона земель неможливі без функціонування ДЗК. Важливість ДЗК підкреслено впровадженням воєнного стану. Зокрема, МАПП надано право призупиняти та відновлювати функціонування ДЗК з питань безпеки, обмежувати повноваження державних кадастрових реєстраторів. Обмеження можливості надання низки адміністративних послуг землекористувачам в умовах воєнного стану обумовлене саме неможливістю доступу до інформації з ДЗК.

Отже, дані земельного кадастру містять вихідну інформацію для реалізації функцій публічного адміністрування. У свою чергу, результати проведення землевпорядних дій як складової публічного адміністрування є документальною основою для ведення ДЗК та всі зміни щодо меж та режимів землекористування, розпорядження земельними ділянками після затвердження землевпорядної документації фіксуються у ньому. Проте, сучасний стан функціонування ДЗК є вкрай крихким та потребує урегулювання та відповідного удосконалення, що особливо актуально в рамках процесу децентралізації та відкриття повноцінного ринку земель.

Землеустрій і ДЗК складають певну дихотомічну єдність: землеустрій є публічним інструментом перерозподілу земель, а ДЗК – системою документування стану земельного фонду у конкретний період. На основі даних ДЗК розробляються інші види природоресурсних кадастрів, серед яких

відкритий електронний державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду, водний кадастр тощо. Будівний кадастр містить дані генерального плану або плану забудови, допустимі види забудови та інші види використання земельних ділянок, єдині умови та обмеження забудови окремих земельних ділянок тощо. Слід зазначити, що на сьогодні відбулося тільки формальне об'єднання кадастрів. Нагальною проблемою залишається впровадження інформаційної взаємодії між всіма кадастрами. Доцільно визначити базовим саме ДЗК, адже основою функціонування всіх цих кадастрів є земля. Такий підхід може удосконалити всю систему публічного адміністрування у сфері земельних відносин. Зокрема, адресний реєстр може містити не тільки адресу, але й місце розташування певного об'єкта, прив'язку до конкретної земельної ділянки з кадастровим номером.

Містить інтерес думка Р. Курильцева. Так, систему публічного управління у сфері використання та охорони земель автор визначає як «тріаду» оптимальних взаємозв'язків «права», «відповідальності» та «обмеження». Саме така «тріада» здатна впровадити як приватні, громадські, так і державні інтереси у сфері землекористування та врахувати соціальний, екологічний, організаційний та економічний фактори [52, с. 155]. Воєнна проти України актуалізує також питання безпеки та розмінування значної кількості територій.

У галузі адміністративного права питання публічного адміністрування у сфері земельних ресурсів також розглядали В. Даугуль [53], К. Рибалка [54]. Проте питання публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності розглянуто у науці адміністративного права фрагментарно. Тому проведений аналіз методології публічного адміністрування в цілому є належним інструментарієм для удосконалення механізму публічного адміністрування і у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Викладене дозволяє конкретизувати інструментарій дослідження публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Основою дослідження є сутнісне розуміння публічного адміністрування за предметом дослідження з врахуванням специфіки його об'єкта – земель державної та комунальної форм власності. Ця специфіка полягає у тому, що земля є продуктом природи, виникла та існує поза волею та свідомістю людини. Земля у процесі раціонального користування не зношується, не зменшуються її корисні властивості. Можливість використання землі у цивільному обігу обумовлена просторовою прив'язкою, об'єктивацією земельної ділянки.

Дослідження повинно враховувати надбання у галузі публічного та приватного права, публічного управління та адміністрування, економічної науки та мати крос-дисциплінарний характер із застосуванням як загальнонаукових, так і спеціально-правових методів наукового пізнання. Історичний, порівняльно-правовий метод та метод правового моделювання дозволять сформуванню цілісної та обґрунтованої концепції публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Передумови трансформації та реформування земельних відносин та публічного адміністрування, необхідність врахування історичних, соціальних, економічних аспектів формування ринку землі обумовлюють доцільність застосування синергетичного методу. Застосування такого методу передбачає виявлення суперечностей у механізмі публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, визначення способів їх усунення; аналіз взаємозв'язку суб'єктів публічного адміністрування, інституцій громадянського суспільства та громадян у межах предмета дослідження; врахування впливу управлінських, комунікаційних, психологічних, соціальних факторів на механізм адміністрування.

Герменевтичний метод передбачає теоретичне осмислення моделі публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності та практично-прикладну інтерпретацію взаємодії таких суб'єктів та реалізації ними компетенції.

Використання формально-юридичного методу необхідне для дослідження змісту нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів публічної адміністрації у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Дослідити функції органів публічної адміністрації у сфері користування землями державної та комунальної власності дозволяє використання функціонального методу.

Системний метод передбачає визначення необхідних параметрів реалізації суб'єктами публічного адміністрування своїх повноважень у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Виходячи з історичних передумов становлення публічного адміністрування, представляється доцільним застосувати порівняльно-правовий метод дослідження для вивчення та визначення напрямів впровадження досвіду ЄС, країн ЄС, у сфері публічного адміністрування землекористування.

Загальнонаукова методологія дослідження передбачає аналіз цілісності системи та окремих складових публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, спільної мети, принципів розвитку такої системи, функцій суб'єктів публічного адміністрування, зворотного зв'язку між суб'єктами та об'єктами публічного адміністрування.

1.2. Історико-правові аспекти публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності

Публічне адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності пройшло декілька етапів становлення в контексті історичного розвитку держави. Суспільно-політичні умови певних періодів розвитку держави обумовлювали і земельний лад. Схематично поділ на етапи виокремлюється змінами у земельному законодавстві та у парадигмі публічного адміністрування.

Ретроспективний аналіз вказує, що історичними маркерами трансформації публічного адміністрування є зміни у земельному законодавстві, політичній системі та громадському секторі.

Доцільно визначити два історичні процеси у контексті предмета дослідження: історична періодизація розвитку публічного адміністрування як науки та публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Частково історичні передумови розвитку публічного адміністрування досліджено у попередньому підрозділі. Проте з метою цілісного уявлення про тенденції формування теорії публічного адміністрування доцільно визначити періодизацію становлення науки публічного адміністрування.

Як було зазначено у попередньому підрозділі, витoki публічного адміністрування як елементу науки державного управління сформувалися протягом ХХ сторіччя. На початку ХХІ сторіччя публічне адміністрування почало активно відокремлюватись від сфери бізнесу, ринку та політики [55, с. 19].

Тривалий радянський період розвитку тогочасної України, який супроводжувався командно-адміністративною економікою, відсутністю приватної форми власності, державною монополією призвів до достатньо пізнього впровадження європейських принципів адміністрування у

взаємовідносини між органами управління та фізичними, юридичними особами.

На міжнародному рівні суспільною науковою теорією визначено чотири періоди розвитку публічного адміністрування.

Перший період обумовлений впровадженням Нового курсу Ф. Рузвельта (20-50-ті роки ХХ сторіччя). В 30-ті роки ХХ сторіччя такими науковцями, як Дж. Муні, А. Рейлі, Л. Галік і Л. Урвік, У. Бенніс, П. Слейтер, Р. Сейдман, сформовано первинні ідеї значення та функцій державних установ, запропоновано перші ідеї публічного адміністрування як галузі науки.

Одним із розробників теорії публічного адміністрування цього періоду є англійський економіст Дж. М. Кейнс. Його робота «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей» 1936 року перш за все була присвячена місцю державного регулювання економіки. Наукова концепція автора полягала у макроекономічному підході на противагу мікроекономічному підходу неокласиків. Авторська концепція М. Кейнса передбачала розгляд національної економіки як цілісної системи зі змінними величинами. Було визначено, що сталий економічний розвиток держави залежить від макроекономічної стабільності. Мікроекономічний рівень окремої господарської одиниці впливає тільки на певний ринок, а не всю економічну систему держави [56, с. 20-21]. Незважаючи на те, що предметом наукового дослідження Дж. М. Кейнса було державне управління економічною системою, його наукові здобутки вплинули і на становлення наукових засад публічного адміністрування.

Другий період датується серединою ХХ сторіччя та характеризується виникненням і активним розвитком «школи людських відносин». На відміну від теорії Дж. М. Кейнса, така школа враховувала людський чинник у системі публічного адміністрування, оскільки саме люди реалізують владні повноваження. Основною ідеєю такої школи є визначення суб'єктивних факторів (волевиявлення, професіоналізму, знань, кваліфікації, досвіду,

ціннісних орієнтирів) як основних чинників формування політичної системи в цілому та системи публічного адміністрування зокрема у державі.

До основних представників цієї наукової школи можна віднести М. Фоллета, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі та ін. Основними чинниками удосконалення системи публічного адміністрування автори зазначали підвищення продуктивності праці на основі задоволення такою працею, покращення психологічного мікроклімату в колективі, посилення мотивації. При цьому, Е. Мейо розглядав працівників не як окремих індивідів з егоїстичною мотивацією, а як групу, яка об'єднана спільними нормами, моральними цінностями. Така група має власний механізм функціонування та зв'язок з навколишнім середовищем [56, с. 21-22]. Здобутком такої школи є урахування людського фактора як основної рушійної сили публічного адміністрування.

Третій період охоплює 50-80 роки ХХ сторіччя. Основою науки публічного адміністрування цього періоду є системний та структурно-функціональний аналіз, який застосовувався і в інших соціально-гуманітарних науках. Найбільший внесок в розробку цих методів наукового пізнання внесли американські соціологи і політологи Т. Парсонс, Г. Лассвелл, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. [56, с. 22-24].

Основною ідеєю такої теорії є дослідження публічного адміністрування як цілісної системи у демократичному суспільстві, вивчення його стабільності та стресостійкості. Основні результати концепції викладено у роботі Г. Лассвелла «Введення в управлінські науки» 1971 року. У подальшому теорію було розвинено у працях економістів Е. Стоуки і Р. Зекхаузера «Основи управлінського аналізу», опублікованої в 1978 року, політологів Р. Хайнемана, У. Блума, С. Пітерсона і Е. Кірні «Світ управлінського аналізу».

Основним висновком авторів є оптимізація політичних та управлінських рішень, технократичний підхід до реалізації управлінської політики.

Результатом концепції є вироблення двох сучасних методологічних підходів до публічного адміністрування - соціально-інженерного і гуманітарного.

Прибічником соціально-інженерного підходу є Дж. Кейден. Означена методологія передбачає розв'язання утворюваних перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже наявних механізмів публічного адміністрування навіть за умови різних підходів до вирішення окремих питань з метою побудови оптимальної та раціональної системи такого адміністрування. Застосування інструментарію передбачає врахування управлінських, культурно-історичних, економічних, етичних та інших соціально-культурних чинників.

Методологія гуманітарного підходу зосереджена на недосконалості бюрократичного апарату, його ієрархічності, нездатності оперативно реагувати на зміну суспільних відносин, проблеми. Основним завданням концепції є вирішення проблем управління великими колективами. Істотний внесок у цьому напрямі зробив Р. Саймон у роботі «Адміністративна поведінка». Основним висновком автора є стійка залежність ефективності державної системи управління від поведінки окремих осіб, колективу. Автор також приділив увагу раціональним та ірраціональним поведінковим особливостям людей.

Самостійним напрямом у європейській науці публічного адміністрування є філософсько-світоглядна концепція. Вона розкрита у працях німецьких авторів Х. Куна, Е. Форстхоффа, Е. Хіппеля та ін. Автори розглядають систему публічного адміністрування як «трансцендентальний розум» і «вічні цінності». Обґрунтовуючи цей підхід, Х. Кун стверджував, що будь-яка теорія публічного адміністрування будується з урахуванням людської природи і тому повинна мати філософський характер. «Держава, –

писав він, – живе людиною: людина засновує, формує, керує нею і водночас живе в ній, осягаючи її як свою долю» [56, с. 22-24].

Удосконалив цю теорію публічного адміністрування філософ і політолог А. Гелен, який охарактеризував систему публічного адміністрування як «фундаментальний антропологічний інститут». За думкою автора, структури і інститути публічного адміністрування є ідеологічно та соціально нейтральними і використовуються політичними силами як «керівний штаб нової системи для примушення своїх супротивників». Він вважав, що прагнення до стабільності внутрішнього і зовнішнього світу, що лежить в основі людського буття, є основою будь-якої системи публічного адміністрування [56, с. 22-24].

Четвертий період охоплює кінець ХХ сторіччя по теперішній час. У цей період формується гуманітарний підхід в публічному адмініструванні (80-90 роки), відбувається відмова від традиційної моделі публічного адміністрування [56, с. 24].

Надбання всіх наукових шкіл публічного адміністрування знайшли своє застосування у сучасних системах публічного адміністрування. Фактично, кожен із запропонованих інструментів застосовується органами публічного адміністрування.

На відміну від розвинених країн, впровадження сучасних методів публічного адміністрування в Україні почалося тільки з 2000 років внаслідок виникнення як суспільного запиту, так і політичної волі на реформу всієї системи державного управління.

Історико-правові передумови публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності в Україні досліджено фрагментарно. Більшість авторів поверхнево приділяли увагу публічному адмініструванню при дослідженні земельних відносин, що в свою чергу здійснювалося в цілому.

Зокрема, Б. Бачуром досліджено інститут земельних відносин в цивільному звичаєвому праві України в середині Х-середині ХХ сторіч [57].

О. Волощенко досліджено право монастирської земельної власності на Лівобережній Україні (середина XVII-остання чверть XVIII сторіччя). Авторкою уточнено форми правовстановлюючих документів, механізм набуття документів, що встановлювали або підтверджували право власності на землю. У дослідженні також виокремлено судові, судово-адміністративні та адміністративні церковні та державні органи Гетьманщини, які здійснювали захист права власності монастирів: гетьман, Генеральний військовий суд, Генеральна військова канцелярія, полкові та сотенні суди й канцелярії, Київська духовна консисторія, митрополит, а також органи, у віданні яких перебувало імперське управління справами Гетьманщини, зокрема, Колегія іноземних справ, Малоросійський приказ, Малоросійська колегія та управління справами церкви – Синод; після реформи 1763 року й до введення намісництва, земельні спори монастирів вирішували земські, підкоморські й гродські суди; з введенням намісництв у 1781/82 роках – повітові та верхні земські суди [58].

І. Заріцькою досліджено історичний досвід розвитку земельного законодавства в Україні в період 1917-1921 років. Авторкою проведено історичні паралелі й виявлено аналогії між розвитком земельного законодавства у досліджуваній період і однотипними сучасними процесами. Насамперед, це недостатня чіткість і визначеність мети земельної реформи, перманентність форм її досягнення, що призводить до тривалості й невизначеності навіть приблизного строку закінчення еволюційних зрушень у земельній політиці. Спільними рисами сучасного й тогочасного земельного законодавства є: переважання масиву підзаконних актів; слабка дієвість окремих норм, наприклад, щодо самовільного захоплення земельних ділянок; недосконалість інституту юридичної відповідальності за земельні правопорушення внаслідок недостатньої суспільної оцінки їхніх наслідків; вилучення земель у разі порушення принципу цільового використання або не використання протягом певного строку; законодавче закріплення відповідної норми наділення землею та строків землекористування; невиправдане

затягування процесу обговорення земельних законопроектів та прийняття на їхній основі законодавчих актів, зокрема щодо прийняття чинного Земельного кодексу України, зняття мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, про ринок земель тощо; міжпартійна незгодженість напрямів бачення земельної реформи, що знаходить сьогодні свій прояв у лобіюванні вузькогрупових політичних і економічних інтересів. Спільними є й наслідки досліджуваних і сучасної моделей врегулювання земельних відносин: законодавче скасування певних форм власності (нині – колективної); значний масив необроблених земель; самозахоплення земельних ділянок; тривалість процесу легалізації земельної власності внаслідок не одержання набувачами державних актів; наявність великої кількості земельних спорів; необхідність створення земельно-іпотечних установ, а також системи спеціальних земельних судів [59].

Т. Лісовою досліджено становлення та розвиток законодавства про землеустрій. Заслуговує на увагу визначена авторкою періодизація становлення землеустрою. Науковцем виокремлено три етапи: 1) 1906 – 1917 роки – століпінська земельна реформа передбачала ліквідацію селянських общин та створення громадянами власного приватного господарства; саме у цій частині реалізовувалися завдання землеустрою; 2) 1917 – 1990 роки – за допомогою землеустрою здійснювався перерозподіл земель в інтересах держави, внаслідок чого виникла виключно державна форма власності на землю; 3) 1990 рік – сьогодення: а) 1990 – 1992 роки – початок реформування земельних відносин та землеустрою; б) 1992 – 2001 роки – прийняття ЗК України 1992 року та подальше реформування відносин у сфері землеустрою; в) 2001 рік – нинішній час – оновлення суб'єктного та об'єктного складу землеустрою, удосконалення його змісту внаслідок прийняття ЗК України в редакції 2001 року і Закону України «Про землеустрій» [60].

Заслуговує на підтримку прив'язка авторки до періодизації земельних реформ в цілому, а не тільки до змін у системі землеустрою. Адже землеустрій є тільки одним із елементів публічного адміністрування.

Після отримання Україною незалежності перші монографічні дослідження питань земельної реформи та права власності на землю з'явилися в середині 90-х років. Зокрема, це монографія С. Разметаєва «Право власності на природні ресурси в Україні» [61], у якій досліджується питання права власності на природні ресурси взагалі та права власності на землю зокрема, враховуючи положення діючих на той період нормативних актів, та, відповідно, питання управління земельними ресурсами.

Вагомий доробок у розвиток доктрини земельних правовідносин здійснено В. Андрейцевим, який у навчально-практичному посібнику «Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні» розглядає аспекти реформування земельних правовідносин у різні етапи їх розвитку. Автор вважає, що земельна реформа, яка проводиться в Україні, повинна обов'язково мати еволюційний, а не «революційний характер». Ним також вносились пропозиції щодо удосконалення чинного на той період законодавства [62].

Велике значення для подальшого розвитку земельно-правової науки в Україні має робота М. Шульги «Актуальні правові проблеми земельних відносин у сучасних умовах» [63]. У монографії досліджуються сучасні проблеми правового регулювання земельних відносин у ринкових відносинах. Автор досліджує особливість землі як об'єкта правового регулювання, аналізує позитивні та негативні аспекти земельної реформи в Україні. Особлива увага приділяється правовим формам власності на землю, зокрема колективній формі власності як її складовій.

Монографія В. Носіка «Право власності на землю Українського народу» [64] була першим в українській науці земельного права комплексним дослідженням теоретичних і практичних проблем здійснення права власності Українського народу відповідно до Конституції України. Автор науково обґрунтовує необхідність, можливість і реальність законодавчого забезпечення та реалізації концепції права власності на землю, яка базується на праві власності народу на землю.

У контексті предмета дослідження на періодизацію історичного розвитку публічного адміністрування впливали два фактори: етапи проведення земельної реформи та реформування сфери публічного адміністрування.

Відліковою датою слід визначити 18 грудня 1990 року, оскільки Верховною Радою УРСР було прийнято перший ЗК України. У ньому було визначено суть земельних державних та муніципальних послуг та визначалися органи, що мали право розпоряджатися землею – ради народних депутатів, які в межах своєї компетенції передавали землі у власність або надавали у користування, вилучали їх [65].

Для впровадження положень ЗК України у 1990 році було прийнято Постанову Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» [66]. Відповідно до постанови весь земельний фонд визнавався об'єктом земельної реформи для перерозподілу земель серед усіх суб'єктів господарювання з метою рівноправного розвитку різних форм господарювання. У межах такого перерозподілу земельні ділянки передавалися у приватну власність громадянам, колективним сільськогосподарським підприємствам, установам та організаціям. Також була можливість набуття земельних ділянок у тимчасове користування. Іншими напрямками були трансформація державної форми власності на землю та перехід до таких форм власності, як колективна, приватна та комунальна, перерозподіл земель між власниками та користувачами, забезпечення заходів з охорони земель. Основні завдання та цілі тієї земельної реформи обґрунтовувалися переходом на ринкові відносини та необхідністю забезпечення раціонального використання такого важливого економічного ресурсу, як земля.

Позитивними результатами реформи постали: забезпечення виконання державних та регіональних програм раціонального використання та охорони земельних ресурсів, розробка основних напрямів державної політики у сфері земельних відносин, створення умов рівноцінного розвитку всіх форм власності на земельні ділянки, створення багатоманіття організаційно-

правових форм суб'єктів господарювання у сфері землекористування, організації землеустрою та ведення державного земельного контролю за використанням та охороною земель [67].

Також позитивним результатом було створення органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики у сфері земельних відносин, що принципово відрізнялося від попередньої радянської системи управління. Подальша діяльність державних установ і організацій мала спрямуватися на практичне втілення напрямів земельної реформи, інвентаризації земельного фонду України, оформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки юридичними особами та громадянами, роздержавлення земель колективних сільськогосподарських підприємств тощо. Необхідною складовою такої земельної реформи постало формування системи послуг у сфері земельних відносин.

Таким чином, першим етапом становлення системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності в Україні є період з 1990 по 2001 рік. У цей період здійснювалася активна законотворча робота, було сформовано систему органів державного управління для реформування земельних відносин та виконання функцій контролю за використанням та охороною земель. Проте система послуг у досліджуваній сфері перебувала на початковому етапі розвитку. Вона не мала відповідного законодавчого та інформаційно-технічного забезпечення. Фактично, система послуг була спрямована на інвентаризацію земельного фонду, перерозподіл на видачу правовстановлюючих документів.

Початок наступного періоду обумовлений прийняттям в новій редакції ЗК України від 25 жовтня 2001 року. На виконання положень ЗК України Указом Президента України від 30 травня 2001 року № 372/2001 було визначено основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки [68].

У зазначений період було впроваджено систему послуг у сфері земельних відносин, створено Державний комітет України по земельних

ресурсах. В складі комітету було утворено Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель як урядового органу державного управління [69]. Саме тоді відбулася істотна трансформація порядку надання послуг. Зокрема, було запроваджено електронну систему ведення ДЗК та реєстрації документів, що посвідчували право власності та користування земельною ділянкою. Якість надання послуг у сфері земельних відносин істотно покращилась, скоротилися терміни їх надання.

Наступний етап обумовлений зміною парадигми надання системи адміністративних послуг. Формування сучасної системи надання адміністративних послуг в Україні розпочалось з 2005 року після прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року [70]. Зазначений Закон заклав основу для створення центрів надання адміністративних послуг для населення. Подальше реформування сфери адміністративних послуг потребувало прийняття окремого закону про адміністративні послуги. Тому 17 червня 2009 року Розпорядженням КМУ № 682 було схвалено Концепцію проєкту Закону України «Про адміністративні послуги».

Зміна системи надання адміністративних послуг обумовила трансформацію публічного адміністрування і у сфері земельних відносин. З прийняттям 9 грудня 2010 року Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [71] та Указу Президента України від 08 квітня 2011 року за № 445/2011 «Про державне агенство земельних ресурсів» [72] відбулося перетворення Державного комітету України із земельних ресурсів в Державну агенцію земельних ресурсів України і створення Державної інспекції сільського господарства України. З утворенням вищезазначених органів відбулася трансформація системі надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин, оскільки відбувся розподіл компетенції між агенцією (сервісна складова) та інспекцією (контрольно-наглядова складова).

Саме у цей період було прийнято Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». Ст. 17 Закону визначено завдання центральних органів виконавчої влади, серед яких надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності [73]. Постанова таких завдань центральним органам виконавчої влади обумовило необхідність трансформації парадигми публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності. Прийняття зазначеного Закону також заклало системність щодо публічного адміністрування як в цілому, так і у сфері користування землями державної та комунальної власності.

У той же час, в органах місцевого самоврядування процедурні питання надання земельних послуг не зазнали істотних змін.

Досліджуваний період також охарактеризувався прийняттям 6 вересня 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги». Серед суб'єктів надання адміністративних послуг було визначено не тільки органи виконавчої влади, але й органи місцевого самоврядування [74]. Законом визначено вимоги щодо інформації про адміністративні послуги, якості та порядку надання такої послуги.

У 2013 році відбувся запуск електронного ДЗК України.

Новітній етап модернізації системи публічного адміністрування розпочався у 2014 році із оголошення КМУ реформи місцевого самоврядування.

Даний період характеризується перебудовою державних органів виконавчої влади у сфері земельних відносин, децентралізацією влади, внаслідок якої значна частина функцій з публічного адміністрування у сфері користування землями була делегована до органів місцевого самоврядування.

14 січня 2015 року Постановою КМУ № 15 «Про державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» утворено новий державний орган виконавчої гілки влади в сфері земельних відносин [75]. Утворення такого органу забезпечило технічну складову публічного адміністрування у

сфері користування землями державної форми власності. Адже на Держгеокадастр покладено завдання з розробки нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сфері земельних відносин; стандартів і технічних регламентів у сфері ДЗК, а також порядку створення та актуалізації картографічних матеріалів, кадастрових класифікаторів, довідників та баз даних; нормативно-технічних документів з питань геодезії, картографії, геоінформаційних систем. Служба також забезпечує формування та ведення Державного картографо-геодезичного фонду України, регіональних картографо-геодезичних фондів, бази цифрових і електронних карт та геопросторових даних, які використовуються у топографо-геодезичному та картографічному виробництві; забезпечує формування і ведення банку геодезичних даних та баз топографічних даних [75].

Таким чином, нове законодавство у сфері надання адміністративних послуг, яке набрало чинності з 2016 року, мало на меті впровадити доступність та належність якості адміністративних послуг шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, а також удосконалити процедури та умови надання адміністративних послуг. Основою розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державних адміністрацій у сфері адміністративних послуг є ступінь попиту серед жителів територіальних громад на конкретну послугу [76].

Новітній період також обумовлений підписанням Угоди про асоціацію з ЄС, набуттям Україною статусу кандидата у члени ЄС та останньою введеною земельною реформою 2020-2021 років, яка у 2022 році тимчасово призупинилася через введення воєнного стану в державі.

Сучасний період характеризується прийняттям наступних нормативно-правових актів: Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих

актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення»; «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», та інших нормативно-правових актів відповідно до компетенції органів публічного управління.

Поступова реалізація земельної реформи повинна вибудувати сучасну систему публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Поряд із запровадженням прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення метою реформи є також прозоре та ефективне управління земельними ресурсами. Однією із обов'язкових складових реалізації такої мети є впровадження ефективної системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності. Зокрема, реформа потребує наповнення ДЗК вичерпними та достовірними відомостями про земельні ділянки, речові права на які (документи, що посвідчують права на них) зареєстровано до 1 січня 2013 року, але відомості про які відсутні в ДЗК; завершення інвентаризації земель державної власності; наповнення ДЗК відомостями про земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності та інших категорій земель державної власності; запровадження нової уніфікованої методики нормативної грошової оцінки земель в межах територій територіальних громад; дерегуляції процедури погодження документації із землеустрою та оцінки земель, запровадження механізму консолідації земель сільськогосподарського призначення; забезпечення функціонування національного геопорталу геопросторових даних шляхом розроблення і затвердження Порядку функціонування національної інфраструктури геопросторових даних, їх оприлюднення; припинення корупційних механізмів тіньової оренди земель державних та комунальних підприємств та установ; прозорі передачі розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів (крім земель, що потрібні державі для виконання

її функцій) до комунальної власності сільських, селищних та міських рад; диджиталізації державних послуг – переведення надання всіх адміністративних послуг ДЗК в електронний формат [77].

Таким чином, проведений аналіз вказує на доцільність виокремлення наступних етапів становлення законодавства щодо публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності та розвитку такого процесу: 1 етап (1990-2000 роки), який характеризується початковим формуванням системи організації земельних ресурсів; 2 етап (2001-2005 роки), протягом якого впроваджено систему послуг у сфері земельних відносин; 3 етап (2006-2013 роки), що характеризувався формуванням парадигми адміністративних послуг в цілому, і у сфері земельних відносин зокрема; 4 етап (2014 – по теперішній час), протягом якого відбувається модернізація системи публічного адміністрування у сфері земельних відносин.

1.3. Зміст та принципи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності

Питання змісту та принципів публічного адміністрування сфери користування землями державної та комунальної власності фрагментарно розглянуто у дослідженнях В. Даугуля [78], К. Рибалка [54], Я. Штикера [79].

На наявність прогалин у дослідженні змісту публічного адміністрування вказують першочергово науковці у галузі адміністративного права. Вкрай особлива увага спрямовується саме на управління та розпорядження землями сільськогосподарського призначення, що актуально на сучасному етапі впровадження відкриття ринку земель такої категорії [80, с. 534].

Основною проблемою реформування системи публічного адміністрування у досліджуваній сфері є його імітаційний характер, відсутність комплексного, системного характеру. Перманентна реорганізація

органів публічного адміністрування у сфері землеустрою, користування земельними ресурсами, призводить до хаотизації землекористування, неможливості сталого розвитку агросфери, будівництва. Органи публічного адміністрування дублюють повноваження, не вибудовується чітка вертикаль управління. Фактично, неможливо забезпечити принцип належного управління як невід'ємної складової внутрішнього ринку ЄС. Такої ж точки зору додержуються К. Рибалко [54, с. 65-66], Ю. Легеза [81, с. 112].

Слід погодитися з думкою Д. Бусуйка: за наявності значної кількості наукових праць та нормативного регулювання у сфері приватної форми власності на земельні ділянки, користування землею, підстав виникнення, зміни та припинення прав на землю, публічно-правові засади використання та охорони земель залишається у більшій частині поза науковою увагою [82, с. 84].

Додатковим фактором доцільності нового змістовного наповнення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності постала децентралізація. В умовах децентралізації підвищується роль органів місцевого самоврядування у сфері публічного адміністрування. Необхідність реалізації органами місцевого самоврядування розпорядчих повноважень щодо земель територіальних громад зазначена у рішенні Конституційного Суду України № 10-рп/2010 від 01 квітня 2010 року. Відповідно до пп. а, б, в, г ст. 12 ЗК України до повноважень сільських, селищних, міських рад належать розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян і установ, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності. Конституційний Суд України вважає, що наведені повноваження охоплюються зазначеним у ст. 143 Конституції України поняттям «інші питання місцевого значення», а тому при їх здійсненні сільські, селищні, міські ради діють як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі й інші функції [83].

Реалізація таких владних повноважень органами місцевого самоврядування потребує посилення функцій публічного адміністрування у сфері землекористування на рівні територіальних громад. Зокрема, Р. Курильцев вважає, що в умовах проведення децентралізації публічного управління виникає необхідність передачі значних повноважень розпорядження наявними земельними ресурсами від державних органів влади органам місцевого самоврядування та громадам. Така передача потребує посилення складової адміністрування у всій системі управління як на державному, так і місцевому рівнях. Систему публічного управління у сфері використання та охорони земель автор визначає як «тріаду» оптимальних взаємозв'язків «права», «відповідальності» та «обмеження». Така «тріада» забезпечує баланс приватних, громадських, комунальних та державних інтересів у сфері землекористування, надає земельним відносинам соціальний, еколого-орієнтований розвиток, землевпорядно-організаційне та економіко-правове регулювання використання та охорони землі в ринкових умовах [84].

Зазначена проблема обумовлена відсутністю теоретичного підґрунтя щодо змісту публічного адміністрування у сфері земельних відносин в цілому та у сфері користування землями державної та комунальної власності конкретно.

Ситуація, що склалася, негативно відбивається на нормативному забезпеченні публічного адміністрування земельних відносин. Незважаючи на прийняття низки системних законодавчих актів у 2020 році (Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення»; «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»), залишаються чинними низка підзаконних нормативно-правових актів: постанова КМУ від 17 жовтня 2012 р. № 1051 «Про затвердження Порядку ведення ДЗК» [85], наказ МАПП України від 27 грудня 2012 року № 836

«Про затвердження Порядку адміністрування ДЗК» [86]. Проте багато положень таких актів вже застаріли та не забезпечують впровадження завдань земельної реформи 2020-2021 років з подальшою їх реалізацією.

Деякі підзаконні нормативно-правові акти втратили чинність, проте органами виконавчої влади не прийнято нові. Зокрема, втратив чинність наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 4 січня 2005 року № 1 «Про затвердження Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок» [87]. Проте до теперішнього часу не прийнято новий порядок видачі спеціальних дозволів. У той же час, ст. 168 ЗК України, ст.ст. 48, 52 Закону України «Про охорону земель» передбачено, що якщо діяльність призводить до порушення ґрунту на поверхні ділянки, власник земельної ділянки та землекористувач повинні здійснювати зняття, складування, зберігання поверхневого шару ґрунту та нанесення його на ділянку, з якої він був знятий (рекультивация), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності [88].

Безсистемність нормативного матеріалу у сфері користування землями державної та комунальної власності обумовлюється у тому числі і відсутністю легального визначення на рівні закону публічного адміністрування у сфері земельних відносин.

На доктринальному рівні зміст публічного адміністрування визначається по-різному.

В. Даугуль до земельних відносин, які становлять об'єкт публічного адміністрування, відносить: 1) публічно-сервісні земельні правовідносини, пов'язані з отриманням права власності на землю та її експлуатацією (землекористуванням); 2) управлінські земельні правовідносини, які виникають під час реалізації повноважень і функцій держави в особі уповноважених органів у сфері управління земельним фондом України; 3) контрольно-наглядові (охоронні) земельні правовідносини, пов'язані зі здійсненням контролю та нагляду за раціональним та ощадливим

використанням землі та земельних ділянок землевласниками та землекористувачами; 4) юрисдикційні [78, с. 10]. Тобто науковець до змісту публічного адміністрування включає весь спектр правовідносин, що виникають між суб'єктом управлінських відносин та об'єктом, а також контрольно-наглядові, внутрішні управлінські відносини.

Проте, виходячи зі змісту ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» таке фактичне ототожнення публічного адміністрування з управлінням та регулюванням в цілому є недоречним. Адже у ч. 1 ст. 17 означеного Закону чітко виокремлено завдання центральних органів виконавчої влади [73].

У ч. 2 ст. 17 даного Закону проведено диференціацію центральних органів виконавчої влади за їх завданнями. Для служби основними функціями є надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, для агентства – управління об'єктами державної власності, для інспекції - контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства [73].

Незважаючи на відмежування різних органів публічного управління за виконуваними функціями, у доктрині доволі часто терміном «публічне адміністрування» охоплюються всі визначені Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» завдання органів виконавчої влади. Зокрема, В. Колпаков у сутність публічного адміністрування вкладає виконання владних повноважень публічного змісту засобами управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [89].

Погоджуючись з ним, А. Мерзляк та В. Боклаг уточнюють зміст публічного адміністрування саме у сфері земельних відносин, як законодавчо регламентована діяльність всієї системи виконавчих органів держави і

органів місцевого самоврядування, а також посадових осіб у межах їхніх компетенцій.

Аналізуючи та узагальнюючи зміст терміну «адміністрування», можна конкретизувати його через надання органами публічного адміністрування, їх службовими особами та особами з делегованими повноваженнями, адміністративних (публічних) послуг. Публічне адміністрування в системі управління земельними ресурсами є одним із напрямів діяльності виконавчої гілки влади. Функціонально така діяльність складається з професійної діяльності службових осіб, осіб з делегованими повноваженнями, реалізації державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері ДЗК, державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. Крім того, згідно з Положенням «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру», затвердженим Постановою КМУ № 15 від 14 січня 2015 року, серед основних завдань Держгеокадастру є надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері [90].

В цілому погоджуючись із запропонованими авторами визначеннями змісту публічного адміністрування, доцільно зазначити, що органи місцевого самоврядування також виконують функції публічного адміністрування.

Таким чином, змістом публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності є організаційно-розпорядча, сервісна складова, тобто надання адміністративних послуг, та юрисдикційна, наглядова складова, що реалізується органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суб'єктами з делегованими публічно-владними повноваженнями.

Подібне змістовне наповнення має публічне адміністрування у державах ЄС. Зокрема, Законом Литовської республіки від 27 червня 2006 року № X-736 «Про публічне адміністрування» визначено наступні форми публічного адміністрування: адміністративне регламентування, нагляд або

контроль за здійсненням адміністративних актів; надання адміністративних послуг; адміністрування надання публічних послуг; внутрішнє адміністрування суб'єкта публічного адміністрування. Зокрема, надання адміністративних послуг включає: видачу дозволів (ліцензій); видачу документів, що підтверджують певні юридичні факти; надання особам встановленої законами інформації, розпорядником якої виступає суб'єкт публічного адміністрування; здійснення адміністративної процедури [91].

Однією з основних функцій публічного адміністрування є надання адміністративних послуг. Тому змістовне наповнення публічного адміністрування є неповним без конкретизації терміну «адміністративна послуга».

Легальне визначення адміністративної послуги закріплено у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням КМУ № 90-р від 5 лютого 2006 року [92], та Закон України «Про адміністративні послуги» [68].

Аналіз положень зазначених нормативно-правових актів вказує на наступні ознаки адміністративної послуги: є результатом здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (суб'єктом надання адміністративних послуг); підставою надання такої послуги є заява фізичної або юридичної особи; спрямована на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичною або юридичною особою. Концепцією конкретизовано результат адміністративної послуги: видача дозволів (ліцензій), прийняття рішень, проведення реєстрації тощо. Тобто адміністративні послуги відображають сервісну складову публічного адміністрування і спрямовані на документальне оформлення набутих, змінених або припинених прав, обов'язків фізичних або юридичних осіб.

Проведений аналіз дозволяє виокремити наступні складові публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності: реалізація державної політики у сфері користування землями державної та комунальної власності (в тому числі топографо-геодезична і

картографічна діяльність, землеустрій, діяльність у сфері ДЗК, користування та охорона земель державної та комунальної форми власності), нагляд та контроль у сфері користування землями державної та комунальної власності; надання адміністративних послуг; внутрішнє адміністрування у селищних, сільських, міських радах, районних, міських, обласних державних адміністраціях, а також центральному органі виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальних органах.

Слід зазначити про необхідність розмежування публічного адміністрування та державної політики. Суб'єкти публічного адміністрування реалізують державну політику, проте не займаються її розробкою. Вони не виконують функції політичного характеру: формування політики держави, громадські обговорення законопроектів у сфері земельних відносин тощо.

Необхідно розрізняти політичну складову публічної влади в цілому, яка не є сферою діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Зокрема, суб'єкти політичної діяльності несуть політичну відповідальність (не переобрання на наступний термін), а суб'єкти публічного адміністрування – адміністративну, цивільно-правову та навіть кримінальну відповідальність. Повноваження суб'єктів політичної діяльності обумовлені політичними програмами, цілями та політичною доцільністю, а суб'єктів публічного адміністрування – законом (ст. 19 Конституції України). За галузевою ознакою діяльність суб'єктів публічного адміністрування регулюється нормами конституційного права, а суб'єктів публічного адміністрування – адміністративного права.

Змістовна наповненість публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності включає суб'єкт та об'єкт адміністрування, а саме які органи здійснюють публічне адміністрування щодо земель державної та комунальної власності. Сутність та особливості суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування

землями державної та комунальної власності більш детально буде досліджено у 2 розділі роботи.

Дослідимо зміст категорії «користування землями державної та комунальної власності».

Ст. 13 Конституції України встановлює, що земля в межах території України є власністю Українського народу [93]. У Основному Законі України земля визначається як «земельний фонд України», що вміщує усі землі в межах території України, у тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами. Саме в такому розумінні земля є власністю Українського народу.

У Конституції України не розкриваються категорії «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси», оскільки за предметною приналежністю вони містяться у земельному, природноресурсному законодавстві (ЗК України, Кодекс України про надра, Закон України «Про охорону природного середовища» тощо).

У ЗК України закріплено визначення саме земельної ділянки (ст. 79), що за змістом цієї статті не можна ототожнювати із землею в межах території України. У такому аспекті органи державної влади, місцевого самоврядування здійснюють представництво Українського народу у земельних правовідносинах. Проте такі представницькі повноваження не варто ототожнювати з конкретною компетенцією органів державної влади та місцевого самоврядування щодо публічного адміністрування. Поняття «земля» є теоретичним узагальненням сукупності всіх земельних ділянок на території України, і може застосовуватися тільки в тому випадку, коли відповідає змісту, закладеному в Конституції України [94, с. 60].

Розмежування земель за формами власності проведено у ЗК України. Землі державної власності формуються за виключною ознакою: це всі землі України, окрім земель комунальної та приватної власності (ч. 1 ст. 84 ЗК України). Землі комунальної власності визначаються за суб'єктним та територіальним критеріями: землі територіальних громад сіл, селищ, міст в

межах населених пунктів відповідно до ст. 83 ЗК України. Виключенням є землі приватної форми власності [49].

Можливість передачі земельних ділянок у приватну форму власності обмежена виключним переліком земель, які не можуть мати такий правовий режим (ч. 4 ст. 83 ЗК України). Зазначений перелік сформовано або за критерієм загального користування (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо), або спеціального (землі під залізницями, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту, землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення) [49].

Тобто сільські, селищні, міські ради здійснюють публічне адміністрування щодо таких ділянок в межах територіальної громади (крім виключних випадків державної власності), проте обмежені у повноваженнях щодо розпорядження ними шляхом передачі в оренду чи інше користування фізичним та юридичним особам.

ЗК України визначено динаміку земельних відносин, коли територіальні громади можуть набути землю у комунальну власність внаслідок передачі земель державної власності, відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; прийняття спадщини; придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; виникнення інших підстав, передбачених законом [49].

Згідно з положеннями Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 року № 5245-VI2 землі державної та комунальної власності в Україні вважаються розмежованими [95]. Тому певні земельні ділянки автоматично перейшли до земель комунальної власності. Зокрема, це земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної

територіальної громади; які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій; всі інші землі, розташовані в межах відповідних населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок, які залишаються у державній власності (на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності; які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; які належать до земель оборони; земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України) – п. 3 розділу II «Прикінцеві положення» зазначеного Закону [95].

У державній власності відповідно до п. 4 Розділу II «Прикінцеві положення» даного Закону було залишено:

- земельні ділянки в межах населених пунктів, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності, які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; які належать до земель оборони;

- землі зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

- усі інші землі, розташовані за межами населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок комунальної форми власності (на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади; які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій) [95].

Слід зазначити, що законодавче розмежування земель державної та комунальної власності без належного механізму адміністрування призводить

до істотних корупційних ризиків у сфері використання таких земель, втрат грошових надходжень до державного та місцевого бюджетів. За офіційними даними, Держгеокадастр на початок 2020 року вважався розпорядником більш ніж 10,4 млн. га державних земель сільськогосподарського призначення, проте після проведення аудиту з'ясувалося, що у державній власності реально тільки близько 3 млн. га [96].

Таким чином, об'єкт публічного адміністрування конкретизований у ЗК України. Проте визначене Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» розмежування земель державної та комунальної власності потребує дієвого механізму публічного адміністрування для реального виділення земельних ділянок на місцевості, їх інвентаризації та приведення у відповідність інформації у ДЗК.

В цілому, публічне адміністрування у сфері землекористування можна охарактеризувати як організаційно-розпорядчу діяльність органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, саморегульованих організацій, інших інститутів громадянського суспільства, яка має певні організаційно-правові форми, спрямовані на реалізацію державної земельної політики, забезпечення ефективного використання земельних ресурсів, збалансування суспільних, екологічних та економічних інтересів. Суб'єктами публічного адміністрування, відповідно, є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, саморегульовані організації та інститути громадянського суспільства.

Наявність ефективної системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності не лише сприяє одержанню матеріальних благ, зокрема надходженням коштів до бюджетів відповідних рівнів, економічній вигоді землекористувачів, але й забезпечує раціональне використання земель з метою недопущення погіршення їхнього якісного стану [97].

Однією зі складових належного публічного адміністрування є принципи публічного адміністрування у сфері користування землями комунальної та державної власності.

Загалом, принципи адміністративного права детально досліджено у вітчизняній науці. Принципи адміністративного права досліджувалися у наукових працях Г. Атаманчука [98], Ю. Битяка [99], В.Курила [100], Р. Мельника [17], А. Пухтецької [101]. Окремими авторами досліджувалися питання співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління [102].

Визначення принципів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності обумовлене необхідністю конкретизації його сутності, заповнення прогалин у законодавстві. Судовою практикою формується межі застосування аналогії права для усунення прогалин. Так, відповідно до позиції Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 640/23179/19 аналогія закону та аналогія права допускається для застосування адміністративним судом виключно з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень та лише у випадку взагалі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини [103]. Чинним Кодексом адміністративного судочинства України розширено застосування аналогії права не тільки у матеріальних, але й процесуальних відносинах.

Принципи права мають наступні властивості: є універсальними; забезпечують стабільність та сталий розвиток всієї системи права; визначають напрями правотворчої та правозастосовчої діяльності; є засобом подолання прогалин у праві, правильного тлумачення норм права; відображають стан правосвідомості у суспільстві.

Слід вказати, що, незважаючи на наявність великої кількості наукових досліджень як у теорії, філософії права, так і у галузевих науках, змістовна складова принципів, як правової категорії, залишається невизначеною.

Усталеним є наступне розуміння принципів: це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо); внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей та діяльності [104, с. 110-111].

Загальновизнаним є також те, що принципи права формують систему права в цілому і є орієнтиром для еволюції права. Такої точки зору у сфері адміністративного права дотримується Ю. Битяк та зазначає, що саме принципи адміністративного права є його фундаментом [99].

У контексті предмета дослідження представляється корисним на підставі загальновизнаних класифікацій принципів права визначити систему принципів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

У теорії права детально опрацьовано питання класифікації принципів права, проте у сучасній науці адміністративного права таке питання досліджено фрагментарно. У теорії права підставами класифікації принципів є галузь застосування [105; 106], зміст [107] тощо.

У науці адміністративного права принципи класифікуються на загальні та спеціальні [108], конституційні та організаційно-функціональні принципи адміністративного права [102].

Заслуговує на окрему увагу класифікація європейських принципів адміністративного права, запропонована А. Пухтецькою. Авторка виділяє засадничий (основоположний) принцип верховенства права. Інші європейські принципи адміністративного права авторка класифікувала на дві групи: європейські принципи адміністративного права щодо організації публічної

адміністрації (скорочено-інституційні принципи); європейські принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації (скорочено – принципи діяльності), у тому числі у відносинах з приватними особами [101, с. 8].

В. Даугуль об'єднує принципи діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин у наступні групи: 1) загальносистемні принципи діяльності органів публічної адміністрації, що притаманні всім без винятку органам державної влади; 2) спеціальні принципи, що притаманні саме органам публічної адміністрації у сфері земельних відносин; 3) процедурні принципи діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин [53, с. 237]. Запропонована автором класифікація є корисною у контексті предмета дослідження, оскільки він комплексно дослідив загальноправові принципи, принципи публічного адміністрування та запропонував авторську класифікацію, виходячи з особливостей земельних відносин. Проте за межами авторської класифікації залишилися принципи діяльності саморегульованих організацій у сфері землекористування; внутрішнього адміністрування у селищних, сільських, міських радах; районних, міських, обласних державних адміністраціях; центральному органі виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та їх територіальних органах.

Таким чином, принципи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної – це керівні, основоположні ідеї, засади, що відображають його об'єктивні закономірності та істотні складові такої організаційно-розпорядчої діяльності.

Виходячи з наведених вище класифікацій, принципи публічного адміністрування доцільно поділити на загальні та спеціальні.

До загальних принципів можна віднести: верховенство права, законність, правову визначеність, пріоритет прав і свобод людини і громадянина. Зазначені принципи закріплено у Конституції України,

міжнародно-правових документах (Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод тощо).

Деякі автори до конституційних принципів також відносять: демократизм; взаємну відповідальність суб'єктів публічної адміністрації й об'єктів публічного управління; гуманізм і справедливість у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління [109, с. 82].

Загальні принципи забезпечують відповідність публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності духу права, тим ціннісним засадам, які закладено Конституцією України та міжнародно-правовими актами. Окрім ціннісних орієнтирів, загальні принципи права є засобом усунення прогалин у правозастосовній діяльності судів. Оскільки норми Конституції України є нормами прямої дії, то суди безпосередньо посилаються на норми Конституції при вирішенні земельних спорів. Зокрема, у адміністративному судочинстві при розгляді земельних спорів одним із засадничих принципів є те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19) [17]. Посилання на цю норму міститься у ряді постанов Верховного Суду, зокрема у постанові Касаційного адміністративного суду від 11 грудня 2019 року у справі № 345/457/16-а, адміністративне провадження № К/9901/39126/18 [110].

Слід зазначити, що у законодавстві окремо не прописано спеціальні принципи публічного адміністрування. Проте, у Законі України «Про адміністративні послуги» закріплено принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг (ст. 4). До таких принципів віднесено: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної

мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [74].

Верховенство права є конституційним принципом правової держави, закріпленим у частині 1 статті 8 Конституції України. На міжнародному рівні досягнуто консенсус стосовно обов'язкових елементів поняття «верховенство права». Цими елементами є: законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом [111]. У контексті предмета дослідження принцип верховенства права зобов'язує державу забезпечити прозорий, підзвітний, демократичний процес адміністрування з недопущенням свавілля, можливістю ефективного оскарження дій, бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування як у адміністративному, так і у судовому порядку; недопустимістю дискримінації у сфері користування землями державної та комунальної власності; дотриманням прав людини.

Зазначений принцип розвинено у ст. 3 Конституції України: людина, її честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [93]. Принцип верховенства права характеризується повагою до людської гідності й включає приязне ставлення органу публічної адміністрації до громадянина [112, с. 82].

Принцип законності є складовим елементом принципу верховенства права. Він відображений у ч. 2 ст. 19 Конституції України (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) [93] та ст. 5 Закону України «Про

адміністративні послуги» (виключно законами встановлюються підстави для одержання адміністративної, в тому числі публічної, послуги; суб'єкт надання послуг і відповідні його повноваження; перелік і вимоги до документів для отримання послуги; платність або безоплатність послуги; граничний строк надання; перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги; перелік адміністративних послуг, що надаються в державі) [74].

Принцип рівності у сфері публічного адміністрування передбачає рівність всіх суб'єктів такого процесу перед законом, ідентичність прав та обов'язків у учасників процедури, недопустимість дискримінації, безпідставних переваг чи привілеїв для будь-якої фізичної особи, юридичної особи, посадової особи, органу державної влади, місцевого самоврядування. Зокрема, надання адміністративних послуг розпорядниками земель державної та комунальної власності передбачає обслуговування суб'єктів звернення у порядку черговості; однотипні умови послуг (строки, перелік необхідних документів, оплатність/безоплатність послуги).

Відкритість та прозорість адміністративних послуг вимагає наявність повних, оперативних відомостей про адміністративні послуги та порядок їх надання у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Принцип юридичної визначеності є складовим елементом принципу верховенства права. Публічне адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності повинно здійснюватися у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю. Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед, тобто до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку [111].

Принцип правової визначеності не виключає наявність дискреційних повноважень у розпорядників земель державної, комунальної форми власності. Проте така дискреція не має супроводжуватися зловживанням

наданими повноваженнями. У законодавстві повинні бути визначені обсяги такої дискреції з достатньою чіткістю для захисту від свавілля органів державної влади. Держава має дотримуватись взятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки («легітимні очікування») [111].

Доцільно в роботі конкретизувати принцип правової визначеності (сталості) щодо предмета дослідження: у випадку зміни законодавства, що регулює правила проведення адміністративної дозвільної процедури у сфері земельних відносин у період розгляду справи, застосовуються положення, що діяли на момент початку такого розгляду як для суб'єкта звернення, так і осіб, на права, інтереси та (або) обов'язки яких впливає видача або відмова у видачі дозвільного документа. Розширення кола осіб дозволяє захистити у судовому порядку права як суб'єкту звернення, так і іншим особам, права яких можуть бути порушені неналежною реалізацією дозвільної процедури. Адже підставою для звернення до суду є саме порушення прав позивача. Процедурні порушення є найбільш розповсюдженою підставою звернення у адміністративному судочинстві. Користування земельними ділянками супроводжується зіткненням значної кількості законних інтересів землекористувачів, територіальних громад, суб'єктів господарювання, громадян. Доволі розповсюдженими є питання забезпечення екологічних прав громадян у сфері землекористування. Тому таке розширене тлумачення суб'єктів захисту від законодавчих змін у сфері дозвільних земельних процедур є гарантією верховенства права.

Порушує принцип правової визначеності також звуження застосування механізму «мовчазної згоди». Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» [113] було внесено зміни до ч. 7 ст. 118 ЗК України. Відповідно до останніх змін принципом «мовчазної згоди» можуть скористатися тільки особи, яким належить на праві власності об'єкт нерухомості (жилий будинок, іншу будівлю, споруду), для

безоплатного одержання земельної ділянки під таким об'єктом нерухомості. Якщо протягом місяця такій особі не надали дозвіл чи відмову, вона має право самостійно без дозволу замовляти розроблення проєкту землеустрою [113]. Проте, виходячи з принципів легітимних очікувань та правової визначеності, доцільним є повернути застосування принципу «мовчазної згоди» і на безоплатне одержання будь-якої земельної ділянки державної або комунальної власності у приватну власність.

Якщо у місячний строк з дня реєстрації клопотання відповідний орган, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, не надав дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивовану відмову у його наданні, то особа, зацікавлена в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, у місячний строк з дня закінчення зазначеного строку замовляє розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання такого дозволу, про що письмово повідомляє даний орган.

Звуження застосування принципу «мовчазної згоди» призводить до затягування органами-розпорядниками земельних ділянок у розгляді клопотань про розроблення проєкту землеустрою. При цьому, судова форма захисту є достатньо розтягнутою у часі, потребує судових витрат. Не є усталеною судова практика щодо належного способу захисту: або зобов'язати орган-розпорядник розглянути клопотання у встановлені законодавством строки, або надати дозвіл на розробку проєкту землеустрою.

Адже не є усталеною точка зору, чи мають у цьому випадку повноваження органу-розпорядника дискреційний характер. Дискреційне повноваження – повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано (ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру») [114].

Результативність передбачає орієнтацією суб'єктів публічного адміністрування на вирішення поставлених завдань.

Принцип доступності забезпечує реальну можливість особи звернутися за отриманням певної адміністративної послуги до розпорядника землями державної, комунальної власності, а також доступність інформації про адміністративні послуги.

Принцип зручності передбачає врахування інтересів і потреб споживачів послуг. Зручність забезпечується альтернативою способу звернення за адміністративною послугою: поштою, електронною поштою, особистим прийомом тощо; оптимізацією кількості інстанцій, залучених до надання послуги; координацією співпраці між декількома інстанціями для надання декількох послуг за принципом «єдиного вікна»; можливістю попереднього онлайн-запису з нумерацією черги; чітким визначенням графіку прийому та його дотриманням; зручними формами оплати послуг [115].

Впровадження мобільного додатку «Дія» надає можливість отримання адміністративних послуг онлайн. Зокрема, через такий портал можна подати заяву на надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, також он-лайн отримати відомості про власника землі, витяг про нормативну грошову оцінку земельної ділянки, витяг з відомостями з ДЗК.

Своєчасність передбачає дотримання установленого терміну надання послуги та намагання надати адміністративну послугу у коротші терміни. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен урахувати законні інтереси особи щодо прискореного надання послуги. У ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначається, що граничний строк надання адміністративної послуги не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги [74]. Додатково у Законі прописано критерії визначення строків: найкоротший строк, мінімальна кількість відвідувань суб'єктом звернення,

просічний термін прийняття рішення колегіальним органом та виконання певних проміжних дій.

У науковій літературі виділяються й інші принципи публічного адміністрування. Зокрема, Н. Шура виокремлює: пропорційність, тобто відповідність масштабів адміністративних рішень і способів їх реалізації цілям адміністрування; недопущення зловживань з боку органів публічного адміністрування (суб'єкт публічного адміністрування повинен діяти у межах, спосіб, правилах і процедурах, дозволених законом); службова співпраця (надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень); ефективність (економне використання ресурсів під час прийняття рішень з адміністрування, мінімізація витрат на прийняття рішень); субсидіарність (рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватись на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним); «єдине вікно» (весь спектр адміністративних послуг від надання інформації за вимогою громадянина до підготовки індивідуальних правозастосовних актів повинен реалізовуватися на одному робочому місці з усуненням непотрібних бюрократичних процедур); зворотний зв'язок (забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування із громадянами, врахування потреб громадян); соціальна справедливість (поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення) [116].

Відповідно до постанови КМУ від 31 серпня 2016 року за № 580 з 1 жовтня 2016 року у територіальних органах Держгеокадастру, що забезпечують здійснення повноважень із погодження проєктів землеустрою щодо відведення земельної ділянки, запроваджено принцип екстериторіальності погодження таких проєктів [117] (якщо мова йде про землі, розпорядниками яких є державні органи влади).

Всі проаналізовані принципи спрямовані на впровадження належного урядування у сфері користування землями державної та комунальної власності [118].

Проведений аналіз вказує на достатньо пропрацьовані у науковій літературі принципи публічного адміністрування у сфері зовнішніх відносин, за відсутності аналізу принципів внутрішнього адміністрування. Доцільно конкретизувати, що органи публічного адміністрування у сфері користування землями державної, комунальної форм власності повинні гарантувати узгодженість всіх одночасно виконуваних процедур щодо одних і тих самих прав та обов'язків зацікавленої особи. Заслуговує на підтримку наступна позиція: зацікавлена особа зобов'язана негайно повідомити орган публічного адміністрування, якщо такі дії одночасно виконуються іншими органами.

Таким чином, публічне адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності – це законодавчо регламентована діяльність всієї системи виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб, а також саморегульованих організацій у межах їх компетенцій щодо реалізації державної політики у сфері земельних відносин, надання адміністративних послуг, застосування заходів впливу за порушення правил землекористування.

Висновки за Розділом 1:

1. Аналіз змісту розглянутих у підрозділі категорій «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» дає підстави стверджувати, що всі вони є складовими частинами управління і співвідносяться між собою як частини родового поняття. Дані категорії мають як спільні, так і відмінні характеристики, що виключає можливість їхнього ототожнення.

2. Публічне управління є більш загальноживаною категорією за суб'єктним складом, оскільки містить в собі діяльність як органів державної влади (зокрема виконавчої), так і органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій, діяльність яких спрямована на досягнення

суспільно значущої мети. Публічне управління характеризується залученням суспільства до контролю за діяльністю всіх органів публічної влади.

3. Публічне адміністрування є діяльністю професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій), пов'язаною з виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики у сфері земельних відносин, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг.

4. Публічне адміністрування у сфері земельних відносин є частиною всієї системи публічного адміністрування, але специфіка об'єкта адміністрування, відносин щодо раціонального використання, володіння та розпорядження земельними ділянками, а також охорони земель, дозволяє виділити його в окремий правовий інститут, наділений певними особливостями. Така специфіка полягає у наступному: земля є продуктом природи, виникла та існує поза волею та свідомістю людини; у процесі раціонального користування, з дотриманням усіх встановлених норм, вона не зношується, не зменшуються її корисні властивості; можливість використання землі у цивільному обігу обумовлена просторовою прив'язкою, об'єктивацією земельної ділянки.

5. Враховуючи існування проблеми впровадження інформаційної взаємодії між всіма кадастрами, доцільно визначити базовим саме ДЗК, адже основою функціонування всіх наявних кадастрів є земля. Такий підхід може удосконалити всю систему публічного адміністрування у сфері земельних відносин. Зокрема, адресний реєстр може містити не тільки адресу, але й місце розташування певного об'єкта, прив'язку до конкретної земельної ділянки з кадастровим номером.

6. Історико-правовими етапами розвитку системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності є: 1 етап (1990-2000 роки) початкове формування системи органів земельних ресурсів; 2 етап (2001-2005 роки) впровадження системи послуг у

сферу земельних відносин; 3 етап (2006-2013 роки) формування парадигми адміністративних послуг в цілому, і у сфері земельних відносин; 4 етап (2014- по теперішній час) модернізація системи публічного адміністрування у сфері земельних відносин.

7. Складовими публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності є: реалізація державної політики у сфері користування землями державної та комунальної власності (топографо-геодезична і картографічна діяльність, землеустрій, діяльність щодо ведення ДЗК, використання та охорона земель державної та комунальної форми власності), нагляд та контроль у сфері користування землями державної та комунальної власності; надання адміністративних послуг; внутрішнє адміністрування у селищних, сільських, міських радах; районних, міських, обласних державних адміністраціях; центральному органі виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальних органах.

8. Змістом публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності є організаційно-розпорядча, сервісна складова, тобто надання адміністративних послуг, та юрисдикційна, наглядова складова, що реалізується органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суб'єктами з делегованими публічно-владними повноваженнями.

9. Принципи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності – це керівні, основоположні ідеї, засади, що відображають об'єктивні закономірності та істотні складові публічного адміністрування у даній сфері.

10. Доцільно конкретизувати в адміністративному законодавстві принцип правової визначеності: у випадку зміни законодавства, що регулює правила проведення адміністративної дозвільної процедури у сфері земельних відносин у період розгляду справи, застосовуються положення, що діяли на момент початку такого розгляду як для суб'єкта звернення, так і

осіб, на права, інтереси та (або) обов'язки яких впливає видача або відмова у видачі дозвільного документа. Розширення кола осіб дозволить захистити права у судовому порядку як суб'єкту звернення, так і іншим особам, права яких можуть бути порушені неналежною реалізацією дозвільної процедури.

11. Відповідно до усталених у практиці Європейського суду з прав людини та регламентованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод принципів правової визначеності та легітимних очікувань, запропоновано повернути реальне застосування принципу «мовчазної згоди» при реалізації права на безоплатне одержання земельної ділянки державної або комунальної власності у приватну власність згідно з передбаченою чинним земельним законодавством процедурою, шляхом реалізації даного принципу не як формального права громадян, а як юридичного факту на основі якого виникає право на здійснення подальших правовідносин.

На сьогодні при практичному втіленні даний принцип не працює та не можливий до реалізації, адже закріплений в земельному законодавстві таким чином, що реалізація даного принципу в більшості випадків не матиме для заявника бажаного результату, бо складаються обставини, що суб'єкт господарської діяльності уповноважений розробити землевпорядну документацію, або просто відмовляється розробляти проєкт землеустрою в межах «мовчазної згоди», або потім дану документацію не реально затвердити у визначеному законом порядку, відповідно з неможливістю подальшої реєстрації земельної ділянки та речового права на земельну ділянку.

Доречно внести зміни до Земельного кодексу України в аспекті реалізації дієвості застосування принципу «мовчазної згоди» на безоплатне одержання у власність земельної ділянки державної або комунальної власності, виклавши абзац 2 частини 7 статті 116 ЗК України в наступній редакції: «У разі якщо у місячний строк з дня реєстрації клопотання Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної

Республіки Крим, відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, не надав дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність особи, якій належить право власності на об'єкт нерухомості (жилий будинок, іншу будівлю, споруду), розташований на такій земельній ділянці, або мотивовану відмову у його наданні, то особа, зацікавлена в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, у місячний строк з дня закінчення зазначеного строку замовляє розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання такого дозволу, про що письмово повідомляє Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. До письмового повідомлення додається договір на виконання робіт із землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Розроблений проєкт землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання такого дозволу від уповноваженої особи має містити відмітку про розроблення на підставі даної норми».

12. Доцільно виокремити принципи узгодженості внутрішніх рішень і процедур (внутрішнього адміністрування) у сфері користування землями державної та комунальної власності, – органи публічного адміністрування у сфері користування землями державної, комунальної власності повинні гарантувати узгодженість всіх одночасно виконуваних процедур щодо одних і тих самих прав та обов'язків зацікавленої особи, що доречно зробити шляхом доповнення Закону України «Про адміністративні послуги» наступними положеннями: зацікавлена особа зобов'язана негайно повідомити орган публічного адміністрування, якщо такі дії одночасно виконуються іншими органами.

Внесення запропонованих положень у законодавство дозволить уникнути дублювання або ж суперечності при реалізації повноважень з публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМ ВЛАСНОСТІ

2.1. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності

Одним із основних елементів механізму публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності є суб'єкти такого адміністрування.

Питання суб'єктного складу публічного адміністрування у сфері земельних відносин досліджувалися В. Даугулем [78], Д. Кондратенком [119], С. Єлькіним [120], О. Піддубним [121], О. Світличним [122]. Суб'єктному складу публічного адміністрування в цілому присвячено праці В. Авер'янова [123], І. Арістової, О. Роговенко [124; 125], В. Дзюндзюк, Н. Мельтюхової [126], В. Кадали [127], Т. Карабіна [128], А. Маслова [129], В. Терещук [130], О. Янчук [131], М. Логвиненка [177].

Проте, питання суб'єктів публічного адміністрування саме у сфері користування землями державної та комунальної власності досліджено фрагментарно, тому воно потребує конкретизації з врахуванням земельної реформи, появи об'єднаних територіальних громад та інших нововведень, обумовлених процесами децентралізації в державі.

Аналіз наукової літератури вказує на відсутність універсального підходу до поняття та видів суб'єктів публічного адміністрування. У законодавстві також відсутнє поняття суб'єкта публічного адміністрування. Застосовуються лише поняття суб'єкт владних повноважень, суб'єкт надання адміністративної послуги, орган державної влади, орган місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України суб'єктом владних повноважень є орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх

посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [132].

Згідно з п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [74].

Терміни «орган держави», «орган державної влади» застосовуються у ст.ст. 5, 6, 59 Конституції України. Поняття «органу державної влади» у законодавстві відсутнє. У ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» надано визначення «державного органу»: органу державної влади, в тому числі колегіального державного органу, іншого суб'єкту публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю [133].

У спеціальному Законі «Про захист економічної конкуренції» під «органом влади» розуміються міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК та органи виконавчої влади АРК, державні органи, що здійснюють регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, ринків капіталу та організованих товарних ринків, державні органи приватизації, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, місцеві органи виконавчої влади [134].

Таким чином, поняття «орган державної влади», «державний орган», «орган влади» є тотожними. Такий орган створюється на підставі відповідного закону, яким визначаються його владні публічні повноваження.

Поняття «суб'єкта владних повноважень» включає у себе як орган державної влади, так і суб'єкта надання адміністративних послуг.

Без розкриття змістовного наповнення у галузевих законодавчих актах застосовуються терміни «незалежні фахівці у сфері публічного адміністрування» (ч. 7 ст. 21³ Закону України «Про культуру» [135]), «ведення та адміністрування ДЗК» (ст.ст. 6, 7 Закону України «Про державний земельний кадастр» [136]), «ведення та адміністрування Державного фонду документації із землеустрою та оцінки земель» (ст. 32 Закону України «Про землеустрій» [19]), «адміністрування реєстру» (Розділ VI Закону України «Про публічні електронні реєстри» [137]).

Виходячи з авторського розуміння публічного адміністрування як діяльності професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій), пов'язаної з виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики у сфері земельних відносин, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг, доцільно окреслити наступний суб'єктний склад публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності: органи державної влади (зокрема виконавчої), органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, саморегульовані організації та інші суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями.

Висловлена позиція відображає сформоване у науковій літературі широке розуміння суб'єктів публічного адміністрування. Таким чином в цілому, можна виокремити три точки зору щодо структури суб'єктів публічного адміністрування: вузька, широка та надширока.

За першою концепцією до суб'єктів публічної адміністрації відносять органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Президента України та Адміністрацію Президента України [138, с. 55–76].

За широкою концепцією суб'єкти публічного адміністрування є «системою органів державної, насамперед виконавчої, влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного

інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства» [139, с. 43].

За надширокою концепцією до суб'єктів публічного адміністрування відносяться не тільки органи державної влади; органи влади АРК; органи місцевого самоврядування; посадові і службові особи; інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [140, с. 126], а й Верховна Рада України; Рахункова палата України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України та Офіс Президента України; Рада Національної Безпеки та Оборони України; Представник Президента України в АРК; органи прокуратури; Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції; Національна Школа Суддів України; Вища Кваліфікаційна Комісія Суддів України; органи суддівського самоврядування; Державна Судова Адміністрація України; Вища Рада Правосуддя; органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади (національні комісії регулювання природних монополій та Служби Безпеки України); суб'єкти публічних повноважень із особливим статусом (наприклад, Національний Банк України); дипломатичні представництва та консульські установи України, постійні представництва України при міжнародних організаціях; органи місцевого самоврядування; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади, а також юридичні особи приватного права; фізичні особи; юридичні особи та колективні суб'єкти, що не наділені статусом юридичної особи; інші суб'єкти публічних повноважень – консульства, дипломатичні представництва, місії [141, с. 120–133].

Проте таке надшироке розуміння суб'єктів публічного адміністрування не відображає ті функції, які вони повинні виконувати у сфері користування землями державної та комунальної власності. У такому разі є незрозумілим,

яким чином відбувається відокремлення публічного адміністрування від державної політики у сфері земельних відносин.

Вузька концепція відображає закріплене у законодавстві поняття органу державної влади. Проте така позиція також є спірною, оскільки ототожнює державне управління та публічне адміністрування.

Застосування широкої концепції структури суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності відповідає ст.ст. 4, 5 Кодексу адміністративного судочинства, оскільки оскарженню підлягають дії, бездіяльність не тільки органів державної влади, місцевого самоврядування, а й посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій, делегованих повноважень, адміністративних послуг, – то є логічним, що вони є суб'єктами публічного адміністрування. Відповідно до ст. 1174 ЦК України шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових або службових осіб органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування відшкодовується державою, АРК або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи [51].

Одним із завдань належного публічного адміністрування є забезпечення можливості оскарження незаконних дій, бездіяльності суб'єктів такого адміністрування у сфері користування землями комунальної та державної власності, компенсації завданих збитків. Механізм буде працювати тільки у випадку єдиного підходу до кола суб'єктів публічного адміністрування як у земельному, адміністративному, цивільному законодавстві, так і у процесуальному законодавстві. Тому є логічним включення до кола суб'єктів публічного адміністрування не тільки органів державної влади, а й посадових, службових осіб.

Необхідність нівелювання корупційних ризиків при публічному адмініструванні у сфері користування землями державної та комунальної

власності також потребує включення посадових та службових осіб до кола таких суб'єктів.

Для прикладу, ЗК України, Законами України «Про землеустрій», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» передбачено безоплатну процедуру зміни цільового призначення земельних ділянок. Безоплатність такої процедури, неврахування істотного підвищення вартості земельної ділянки внаслідок зміни цільового призначення у сукупності з можливою недоброчесністю посадових осіб органів місцевого самоврядування створюють передумови впровадження корупційних практик. Мотивацією таких рішень є не потреби розвитку територіальних громад, а неправомірна вигода посадових осіб органів місцевого самоврядування (наприклад, начальників управлінь державного архітектурно-будівельного контролю органів місцевого самоврядування).

Істотними корупційними ризиками також супроводжується зловживання правами постійного користування земельними ділянками державної та комунальної власності. За даними Держгеокадастру понад 757 тис. гектарів земель сільськогосподарського призначення перебувають на праві постійного користування у підприємств, установ та організацій державної та комунальної форм власності [142]. З метою отримання незаконної вигоди посадові особи державних та комунальних підприємств обходять законодавчі обмеження щодо розпорядження земельними ділянками державної, комунальної форми власності шляхом укладення договорів про спільну діяльність для обробки земельної ділянки з певним суб'єктом господарювання, для будівництва на земельній ділянці.

Слід також вказати на відсутність законодавчо визначених критеріїв розмежування понять посадових та службових осіб у сфері користування земельними ресурсами. Загалом, на посадових та службових осіб здійснюється посилення у ст. 1174 ЦК України [51], ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [132]. Проте є незрозумілим, як ці

поняття співвідносяться між собою. Комплексний аналіз положень Кримінального кодексу України [143], Кримінального процесуального кодексу України [144], Закону України «Про державну службу» [145] також не вносить розуміння щодо змістовного наповнення термінів «посадова» та «службова особа».

У Кримінальному кодексі України застосовується термін «службова особа» [143], у Кримінальному процесуальному кодексі – як «посадова», так і «службова особа» [144], у Законі України «Про державну службу» - тільки «посадова особа» [145], у Законі України «Про запобігання корупції» - як «посадова», так і «службова особа» [133]. У той же час, у Податковому кодексі України терміни «посадова» та «службова особа» ототожнюються (ст. 14.1.137¹ Податкового кодексу України) [146].

Аналіз зазначених нормативно-правових актів вказує на наступні нормативні ознаки «посадової особи»: є керівником державної служби в державному органі [145]; працює в органах місцевого самоврядування та має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [147].

Статус «службової особи» мають слідчі (ст.ст. 146, 148, 149, 191, 206 Кримінального процесуального кодексу України) [144].

Аналіз положень Кримінального кодексу України дозволяє зробити висновок про більш широке наповнення «службової особи» у порівнянні з «посадовою особою». Зокрема, службовою особою є представник влади чи місцевого самоврядування, що постійно чи тимчасово обіймає в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконує такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом,

повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом (ст. 18 Кримінального кодексу України) [143]. Також, службовими особами визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів [148]. Особа визнається службовою навіть коли вона виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції тимчасово або за спеціальними повноваженнями за умови покладення таких функцій правомочним органом або правомочною службовою особою [148].

Виходячи з розуміння організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків, «службовими особами» є керівники міністерств, служб, інспекцій, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, суб'єктів господарювання всіх форм власності, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів (відділень, відділів, департаментів, дільниць тощо), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо).

Однак слід зазначити, що розуміння «службової особи» у кримінальних правовідносинах неможливо автоматично перенести на відносини публічного адміністрування.

Крім того, наявність громадських організацій, саморегульованих організацій з делегованими повноваженнями у сфері користування землями

державної та комунальної власності вказує на доцільність розширеного тлумачення «службової особи».

З урахуванням роз'яснень Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2013 року № 610-0-2-13/7.2 при визначенні змістовного наповнення понять «посадова» та «службова особа» слід враховувати положення відповідного спеціального законодавства [149].

Аналіз наукової літератури [150, 151, 152, 153, 154, 155] вказує на доктринальне розмежування понять «посадова» та «службова особа», виходячи з функціонального підходу. За таким підходом зазначені особи розрізняються за об'єктами та сферою владних повноважень. Посадові особи здійснюють внутрішнє управління щодо підлеглих, а службові реалізують функції зовнішнього управління. При цьому, низка науковців пропонують або виключити один із термінів із законодавства, або нормативно розмежувати такі поняття не за галузевим, а універсальним, єдиним для всіх галузей права принципом.

Оскільки, як у ЦК України, так і у Кодексі адміністративного судочинства застосовуються терміни як «посадова», так і «службова особа» та судовою практикою підтверджено ефективність такої нормативної конструкції, то доцільно конкретизувати співвідношення зазначених понять між собою при врегулюванні відносин користування земельними ресурсами.

Відповідно до функціонального підходу посадова (державна) особа наділена так званим лінійним характером влади, що виявляється у наявності можливості здійснювати управлінські функції щодо підлеглих по службі осіб (ключова ознака). Що ж стосується службових осіб (державних), то вони наділені функціональним характером влади, сутність якого виявляється у наявності правомочностей здійснювати розпорядчий вплив на інших суб'єктів у межах покладених на них службових повноважень. Таке розмежування, зрозуміло, не виключає наявності окремої категорії осіб, які одночасно є посадовими і службовими [156, с. 45].

Проте зазначений підхід не повною мірою відповідає сучасному

законодавству, адже у кримінальному праві і службові особи можуть мати лінійні повноваження. Також поза увагою залишаються посадові та службові особи суб'єктів господарювання приватної форми власності з делегованими публічно-владними повноваженнями.

Необхідність відокремлення «посадових» та «службових осіб» в досліджуваній темі дійсно обумовлена різним характером виконуваних функцій. Проте такі функції потребують конкретизації. Службова особа має певні повноваження, зазначені у законодавстві; наділена правом давати вказівки обов'язкового характеру, застосовувати заходи адміністративного примусу [157, с. 120]. Тобто поняття службової особи є більш широким у порівнянні з посадовою особою. Службовою особою є особа органу державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації всіх форм власності з делегованими організаційно-владними повноваженнями. Службова особа на відміну від посадової особи може мати дискреційні повноваження.

Запропоноване співвідношення понять «посадової» та «службової особи» нівелюватиме конфлікт інтересів при публічному адмініструванні у сфері користування землями державної та комунальної власності. Зокрема, при складанні земельпорядної документації інженерами-землевпорядниками може виникнути конфлікт інтересів. Антикорупційне законодавство не діє на сертифікованих інженерів-землевпорядників. Такі особи здійснюють незалежну професійну діяльність у складі юридичних осіб та/або як фізичні особи-підприємці. Таким чином застосування на інженера-землевпорядника статусу службової особи та антикорупційного законодавства забезпечить його об'єктивність та неупередженість, нівелюватиме корупційні ризики.

Проведене в межах теми дослідження опитування, результати якого надано в додатку, показало, що необхідність дослідження співвідношення та фактичного відокремлення даних понять дійсно є актуальними, адже певна частина громадян нашої держави взагалі не розуміє необхідності існування двох різних термінів, які по своїй суті вважають одним і тим же визначенням.

Виходячи зі складових публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності (реалізація державної політики у такій сфері, топографо-геодезична і картографічна діяльність, землеустрій, діяльність щодо ведення ДЗК, використання та охорона земель державної та комунальної форми власності, нагляд та контроль у сфері користування землями державної та комунальної власності; надання адміністративних послуг; внутрішнє адміністрування у селищних, сільських, міських радах; районних, міських, обласних державних адміністраціях; центральному органі виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальних органах) та сформульованих у науковій доктрині ознак суб'єктів публічного адміністрування, є доцільним конкретизувати ознаки таких суб'єктів у сфері користування землями державної та комунальної власності.

В. Терещук визначає наступні ознаки суб'єктів публічного адміністрування: є суб'єктами адміністративного права та вступають у адміністративно-правові відносини; створюються відповідно до норм законодавства як органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування або як суб'єкти, яким за відповідних умов та підстав, передбачених законом, можуть бути надані делеговані публічно-владні повноваження; є частиною системи адміністрування; за наявності необхідного обсягу правосуб'єктності в межах власної компетенції виконують управлінську, втручальну, забезпечувальну функцію, функцію сприяння; виконують повноваження відповідно до правил ч. 2 ст. 19 Конституції України; у своїй діяльності спрямовані на забезпечення, обстоювання інтересів суспільства та держави [158, с. 91-92].

В цілому погоджуючись з запропонованими автором ознаками, слід акцентувати на тому, що суб'єкти публічного адміністрування діють не тільки в межах адміністративно-правових відносин, а й цивільних, земельних, господарських відносин. Також автором не враховано таку ознаку, як притягнення до юридичної відповідальності у випадку

невиконання або неналежного виконання покладених на суб'єкта публічного адміністрування функцій. Адже юридична відповідальність виконує превентивну, штрафну та відновлювальну функції у сфері публічного адміністрування. Без встановлення юридичної відповідальності правові відносини є неефективними. Також потребує конкретизації така ознака, як забезпечення, відстоювання інтересів держави та суспільства. Та оскільки категорія публічного адміністрування є глобальною, а інтереси держави та суспільства можуть бути протилежними, то доцільно зазначити іншу мету – реалізація цінностей суспільства [159]. Адже саме спільні цінності є системоутворюючими та об'єднуючими для держави та суспільства.

Ціннісно орієнтований підхід вказує на доцільність визначення такої ознаки суб'єктів публічного адміністрування, як транспарентність. Слід погодитися з точкою зору німецького представника науки адміністративного права Ебгарда Шмідт-Ассманна: призначенням суб'єктів публічного адміністрування є відкритість для суспільного оточення і виконання завдань разом із суспільними угрупованнями [160].

Зокрема, подібної точки зору щодо ознак суб'єкта публічного адміністрування додержується М. Демідова. Вона вказує на наступні ознаки суб'єкта публічного адміністрування: володіє правосуб'єктністю, яка характеризує його в якості гібридного (змішаного) типу суб'єктів адміністративного права (це пояснюється тим, що він за своєю природою поєднує риси органу виконавчої влади та суб'єкта політики, метою якого є тісна взаємодія з суспільними утвореннями задля досягнення публічного інтересу); спирається на владні повноваження та виконує адміністративно-управлінські функції, з урахуванням публічного інтересу, а також задля захисту прав і свобод людини і громадянина; має можливість застосування владного розсуду під час прийняття управлінських рішень, що дає йому можливість досягнення найбільш рівноправної взаємодії з громадськими утвореннями; діяльність поширюється на все суспільство у сфері визначеної

для нього компетенції; метою діяльності виступає забезпечення та реалізація суспільних інтересів, цінностей (держави та суспільства) [161].

Слід акцентувати на спірності запропонованої авторкою ознаки гібридної правосуб'єктності, адже суб'єкт публічного адміністрування реалізує державну політику, а не займається її розробкою.

Таким чином, ознаками суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності є: наявність публічно-владних (у тому числі делегованих) повноважень, виконання організаційно-розпорядчих, сервісних, контрольно-наглядових функцій у сфері управління, користування та охорони земель; включення в узгоджену та функціонально-організовану систему у сфері користування землями державної та комунальної власності; реалізація суспільних цінностей у земельних правовідносинах, транспарентність; реалізація компетенції у сфері користування землями державної та комунальної власності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; відповідальність за незаконні дії та бездіяльність у сфері користування землями державної та комунальної форм власності.

Проведений аналіз дозволяє класифікувати суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності. У науковій літературі визначаються різні підстави для класифікації суб'єктів публічного адміністрування: за структурними елементами системи суб'єктів публічного адміністрування [123, с. 26-32], за обсягом адміністративних повноважень [121], за окремими галузями публічного адміністрування [162, 163].

З теоретичної та практичної точки зору доцільно класифікувати таких суб'єктів публічного адміністрування за компетенцією та наявністю дискреційних повноважень у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Класифікація суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності за загальною або

спеціальною компетенцією дозволяє розмежувати їх повноваження, виключити їх дублювання та визначити, які напрями публічного адміністрування не розподілено між такими суб'єктами.

Адже, в разі відсутності уповноваженого державою органу публічного адміністрування за певними напрямками, може, для прикладу, застосовуватися відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» представництво прокурором у суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення її інтересів [164].

Але таке право представництва не має бути маніпулятивним. Посадові особи органів прокуратури не повинні зловживати наданими повноваженнями. Для недопущення таких зловживань потрібно на законодавчому рівні визначити чіткий алгоритм дій конкретного уповноваженого державою органу публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності на усіх етапах врегулювання спорів у сфері землекористування.

Крім того, потребує чіткого визначення коло суб'єктів публічного адміністрування з дискреційними повноваженнями з зазначенням конкретних підстав виникнення дискреційних повноважень в земельних правовідносинах.

Виокремлення суб'єктів публічного адміністрування з дискреційними повноваженнями спрямоване на уніфікацію судової практики щодо обрання належних способів захисту в адміністративному судочинстві. Адже наявність повноважень дискреційного характеру у суб'єктів публічного адміністрування виключає можливість обрання такого способу захисту як зобов'язання вчинити певні дії при вирішенні спірних відносин у судовому порядку. Зокрема, зобов'язання передати земельну ділянку комунальної або державної власності у постійне користування, органу місцевого самоврядування укласти договір оренди, є часом неналежними способами захисту, оскільки пряма вказівка суду вчинити такі дії є втручанням у діяльність незалежного органу місцевого самоврядування. Дискреція

дозволяє суб'єкту владних повноважень приймати те чи інше рішення, керуючись своїм внутрішнім переконанням, або на підставі голосування.

Проте національна судова практика в даних питаннях різниться, що також створює перешкоди у належному захисті і реалізації прав та інтересів.

Так, для прикладу, відповідно до Листа Вищого господарського суду України від 1 січня 2010 року «Узагальнення судової практики розгляду господарськими судами справ у спорах, пов'язаних із земельними правовідносинами» є неможливим застосування такого способу захисту, як вимога про зобов'язання органу державної влади, місцевого самоврядування укласти договір оренди, якщо позивач не надав докази прийняття таким органом рішення про передачу спірної земельної ділянки у оренду. Правомочності органів місцевого самоврядування, державної влади щодо розпорядження землями державної та комунальної власності мають виключний характер. Змістом таких правомочностей є реалізація компетенції щодо здійснення права власності на землю від імені Українського народу [165]. Повноваження щодо прийняття рішення органом публічного адміністрування про надання земельної ділянки державної, комунальної власності мають дискреційний характер, отже суд не може втручатися у діяльність такого органу. Також суд обмежений способами захисту, передбаченими ст. 152 ЗК України.

Доцільно в першу чергу визначити суб'єктів публічного адміністрування з загальною компетенцією, до яких відносяться: КМУ, Міністерство економіки України, Міністерство розвитку громад та територій України.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» основним завданням КМУ є державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів [166]. КМУ також здійснює природно-сільськогосподарське районування (ст. 179 ЗК України).

Міністерство економіки України, яке разом з іншими органами центральної виконавчої влади формує та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг в цілому [167], у тому числі забезпечує надання адміністративних послуг і у сфері землекористування. Міністерство розвитку громад та територій України займається благоустроєм населених пунктів; визначенням порядку розроблення схем планування окремих частин території України [168]. Тобто Міністерство разом з Держгеокадастром забезпечує технічну складову введення земельних ділянок у обіг. Цифрову складову надання адміністративних послуг забезпечує Міністерство цифрової трансформації України.

Загальні контрольні та наглядові функції за основними напрямками діяльності на сьогодні здійснюють Антимонопольний комітет України, Державна інспекція архітектури та містобудування, Державна екологічна інспекція України. Загальні охоронні функції виконують органи Національної поліції, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань України. Антикорупційною діяльністю у сфері користування землями державної та комунальної власності займаються Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро.

Суб'єкти публічного адміністрування загальної компетенції у досліджуваний сфері забезпечують комплексну складову адміністрування спільно з суб'єктами публічного адміністрування спеціальної компетенції, дослідження яких здійснено у наступних підрозділах даної роботи.

Дослідження суб'єктів публічного адміністрування спеціальної компетенції сприятиме розкриттю організаційно-інституційного механізму здійснення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності.

2.2. Організаційно-інституційне забезпечення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності

Організаційно-інституційне забезпечення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності здійснюється та реалізується суб'єктами публічного адміністрування зі спеціальною компетенцією.

До суб'єктів публічного адміністрування зі спеціальною компетенцією відносять Держгеокадастр; Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України; обласні державні адміністрації; міські, сільські, селищні ради; виконавчі органи міських, сільських, селищних рад; посадові та службові особи зазначених органів; саморегульовані організації, підприємства, установи, організації з делегованими публічно-владними повноваженнями.

Держгеокадастр зосереджує велику кількість організаційно-розпорядчих, сервісних, моніторингових, контрольних та наглядових повноважень у сфері користування землями державної та комунальної власності. До організаційно-розпорядчих повноважень Держгеокадастру можна віднести розробку земельної нормативно-технічної документації, стандартів та технічних регламентів, державний облік топографо-геодезичних і картографічних робіт, призначення та організацію діяльності адміністратора національного геопорталу, визначення адміністратора геопорталів Державної геодезичної мережі та бази топографічних даних; забезпечення інформаційної взаємодії ДЗК з іншими інформаційними системами в установленому порядку; розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення відповідно до ЗК України, безпосередньо або через його територіальні органи; внесення пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності; встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища. До

сервісних – забезпечення функціонування та розвитку державної геодезичної мережі; створення, функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних, зокрема національного геопорталу; виконання функцій держателя національного геопорталу; ведення та адміністрування ДЗК; створення, формування і ведення Державного фонду документації із землеустрою та оцінки земель. До моніторингових - картографічний моніторинг території України, забезпечення виконання астрономо-геодезичних, гравіметричних, інженерно-геодезичних, топографічних, картографічних, картовидавничих робіт, проведення супутникових радіонавігаційних спостережень, аерозйомки та космічних зйомок для дистанційного зондування землі. До контрольних та наглядових – державний облік земельних ділянок, державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності; ведення Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників і Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів та видача витягів із зазначених реєстрів; надання статусу саморегулювних організацій у сфері землеустрою та топографо-геодезичної і картографічної діяльності; здійснення державного нагляду у сфері землеустрою [169].

Наявність значної кількості повноважень у одного органу публічної влади призводить до монополізації публічного адміністрування у сфері земельних відносин та корупційних ризиків. Держгеокадастру підпорядковано 48 державних землевпорядних та топографо-геодезичних і картографічних підприємств. Усі вони фінансуються з бюджету [170]. Перманентне реформування Держгеокадастру протягом 30 років призвело до його розростання та неадекватного збільшення бюджетного фінансування до 1,9 млрд грн на рік. Держгеокадастр є п'ятим за величиною штату цивільним відомством країни, що діє на рівні кожного району та міста [170].

Корозія публічного урядування у сфері земельних відносин неодноразово призводила до прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які не відповідали положенням Конституції України та ЗК України.

Зокрема, постанова КМУ «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» № 413 від 7 червня 2017 року була визнана неконституційною Рішенням Конституційного Суду України № 8-р/2019 від 25 червня 2019 року, оскільки зазначеною постановою КМУ було визначено додаткові, не передбачені ЗК України, способи та підстави безоплатної передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення із земель державної і комунальної власності у власність громадян у межах норм безоплатної приватизації, а також порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис), додаткові особливості проведення земельних торгів, укладення, продовження строку дії та розірвання договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис) [171].

Реформа у сфері децентралізації та земельних відносин частково змінила і функціонал Держгеокадастру. Зокрема, визначено напрями трансформації Держгеокадастру: передання низки повноважень у сфері землеустрою, розпорядження землями на рівні об'єднаних територіальних громад, діджиталізація діяльності, кадрове оновлення, забезпечення транспарентності діяльності, впровадження громадського контролю, поліпшення сервісної складової, перехід до єдиної системи оцінки земельних ділянок, аудит діяльності Держгеокадастру та його територіальних органів.

Проте сама процедура децентралізації зіткнулася з неефективною діяльністю неререформованого Держгеокадастру, що поставило під загрозу і саму земельну реформу. Забюрократизованість та неефективність підрозділів Держгеокадастру, з одного боку, погана поінформованість громад та брак фінансування на проведення інвентаризації земель для їх передачі об'єднаним територіальним громадам, з іншого боку, зіграли не на користь реформі. Тому процес передачі замість року розтягнувся на два. Станом на 10 вересня 2020 року право комунальної власності було зареєстровано тільки на

82% від загальної площі переданих об'єднаним територіальним громадам земель, а саме на 1,4 млн га [172, с. 32].

Виходом з ситуації, що склалася, є збереження за Держгеокадастром виключно сервісної функції з координаційними елементами – ведення та адміністрування ДЗК, координація Національної інфраструктури просторових даних. Такі дані повинні бути доступними в електронній формі через єдиний геопортал. У ДЗК повинна бути забезпечена єдина для всіх кадастрів картографічна основа. Усунення корупційної складової у діяльності Держгеокадастру залежить від ефективності роботи антикорупційної інфраструктури та наявності політичної волі на невтручання у її діяльність.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України у межах забезпечення охорони та раціонального використання земель; природно-заповідного фонду виконує повноваження у сфері публічного адміністрування землекористування. На підставі рішень органу щодо належності лісових територій до пралісів, квазіпралісів, природних лісів; територій та об'єктів природно-заповідного фонду України вноситься відповідна інформація до ДЗК. При організації і встановленні меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів Міністерство погоджує проекти землеустрою. Міністерство має дозвільні повноваження, зокрема: надає до складу документації із землеустрою інформацію про обмеження у використанні земель, додержання режиму охорони та використання відповідної території та вимоги природоохоронного законодавства; погоджує рішення обласних, Київської, Севастопольської міських держадміністрацій про надання лісів у постійне користування; здійснює погодження рішення про вирубування дерев і чагарників; переведення земельних лісових ділянок до нелісових земель у цілях, пов'язаних з веденням лісового господарства. Міністерство веде державний

кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду; затверджує ліміти на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; забезпечує відображення в Інтернеті геопросторових даних та метаданих, а також безперешкодний доступ користувачів до Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду [173].

Низка повноважень у сфері публічного адміністрування землекористування реалізується на рівні адміністративно-територіальних одиниць місцевими державними адміністраціями. Зокрема, це виконання програм раціонального використання земель; розпорядження землями державної власності; погодження документації із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, за рахунок території яких планується здійснити розширення таких меж, відповідність землевпорядної документації законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [174]. Так, прикладом розпорядження землями державної власності є розпорядження Київської міської державної адміністрації від 15.12.2021 року № 2601 «Про надання земельної ділянки Департаменту поліції охорони у постійне користування для експлуатації та обслуговування нежитлової адміністративної будівлі (літ. А) (в тому числі захисної споруди цивільного захисту) на вул. Малопідвальній, 5 у Шевченківському районі м. Києва» [175].

Тобто місцеві державні адміністрації виконують владно-управлінські функції щодо використання, розпорядження та охорони земель державної форми власності, природних ресурсів, державного контролю, збереження і раціонального використання земель, забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Комплексний характер має система суб'єктів контролю за охороною земель державної та комунальної власності. Відповідно до Законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та

охороною земель» такими суб'єктами є МАПП, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Держгеокадастр, Державна екологічна інспекція України. Державний контроль за використанням та охороною земель також здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом, у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю (ст. 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [176]).

Порівняння нормативно визначених повноважень зазначених суб'єктів публічного адміністрування вказує на дублювання окремих завдань. Зокрема, МАПП дублює завдання Держгеокадастру у сфері землеустрою. Є доцільним диференціювати компетенцію таких органів у сфері управління землеустроєм щодо земель державної та комунальної власності. Така диференціація сприятиме більш ефективній реалізації завдань. Так, повноваження МАПП у сфері ДЗК, дотримання земельного законодавства доцільно обмежити виключно землями сільськогосподарського призначення та питаннями родючості ґрунтів.

Щодо земель комунальної форми власності певної територіальної громади суб'єктами публічного адміністрування виступають органи місцевого самоврядування.

Залежно від статусу населеного пункту в системі адміністративно-територіального устрою України публічне адміністрування щодо передачі, надання, вилучення та припинення права користування землями державної і комунальної власності здійснюються: у м. Києві – Київською міською радою, Київською міською державною адміністрацією, Держгеокадастром, КМУ; у містах обласного значення – відповідними міськими радами, обласними державними адміністраціями, структурними підрозділами Держгеокадастру, КМУ; у містах районного значення – міськими радами вказаних міст, районними державними адміністраціями; у селах і селищах – сільськими (селищними) радами, районними державними адміністраціями.

Оскільки земля державної та комунальної форм власності є також і природним ресурсом, певні управлінські повноваження щодо використання та охорони земель міських територіальних громад здійснює Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, а також МАПП (зокрема, щодо моніторингу земель сільськогосподарського призначення).

Децентралізація, дерегулювання дозвільної системи у сфері земельних відносин здійснили передачу значної кількості повноважень у сфері земельних відносин органам місцевого самоврядування. Зокрема, ч. 1 ст. 140 Конституції України [93] передбачено право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, в тому числі й у сфері управління землями, в межах Конституції і законів України. Проте зазначена реформа не забезпечується системним підходом у законодавстві. Зокрема, М.І. Логвиненко визначає наступні проблемні моменти реалізації реформи децентралізації: недостатність належного правового забезпечення, адже у Конституції України не відображено новий адміністративно-територіальний устрій України; імітація реформи децентралізації; нераціональне об'єднання деяких територіальних громад; правова неврегульованість земельної децентралізації [177, с. 26].

Оскільки норми Конституції України є нормами прямої дії, то вони були б більш ефективними у разі наповнення їх конкретними повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо земель територіальних громад. Конституцією України не визначено зміст питань територіальних громад у сфері земельних відносин. Норми мають відсильний характер.

Якщо звернутися до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», то можна констатувати колізійність повноважень місцевих рад у сфері адміністрування земельних ресурсів територіальних громад. Відповідно до п. 34 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради мають виключну компетенцію щодо вирішення відповідно до законодавства питань

регулювання земельних відносин. Проте, згідно зі ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» власні та делеговані земельні повноваження повинні реалізовувати не ради, а виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад [178].

Аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування» вказує на незначну кількість легально визначених власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад щодо земельних ділянок. Їх обмежено підготовкою і внесенням на розгляд міських рад пропозицій щодо вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель територіальних громад; встановленням ставки земельного податку; здійсненням контролю за додержанням земельного законодавства, використанням і охороною земель [178].

До делегованих повноважень Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» віднесено контрольні повноваження у сфері земельних відносин; забезпечення координаційної діяльності місцевих органів земельних ресурсів; вирішення земельних спорів; підготовку висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; організацію і здійснення землеустрою, погодження проєктів землеустрою; здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою; надання відомостей з ДЗК. Такі повноваження спрямовані на організаційне забезпечення надання адміністративних послуг у сфері землекористування. Системний аналіз низки нормативно-правових актів (ЗК України, Закону України «Про місцеве самоврядування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» тощо) вказує, що органи місцевого самоврядування не мають реальних засобів контролю над процесом використання земель державної власності як в межах, так і за межами об'єднаних територіальних громад. Використання та розпорядження такими землями впливає на життєзабезпечення та розвиток територіальних

громад. Тому доцільно включити до об'єкта делегованих повноважень органів місцевого самоврядування землі державної власності будь-якої категорії.

Оскільки делеговані контрольні земельні повноваження органів місцевого самоврядування забезпечуються силою державного примусу (ч. 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», постанова КМУ «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 9 березня 1999 року [179]), потрібно визначити доцільність та межі такого контролю.

У науковій літературі контроль органами державної влади сільських, селищних, міських рад щодо реалізації делегованих повноважень оцінюється неоднозначно. Є дві точки зору з цього приводу: 1) такий контроль значно звужує самостійність та незалежність органів місцевого самоврядування (в тому числі проявляється вплив на дискреційні повноваження органу місцевого самоврядування); 2) не порушує автономію органів місцевого самоврядування, а економить державні ресурси.

Слід зазначити, що План законодавчого забезпечення реформ в Україні передбачає впровадження прозорих механізмів адміністративного нагляду органів державної влади щодо органів місцевого самоврядування, які не повинні суперечити принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і блокувати діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань [180].

Передбачений Конституцією України контроль органами виконавчої влади порядку здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, перебуває у дихотомії з основним принципом правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Зазначений принцип повинен додержуватися і при реалізації контрольних функцій органами державної виконавчої влади. На теперішній час, відповідно до законодавчих вимог власні повноваження органів місцевого

самоврядування не підлягають контролю та є автономними, а делеговані є підконтрольними.

Підконтрольність делегованих повноважень також обумовлена відшкодуванням витрат на їх реалізацію з боку держави (або за рахунок бюджету, або шляхом прямого віднесення до місцевого бюджету певних загальнодержавних податків). Якщо має місце таке відшкодування, то є і фінансовий контроль з боку держави. Слід зазначити, що у більшості розвинених країн саме фінансовий контроль вважається найбільш ефективною формою державного контролю за органами місцевого самоврядування.

Усталеною у розвинених європейських демократіях є позиція, що, незважаючи на наявність контрольних державних повноважень, при реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування також повинні зберігати автономію. Для цього державний контроль має виключно адміністративний характер, тобто обмежується лише перевіркою законності рішень органів місцевого самоврядування, коли орган державної влади не має контрольних повноважень самостійного скасування рішень місцевих рад, а тільки має право їх оскаржити у судовому порядку. У свою чергу, право судового захисту власних рішень та автономії є і у органів місцевого самоврядування.

Слід також погодитися з точкою зору О. Смоляра щодо розширення участі інститутів громадянського суспільства у контролі як над органами державного управління, так і місцевого самоврядування. Зокрема, це може бути громадський моніторинг за діяльністю органів місцевого самоврядування (досвід Швеції), відеоспостереження можливих контактів службових осіб органів місцевого самоврядування з приватними особами під час виконання повноважень (досвід Польщі), максимальне висвітлення в ЗМІ результатів діяльності (досвід Угорської Республіки), реєстрації помилок службових осіб, навмисних та випадкових порушень чинних правил, їх наслідків, заохочування позитивних дій посадових і службових осіб

зазначених органів, звітності (досвід Нідерландів). Є доцільним також запозичення нових форм контролю: вирішення конфліктів, візування, апробація, скасування, відтермінування, використання адміністративного оскарження, примирних процедур (поширених в Японії), конфліктного посередництва (досвід Франції, Польщі), міністерських розслідувань тощо [181, с. 11-12].

Таким чином, виходячи з положень Європейської хартії місцевого самоврядування [182] та Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [183], органи місцевого самоврядування повинні бути наділені широким колом незалежних повноважень щодо вирішення земельних питань на рівні територіальних громад.

Зазначеною Концепцією розширено компетенцію органів місцевого самоврядування в частині дозвільних повноважень у сфері забудови (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), матеріальної основи місцевого самоврядування (майна, у тому числі земельних ділянок територіальних громад сіл, селищ, міст; належної бази оподаткування), розпорядження земельними ресурсами в межах своїх територій, об'єднання майна та ресурсів для виконання територіальними громадами спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню у межах суміжних територіальних громад [183].

Принцип повсюдності та субсидіарності передбачає, що органи місцевого самоврядування повинні управляти територіальною громадою як квазіуряди. Рішення щодо земельних ділянок територіальних громад повинні прийматися на тому рівні, де виникають такі питання.

Наявність делегованих повноважень органів місцевого самоврядування щодо земель комунальної форми власності не відповідає принципам повсюдності та субсидіарності. Всі визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільських, селищних, міських рад щодо земель територіальних громад повинні мати власний характер. Таким

чином, рада територіальної громади повинна вирішувати всі земельні питання на власній території. Виключенням є тільки ті проблеми, які не можуть бути вирішені з об'єктивних проблем на місцевому рівні, внаслідок чого їх доцільно переадресувати органам державної влади, або звернутися до суду.

Органи місцевого самоврядування також повинні мати право розглядати справи про адміністративні порушення у сфері земельних відносин (ст.ст. 104, 141, 142, 152, КУпАП [184]), припиняти право користування земельними ділянками (ст. ст. 141, 143, 144 ЗК України [49]) та вимагати повернення самовільно зайнятих земельних ділянок (ст. 212 ЗК України [49]), або хоча б надавати рекомендації та збирати докази для вирішення даного питання у судовому або адміністративному порядку.

Значна частина повноважень сільських, селищних та міських рад щодо земель територіальних громад опосередковано реалізується через інші повноваження. Ці дві групи повноважень перебувають у взаємозв'язку, їх неможливо реалізувати один без одного. Зокрема, це:

- затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України (п. 35 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [178]). Ставки земельного податку впливають на використання земель комунальної форми власності;

- реалізація дискреційних повноважень щодо надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення (п. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [178]). Отримання такого дозволу передбачає обов'язкове набуття права користування земельною ділянкою, адже цього потребує розміщення споруд для спеціального використання таких природних ресурсів;

- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну,

історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом (п. 37 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [178]). Такі рішення потребують або відведення земельних ділянок територіальних громад, або визначення їх меж;

- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію (п. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [178]). Така згода також потребує відведення земельної ділянки;

- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації (п. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [178]). Таке рішення фактично визначає можливості і межі подальшого використання земель територіальної громади.

Аналіз земельного законодавства вказує на несистемність та колізійність повноважень сільських, селищних, міських рад щодо земель комунальної форми власності. Окрім цього, норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та земельного законодавства повною мірою не уніфіковано.

Зокрема, ст. 12 ЗК України визначено повноваження міських, селищних та сільських рад у сфері земельних відносин. Такі повноваження обмежуються виконанням функцій адміністратора (сервісна складова), правомочностей власника від імені територіальної громади (передача земельних ділянок у власність або на праві користування фізичним та юридичним особам; вилучення, викуп земельних ділянок) та контролюючо-наглядових, охоронних функцій.

Одним із спірних питань є також здійснення повноважень органів місцевого самоврядування у межах певної адміністративно-територіальної одиниці (міста, села, селища, району або області) внаслідок створення

міських та інших об'єднаних територіальних громад. Такі територіальні громади в своїх межах часто не співпадають з межами старих територіальних одиниць та включають території різних селищ, сіл, міст, районів.

КМУ було погоджено механізм передачі у власність об'єднаних територіальних громад земель, у тому числі поза межами населених пунктів. Хоча розпорядження КМУ «Про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» вже втратило чинність, проте сам процес передачі таких земельних ділянок було значно розтягнуто у часі, не було проведено стовідсоткову інвентаризацію земель. Процес супроводжувався конфліктами інтересів, неналежним наданням адміністративних послуг щодо земель комунальної власності на рівні територіальних громад.

Дані обставини підтвердили єдиний факт, що передача значної кількості ресурсів і повноважень місцевому самоврядуванню повинно супроводжуватися ефективним громадським контролем над використанням таких ресурсів, а також реальним залученням мешканців територіальних громад до розробки і прийняття рішень щодо земель комунальної власності. Неефективність діяльності органів Антимонопольного комітету України у тому числі і у аграрній сфері може призводити до спільних дискримінаційних дій місцевих великих аграрних підприємств та посадових осіб органів місцевого самоврядування у частині розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення [172, с. 33].

Проведене в межах теми дослідження опитування, результати якого надано в додатку, підтвердило доречність та, навіть, готовність громадян, до впровадження дієвого громадського контролю у сфері використання земельних ресурсів.

Не без уваги є доречним встановлення юридичної відповідальності для посадових осіб органів місцевого самоврядування за зловживання наданими повноваженнями у сфері розпорядження землями комунальної власності.

Суб'єктами спеціальної компетенції публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності можна також вважати саморегульовані організації з делегованими повноваженнями. Зокрема, це саморегульовані організації у сфері землеустрою, оцінки земель.

На сьогодні потенціал таких організацій реалізується не повною мірою. Зокрема, сертифіковані інженери-землевпорядники могли б надавати адміністративні послуги щодо реєстрації заяв на здійснення державної реєстрації земельних ділянок у електронній формі. Розширення кола суб'єктів реєстрації прав власності на нерухоме майно та внесення інформації до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно підтвердило свою ефективність. Надання саморегульованим організаціям повноважень щодо внесення відомостей до ДЗК та надання інформації з нього забезпечить сталий розвиток землеустрою, оперативність та прозорість публічного адміністрування у земельних відносинах.

Проте одночасно слід чітко встановити зону відповідальності для даних осіб, впровадити ефективні механізми недопущення залучення саморегульованих організацій до рейдерських захоплень земельних ділянок. Зокрема, орендарі для додаткового захисту своїх майнових прав отримали можливість запропонувати власнику земельної ділянки здійснити нотаріальне посвідчення договорів про встановлення земельного сервітуту, надання права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб та ін. Потребують законодавчого вирішення проблеми «рейдерських» нападів за допомогою корумпованих реєстраторів, нотаріусів, коли у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно за «рейдерами» реєструються права оренди на відповідні земельні ділянки на підставі підроблених договорів оренди, судових рішень або інших документів [185, с. 134-136].

Також суб'єктами публічного адміністрування є органи громадського контролю у сфері охорони земель, та навіть суб'єкти господарювання, державні, комунальні заклади та установи, військові частини Державної

прикордонної служби, державні або комунальні лісогосподарські підприємства, інші спеціалізовані державні та комунальні підприємства, яким надано земельні ділянки державної та комунальної власності на праві постійного користування для науково-дослідних, навчальних цілей та ведення товарного сільськогосподарського виробництва (ч. 1 ст. 24, ст. 92 ЗК України, Закон України «Про освіту» [186]), ведення лісового господарства (ст. 73 Лісового кодексу України) [187]), догляду за водними об'єктами, прибережними захисними смугами, смугами відведення, береговими смугами водних шляхів, гідротехнічними спорудами, а також ведення аквакультури; забезпечення національної безпеки та оборони для будівництва, облаштування та утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій (ст. 59 ЗК України [49]).

Реалізація Закону України «Про основи національного спротиву» потребує вирішення питань відведення земельних ділянок комунальної та державної власності для організації територіальної оборони, забезпечення умов для стратегічного (оперативного, тактичного) розгортання військ (сил) або їх перегрупування; охорони і оборони об'єктів та комунікацій; захисту критичної інфраструктури [188]. Проте у Законі взагалі не врегульовано питання передачі земельних ділянок силам територіальної оборони для організації супротиву воєнній агресії. Зазначене питання потребує вирішення.

Таким чином, ЗК України, Лісовим та Водним кодексами передбачено можливість надання земельних ділянок державної та комунальної власності у постійне користування спеціалізованим державним та комунальним суб'єктам господарювання. Оскільки такі суб'єкти забезпечують виконання низки спеціальних функцій щодо охорони земель, реалізації державних програм, їх також доцільно віднести до суб'єктів публічного адміністрування, що дозволило б в тому числі здійснювати чіткий контроль

за раціональним використанням ними земель та відповідне притягнення до відповідальності за порушення встановлених вимог.

На відміну від права оренди земельних ділянок державної та комунальної форм власності, інших обмежених прав користування земельними ділянками, які можуть надаватися як фізичним особам, так і юридичним особам всіх форм власності, право постійного користування несе додаткові функції публічного адміністрування, у тому числі і для державних та комунальних підприємств.

Виключенням є тільки відносини права постійного землекористування, які виникли до 1 січня 2002 року. Залишення права постійного користування для таких громадян та суб'єктів господарювання приватної форми власності викликає постійні проблеми у правозастосовчій діяльності. Зокрема, Постановою Великої Палати Верховного Суду від 23.06.2020 року залишено право постійного користування земельною ділянкою за селянським (фермерським) господарством після смерті фізичної особи – засновника цього господарства, який отримав таке право до 1 січня 2002 року. У такому разі не вимагається переоформлення права постійного користування на право власності на землю чи на право оренди землі, а права постійного користування зберігаються у такого фермерського господарства до його припинення [189].

Висловлена позиція Великої Палати Верховного Суду обумовлена застосуванням принципу правової визначеності та легітимних очікувань тих фізичних осіб, суб'єктів господарювання, які отримали земельні ділянки на праві постійного користування до 1 січня 2002 року.

Логіка норм ЗК України та реалізовуваних земельних реформ вказує на доцільність розмежування постійного землекористування з іншими обмеженими речовими правами (орендою, суперфіціями, емфітевзисом) саме за суб'єктним складом таких відносин та виконанням функцій з публічного адміністрування.

Зокрема, ст. 4 Закону України «Про використання земель оборони» передбачено право військових частин за погодженням з органами місцевого самоврядування або місцевими органами виконавчої влади і в порядку, визначеному КМУ, дозволяти фізичним і юридичним особам вирощувати сільськогосподарські культури, випасати худобу та заготовляти сіно на землях, наданих їм у постійне користування [190]. Тобто на відміну від військових частин, які набувають право постійного користування земельною ділянкою державної або комунальної форм власності для виконання публічних завдань у сфері оборони, фізичні або юридичні особи можуть набути обмежені речові права на частину таких земельних ділянок виключно для реалізації власних приватних інтересів.

Право постійного користування земельною ділянкою державної або комунальної форм власності набувається у розпорядчому порядку. У той же час, оренда земельних ділянок державної або комунальної форм власності, емфітевзис, сервітут передбачають договірні форми передачі. Слід зазначити, що ЗК України взагалі не передбачено публічних земельних сервітутів.

Суб'єктами публічного адміністрування є і громадськість. Ст. 190 ЗК України передбачено здійснення громадськими інспекторами функції громадського контролю у сфері використання та охорони земель [49].

Громадські інспектори здійснюють свою діяльність під керівництвом відповідних управлінь (відділів) земельних ресурсів, які надають їм необхідну практичну і методичну допомогу, координують їх діяльність, навчають та ознайомлюють з новими законодавчими і нормативними документами, залучають до участі у відповідних перевірках. Громадський контроль за використанням та охороною земель можуть також здійснювати громадські організації. Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» гарантує право громадян об'єднуватися в громадські природоохоронні організації та брати участь у громадських екологічних експертизах [191].

Громадський контроль сприяє покращенню екологічної ситуації;

допомагає органам державного контролю забезпечувати додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері землекористування, попереджувати та виявляти порушення земельного законодавства, ліквідувати їх наслідки; здійснює просвітницьку роботу у сфері екологічної обізнаності громадян тощо. Слід зазначити, що вже існує і відповідна судова практика в даній сфері. Так, згідно Постанови Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 року у справі № 910/8122/17 природоохоронна організація (благодійна, громадська) має право на представництво в суді екологічних інтересів суспільства й окремих його членів з метою захисту порушених екологічних прав людини та громадянина або з метою усунення порушень вимог екологічного законодавства. Звертаючись до суду з позовом в означеній судовій справі, природоохоронна організація фактично реалізувала повноваження органів державної влади, які мають здійснювати контроль за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства у природоохоронній сфері [192].

Таким чином, організаційно-інституційне забезпечення у сфері користування землями державної та комунальної власності складають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, саморегульовані організації, та навіть в своєму роді інженери-землевпорядники, постійні користувачі, представники громадського контролю, та інші суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями. Ознаками даних суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності є: наявність публічно-владних (у тому числі делегованих) повноважень, виконання організаційно-розпорядчих, сервісних, контрольних-наглядових функцій у сфері управління, користування та охорони земель; включення у узгоджену та функціонально-організовану систему у сфері користування землями державної та комунальної власності; реалізація суспільних цінностей у земельних правовідносинах, транспарентність; реалізація компетенції у сфері користування землями державної та комунальної власності лише на підставі,

в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законодавчими актами України; відповідальність за незаконні дії, бездіяльність у сфері користування землями державної, комунальної форм власності.

2.3. Правові засоби публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності

Система публічного адміністрування потребує впровадження відповідного інструментарію. Засоби публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності відіграють вирішальну роль у функціонуванні всього механізму регулювання земельних відносин. Такі засоби опосередковуються нормами права з закріпленням меж, порядку та процедури застосування. Кожен засіб регулюється окремо з визначенням виду, мети, суб'єкта реалізації, порядку застосування та оскарження.

Легальне визначення правових засобів відсутнє. Проте у законодавстві все ж застосовується термін «засіб». Відповідно до ч.5 ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права та свободи від порушень та протиправних посягань [93].

Розділ VII ЗК України «Управління у галузі використання та охорони земель» дозволяє визначити такі спеціальні адміністративно-правові засоби: встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць, планування використання земель, землеустрій, контроль за використанням та охороною земель, моніторинг земель, ведення ДЗК, економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель, відповідальність за порушення земельного законодавства [49].

На доктринальному рівні змістовна складова правових засобів досліджувалася як у попередньо, так і у сучасний період. Проте позиція щодо змістовного наповнення категорії «правові засоби» є неоднозначною.

Л. Луць розглядає правові засоби як частину правової системи, спрямовану на забезпечення належного правопорядку [193, с. 7]. Аналіз наукової літератури дозволяє прийти до висновку, що під правовими засобами розуміються різні правові категорії. У юридичних енциклопедіях відсутнє поняття «правові засоби».

В іноземній юридичній доктрині термін «instrument» має досить усталене значення правового акту [194]. Тобто правові засоби є інструментом забезпечення належної правової поведінки, належного урядування, захисту прав та свобод людини.

У науці адміністративного права сукупність адміністративно-правових засобів прирівнюється до механізму адміністративно-правового регулювання [195, с. 20-21; 196, с. 14-17].

Тобто правові засоби публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності можна охарактеризувати як сукупність інструментів публічного адміністрування (надання адміністративних послуг, реалізації владних, у тому числі делегованих саморегульованим організаціям повноважень, реалізації державної політики у сфері земельних відносин, землевпорядкування, охорони земель), у тому числі із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури.

Загалом, універсальними засобами публічного адміністрування є нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [197, с. 206].

Дослідимо універсальні та спеціальні засоби публічного адміністрування.

Протягом останніх десяти років прийнято значну кількість законів та підзаконних актів, спрямованих на впровадження дієвого публічного адміністрування, в тому числі у сфері користування землями державної та комунальної форм власності як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях.

Норми адміністративного права у сфері користування землями державної та комунальної форм власності досліджено у першому розділі роботи з частковим аналізом і в інших розділах. Такий засіб, як норми права, забезпечує формування об'єктивного права, загальнообов'язкових правил поведінки.

Адміністративно-правові відносини публічного адміністрування щодо користування землями державної та комунальної власності виникають між суб'єктами публічного адміністрування та соціумом, суб'єктами господарювання, всередині суб'єктів публічного адміністрування. На цьому етапі відбувається трансформація правових норм у певну правову поведінку. Особливістю таких відносин є те, що правові зв'язки між суб'єктами налагоджуються у тому числі за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій. Платформою таких зв'язків є електронна інфраструктура. Традиційно вважається, що адміністративно-правові відносини виникають як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів публічного адміністрування та соціуму, суб'єктів господарювання, та зв'язки, які утворюються при цьому, мають державно-владний характер.

Проте особливістю правовідносин за предметом дослідження є те, що істотна їх частина має сервісний характер, обумовлений наданням суб'єктами публічного адміністрування адміністративних послуг. В іншому такі відносини мають традиційну структуру: суб'єкт (суб'єкт публічного адміністрування), об'єкт (ІКТ, поведінка фізичних осіб, дії/бездіяльність органів публічного адміністрування), зміст (сукупність прав та обов'язків).

Характерною ознакою законодавчого забезпечення у досліджуваній сфері є його комплексний характер. Такі акти є частиною адміністративного, цивільного, земельного, екологічного законодавства.

Стрімкий розвиток електронного урядування також обумовив включення низки нормативно-правових актів інформаційного характеру у сферу земельних відносин. Зокрема, це Розпорядження КМУ «Про схвалення

Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [198], Постанови КМУ «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства» [199]; «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [200].

ДЗК, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, реєстр Іпотек, автоматизована система виконавчих проваджень тощо, не функціонуватимуть без відповідного цифрового забезпечення. Значна кількість адміністративних послуг у сфері користування землями державної та комунальної власності зазначала процесу переведення у цифрову площину, який ще триває. Особливістю є те, що публічне адміністрування у такій сфері нерозривно зв'язано з впровадженням електронного урядування.

Електронне урядування є частиною електронної демократії і уособлює собою реалізацію суб'єктами публічного управління, адміністрування власної компетенції за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, у тому числі при наданні адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Незважаючи на велику кількість досліджень у сфері е-демократії, питання правових засобів впровадження електронного урядування як в цілому, так і за предметом дослідження проаналізовано фрагментарно. Зокрема, Є. Беляковою при дослідженні інформаційно-правового забезпечення електронного урядування в Україні визначено інституційну складову та особливості впровадження електронного урядування на місцевому рівні [201]. В. Марченко конкретизовано механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади [202]. М. Ільницьким досліджено особливості адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні [203]. О. Левченком досліджено механізм впровадження безконтактних адміністративних послуг Держгеокадастром [204].

Слід зазначити, що наявність норм права не є гарантією належного застосування засобів публічного адміністрування у сфері користування

землями державної та комунальної власності. Для виконання соціальної функції право повинно досягати поставлені у нормативно-правових актах завдання. Інструментальний підхід у досліджуваній сфері передбачає застосування належних правових засобів.

Незважаючи на прийняття значної кількості нормативно-правових актів у досліджуваній сфері, залишаються невирішеними наступні проблеми: неналежний рівень розробки, впровадження, підтримки функціонування ІКТ у вигляді BIG DATA, реєстрів та ресурсів цифрової інфраструктури органами публічного адміністрування; все ж низький рівень електронної взаємодії між органами публічного урядування і громадянами, підприємствами, установами у сфері надання електронних послуг, доступу до відкритих даних; відсутність на 100% дієвої електронної ідентифікації та автентифікації фізичних та юридичних осіб під час взаємодії з органами влади; не повність електронного документообігу та відсутність сучасних інформаційно-аналітичних інструментів всередині органів публічного урядування, адміністрування; низький рівень готовності посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб в певних регіонах до запровадження і використання інструментів електронного урядування. Зазначене вказує на недосконалість та недостатність засобів адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування [198].

Особливістю застосування правових засобів у сфері публічного адміністрування щодо користування землями державної та комунальної власності є те, що такі засоби виступають поєднувальною ланкою не тільки між суб'єктами правовідносин, але й між суб'єктами та інформаційно-комунікаційними технологіями. Обов'язковим елементом таких відносин є електронні реєстри, онлайн-послуги. Вказана особливість передбачає застосування адміністративно-правових засобів регулювання у традиційній та новій сферах суспільних відносин (ІТ-простір). Відповідно до ст. 14 Закону України «Про державний земельний кадастр» технологічні та

програмні засоби ДЗК мають забезпечувати автоматизоване визначення меж обмежень у використанні земель в обсязі та у випадках, передбачених абзацом восьмим цієї частини, шляхом визначення відстані від контуру режимоутворюючого об'єкта, без необхідності проведення робіт із землеустрою з визначення координат поворотних точок зазначених меж. Частиною 3 ст. 36 Закону передбачено необхідність забезпечення технологічними та програмними засобами анонімність перегляду, копіювання та роздрукування інформації фізичними та юридичними особами цілодобово та без обмежень [136].

У нормативно-правових актах за предметом дослідження використовуються поняття «засоби» щодо ІКТ. Зокрема, у Законі України «Про електронні довірчі послуги» містяться такі поняття, як «програмний засіб», «засіб електронної ідентифікації», «засіб кваліфікованого електронного підпису чи печатки», «засобів криптографічного захисту інформації», «технічний засіб контролю» [205].

У постанові КМУ «Порядок організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» визначено засоби організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів – засоби програмного комплексу Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів [206].

За певними ланками публічного адміністрування у сфері земельних відносин впроваджено спеціальні засоби електронного урядування, наприклад, електронні земельні торги (постанова КМУ «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення») [207] тощо.

Проте зазначені засоби доцільно віднести до інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, розвиток якої як техніко-технологічної основи електронного урядування передбачено Концепцією розвитку електронного урядування в Україні [198].

Зазначені засоби не є правовими, а технічними інструментами впровадження електронного інструментарію у публічне адміністрування щодо користування землями державної та комунальної власності. Вони потребують легалізації шляхом закріплення чіткої та відкритої правової можливості їх використання як органами публічно-владних повноважень, так і громадянами, підприємствами, установами.

Норми адміністративного права доповнюються актами тлумачення, які є результатами діяльності органів державної влади, посадових осіб, громадських об'єднань і окремих громадян щодо встановлення їх змісту, розкриття вираженої в них державної волі щодо впровадження публічного адміністрування.

Надані у нормах права можливості реалізуються у суб'єктивних правах та юридичних обов'язках щодо користування землями державної та комунальної власності. Правова поведінка може виражатися у додержанні норм права (наприклад, інформаційна взаємодія суб'єктів публічного адміністрування, використання земельних ділянок державної та комунальної власності за цільовим призначенням); використанні норм права (отримання фізичними та юридичними особами адміністративних послуг, передача земель державної або комунальної власності у оренду); виконанні норм права (надання органами публічного адміністрування за запитами публічної інформації щодо земель державної та комунальної власності).

Адміністративні акти є достатньо розробленою науковою категорією. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [114].

Запропоноване визначення повністю відображає розроблені у науці адміністративного права ознаки адміністративного акту: конкретний характер, прийняття певним адміністративним органом у межах наданих

йому повноважень, додержання процедури при прийнятті рішення, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи. На рівні Конституційного Суду України підкреслено таку ознаку адміністративного акту, як індивідуальний характер, одноразове застосування, вичерпність дії після реалізації (рішення Конституційного Суду України у справі про акти органів Верховної Ради України від 23 червня 1997 р. № 2-зп) [208].

У практичній площині реєстрація прав оренди земельної ділянки державної або комунальної форми власності відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [209] є адміністративним актом. Така державна реєстрація здійснюється уповноваженими державними реєстраторами, нотаріусами відповідно до процедури, прописаної Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», орендар може користуватися землями державної або комунальної власності тільки після державної реєстрації прав оренди.

Слід зазначити, що в умовах воєнного стану, в якому з лютого 2022 року перебуває Україна, здійснюється державна реєстрація не прав оренди, а безпосередньо самих договорів оренди земельних ділянок. Відповідна військова адміністрація вносить відомості до спеціальної Книги реєстрації землеволодінь і землекористувань (в паперовій та електронній формах). Така Книга має бути передана до Держгеокадастру протягом 1 місяця з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні або у відповідних окремих її місцевостях (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану») [210].

З практичної точки зору доцільно визначити, які адміністративно-правові засоби у сфері земельних відносин не є адміністративними актами. Адже Господарським кодексом України передбачено такий спосіб захисту, як визнання повністю або частково недійсними актів органів державної влади та

органів місцевого самоврядування (ст. 20 кодексу) [211]. У той же час, ЦК України надає можливість визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [51]. Кодекс адміністративного судочинства України також надає можливість оскарження як рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), так і дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (ст. 19 Кодексу) [132].

Юрисдикційна конкуренція спорів у сфері користування землями державної та комунальної власності впливає на вибір належного способу захисту. Приналежність земельного спору до господарської юрисдикції обмежена обранням тільки такого способу захисту, як визнання недійсним акту органу державної влади, місцевого самоврядування. Господарським кодексом також визначено рамки обрання способів захисту: можна обрати тільки такі способи захисту, які прямо прописані у законах. У той же час, адміністративна чи загальна юрисдикція земельних спорів дозволяє обрати і такий спосіб захисту, як оскарження дій, бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування. При цьому, адміністративний суд чи суд загальної юрисдикції може захистити право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом чи судом у визначених законом випадках. Тобто суди не обмежені тільки тими способами захисту, які конкретно прописані у законі.

За принципом виключення не можна віднести до адміністративних актів дії суб'єктів публічної адміністрації, акти планування, нормативно-правові акти, адміністративні договори. Не можна віднести до таких актів також проміжні рішення суб'єктів владних повноважень (зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав на земельну ділянку, рішення про необхідність надання додаткових документів для надання дозволу на розробку проєкту відведення земельної ділянки); правовстановлюючі документи на земельні ділянки [212, с. 262].

Наступним засобом є адміністративний договір, який має дискусійну правову природу. Адже як у законодавстві, так і у правовій доктрині не розмежовано адміністративні, господарські та цивільні договори.

У свою чергу, відповідно до п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір визначено як дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [132]. Тобто на відміну від інших адміністративно-правових засобів такий договір має консенсусний базис, для його застосування необхідне взаємне волевиявлення суб'єкта владних повноважень та фізичної, юридичної особи. На відміну від цивільних, господарських договорів змістом такого договору є права та обов'язки сторін, що впливають з владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

У судовій практиці вироблено певні позиції щодо адміністративних договорів. По-перше, не є обов'язковою ознакою того, що договір є адміністративним, сам факт укладення суб'єктом владних повноважень, його посадовими чи службовими особами у межах їх повноважень, договору. Адже такі органи, як учасники господарських відносин для господарського забезпечення своєї основної діяльності, можуть укладати і господарські договори. Договір є адміністративним тільки у тому випадку, коли суб'єкт публічно-владних повноважень діє від імені держави, територіальної громади для задоволення суспільних потреб, а незабезпечення власної діяльності. На відміну від господарських, цивільних договорів, зобов'язальні відносини, що виникають на підставі адміністративного договору, не є юридично рівними, диспозитивними [213]. У сфері земельних відносин до адміністративних договорів відносять охоронні договори на пам'ятку культурної спадщини, оскільки вони спрямовані на реалізацію норм Закону України «Про охорону культурної спадщини», впливають з владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, містять владне зобов'язання для іншого

суб'єкта договору та спрямовані на реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини. Зазначені договори відрізняються від цивільних за метою укладення [214].

Таким чином, наведені приклади дозволяють виокремити наступні ознаки адміністративного договору: наявність спеціальної мети (реалізація державної політики у певній сфері суспільних відносин), зміст (адміністративні права та обов'язки), юридична підстава укладення (передбачена у адміністративному законодавстві), судова юрисдикція (оскаржують до адміністративних судів).

Далі слід сфокусувати увагу, що акти планування є дієвими адміністративними засобами у сфері землекористування. Проте їх поняття не визначено на легальному рівні. До актів планування у сфері землекористування доцільно віднести для прикладу містобудівні плани. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено наступну містобудівну документацію: схеми планування території (окремих частин території, територій на регіональному рівні), генеральні плани міст, детальні плани територій, плани зонування території [215]. Зазначені акти є владним волевиявленням суб'єктів публічного адміністрування, оскільки обов'язкові для виконання всіма суб'єктами містобудування (з ч. 2 ст. 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»); затверджуються адміністративними актами (ст. ст. 12–19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»); спрямовані на задоволення суспільних інтересів територіальних громад.

Акти планування слід розрізняти від внутрішніх планів суб'єктів публічного адміністрування та нормативно-правових актів, які відображають стратегію розвитку земельних відносин. Так, у Національній економічній стратегії-2030 визначено пріоритет «Забезпечення проведення стимулюючої та дорадчої аграрної політики», який передбачає створення системи моніторингу земельних відносин, дерегуляцію сфери землеустрою, цифровізацію дозвільних процедур та адміністративних послуг у галузі

земельних відносин, проведення децентралізації управління земельними ресурсами, здешевлення доступу до фінансування для дрібних сільськогосподарських підприємств та фермерських господарств за допомогою створення Фонду часткового гарантування кредитів, консолідацію земель, детінізацію земельних відносин через створення системи податкових заохочень, розбудову національної інфраструктури геопросторових даних [216]. Також прикладом стратегії розвитку у сфері земельних відносин є «Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року» [217].

На відміну від внутрішніх планів, акти планування можна оскаржити в порядку адміністративного судочинства. Так, постановою Верховного Суду від 26 березня 2021 року у справі № 522/5362/17 визначено детальний план територій як нормативно-правовий акт органів місцевого самоврядування з особливою процедурою оскарження, відмінною від актів індивідуальної дії [218]. Особливістю застосування такого способу захисту є те, що оскаржуються і сам акт планування, і адміністративний акт, яким він затверджується.

Таким чином, акти планування у сфері землекористування мають одностороннє волевиявлення; є актами адміністрування щодо планування певних територій; спрямовані на задоволення суспільного інтересу; розробляються на певний період часу; впливають на права та законні інтереси третіх осіб; затверджуються регуляторними актами.

Запропоноване розуміння адміністративно-правових засобів відповідає інструментальному підходу у праві. Проте не відображає спеціальних адміністративно-правових форм та способів регулювання та забезпечення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності. У такому випадку, доцільно розглянути спеціальні засоби адміністрування у досліджуваній темі, які притаманні саме специфічним земельним правовідносинам.

До таких спеціальних засобів можна віднести: контроль за використанням земель державної та комунальної власності; відновлювальні заходи; профілактика правопорушень у сфері користування землями державної та комунальної власності; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, чи то припинення правопорушень в галузі користування землями державної та комунальної власності та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Відповідно до вимог ст. 9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється шляхом проведення перевірок; розгляду звернень юридичних і фізичних осіб; участі в роботі комісій при прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель [176].

Система контролю за використанням та охороною земель передбачає ведення Держгеокадастром національного, регіонального і локального моніторингу щодо питань екології та природних ресурсів. Призначенням моніторингу відповідно до ст. 191 ЗК України є спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Моніторинг земель проводиться шляхом збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки [49].

До відновлювальних заходів доцільно віднести повернення самовільно зайнятих земельних ділянок державної та комунальної форм власності; приведення земельних ділянок державної та комунальної форм власності до

придатного до використання стану; використання таких земельних ділянок виключно за цільовим призначенням (ст. 212 ЗК України, ст. 69 Закону України «Про землеустрій») [49, 19].

Відновлювальні заходи тісно пов'язані з захистом прав та законних інтересів фізичних осіб, суб'єктів господарювання від незаконних дій, бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування, або захистом порушених державних інтересів. Відновлювальні заходи спрямовані не тільки на припинення незаконних дій, бездіяльності, але й усунення наслідків порушення (відшкодування завданих збитків тощо), що здійснюється судами, органами місцевого самоврядування, Держгеокадастром.

Профілактичні засоби у сфері користування землями державної та комунальної власності практично не досліджено. За змістовним наповненням профілактичні засоби спрямовані на попередження порушення прав. Їх можна охарактеризувати як систему державних та громадських, регулюючих та охоронних, економічних та організаційних заходів, які безпосередньо або опосередковано забезпечують правомірну поведінку суб'єктів публічного адміністрування, фізичних осіб та суб'єктів господарювання у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Такі засоби спрямовані на виявлення причин та умов, які сприяють порушенню прав та законних інтересів у сфері публічного адміністрування щодо земель державної та комунальної власності, а також у виявленні факторів, які перешкоджають вчиненню таких порушень; усунення безпосередніх причин та умов, які сприяють порушенню; створення можливостей, які сприяють вибору правомірного засобу поведінки по відношенню до використання земель державної та комунальної власності; мотивацію правомірної поведінки.

До таких засобів доцільно віднести безпосереднє, практичне спостереження за станом земель державної та комунальної власності; дотримання землекористувачами обов'язкових для виконання вказівок з питань використання та охорони земель державної та комунальної власності,

а також щодо усунення виявлених недоліків; залучення на договірній основі фахівців підприємств, установ, організацій, науково-дослідних та проєктних інститутів до участі у обстеженні земель; внесення на розгляд відповідних органів пропозиції про припинення права користування землею держаної та комунальної власності у випадках, передбачених главою 22 ЗК України; порушення перед відповідними органами питання про скасування рішень органів, які суперечать чинному земельному законодавству; одержання від органів виконавчої влади, землекористувачів даних про наявність, стан і використання земельних угідь, тощо..

Одним із засобів профілактики є налагодження взаємодії Держгеокадастру, адміністрацій, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів, і громадськості, тощо, шляхом проведення спеціальних комплексних перевірок щодо дотримання земельного законодавства.

Недостатньо розвиненим є такий профілактичний засіб, як правопросвітницька робота щодо дотримання та реалізації земельного законодавства суб'єктами публічного адміністрування, захисту порушених прав учасників земельних правовідносин. Такі заходи можуть реалізовувати юридичні клініки закладів вищої освіти, громадські організації, центри безоплатної вторинної правової допомоги. В тому числі дієвим буде долучення суб'єктів публічного адміністрування до інформування населення (медіа, семінари, збори населення, інформаційні листівки, інформування на офіційних сайтах уповноважених органів, введення прес-працівника інформатора в складі певного суб'єкта публічного адміністрування) щодо змін у земельному законодавстві, порядку вирішення земельних спорів, покроковості вчинення дій щодо конкретного питання в сфері земельних відносин тощо.

Проведене в межах теми дослідження опитування, результати якого надано в додатку, показало, що даний профілактичний засіб дійсно є

недостатньо розвиненим, а запропоновані заходи удосконалення є актуальними та доречними.

Наступним засобом є переконання, яке реалізується у комплексі з профілактикою та адміністративним примусом. Переконання становить систему заходів виховного, роз'яснювального, заохочувального характеру, спрямованих на формування у суб'єктів земельних відносин розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів.

До таких засобів можна віднести: правове виховання, пропагування, роз'яснення сутності нормативних актів, що регулюють земельні відносини; інструктаж землекористувачів, осіб, що здійснюють функції публічного адміністрування у сфері раціонального використання та охорони земель державної та комунальної форм власності; заохочення та стимулювання (ст. 205 ЗК України [49] передбачено надання податкових і кредитних пільг громадянам і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання та охорони земель); впровадження інституту ділової репутації у досліджуваній сфері (публічна критика господарюючих суб'єктів, які не дотримуються вимог земельного законодавства щодо користування землями державної та комунальної власності).

Одним з найбільш ефективних адміністративних засобів є адміністративний примус у сфері публічного адміністрування щодо користування землями державної та комунальної власності.

У науці адміністративного права існують різні підстави класифікації заходів адміністративного примусу: за цілями, підставами та порядком застосування. Щодо предмета дослідження доцільно їх класифікувати на адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення, в тому числі реалізуючі заходи.

Адміністративно-попереджувальні заходи застосовуються тоді, коли хоча ще і немає правопорушення, проте існують факти, що об'єктивно

свідчать про його можливе настання у майбутньому, якщо не вжити певних заходів.

Заходи припинення спрямовано на ліквідацію правопорушення та недопущення його подальшого розвитку. На відміну від заходів попередження цей захід адміністративного примусу застосовується тільки за наявності правопорушення. На підставі аналізу земельного законодавства, а саме: Законів України «Про охорону земель» (ст.ст. 9, 12, 15, 17) [88], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (ст.ст. 6, 8, 10) [168], «Про землеустрій» (ст. 28) [19], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (ст.ст. 7, 13, 41, 42) [208], «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.ст. 20, 21, 57) [179], тощо, у сфері землекористування такими заходами можна вважати наступні заходи:

1. Огляд (обстеження) земельних ділянок з метою перевірки дотримання режиму використання земельної ділянки відповідно до цільового призначення; уточнення відповідності місця розташування та меж земельної ділянки, мір ліній, визначених у документах, які посвідчують право користування земельною ділянкою, фактичним мірам ліній на місцевості; встановлення, чи завдана юридичними чи фізичними особами шкода земельним ресурсам унаслідок їхньої господарської та іншої діяльності тощо.

2. Відвідування підприємств, установ, організацій з приводу відповідності їх діяльності певним вимогам відносно використання ділянки.

3. Перевірка документів, що посвідчують право користування земельною ділянкою державної або комунальної власності (що дозволяє установити правомірність використання земельних ділянок тими чи іншими землекористувачами), а також перевірка документів, що посвідчують особу.

4. Отримання від громадян та юридичних осіб інформації про стан земель.

5. Винесення судом окремої ухвали щодо усунення причин та умов порушення земельного законодавства органами публічного адміністрування,

підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень тощо.

Таким чином, реалізованими заходами адміністративного припинення є:

1. Доставлення порушника земельного законодавства, у разі неможливості встановлення його особи на місці вчинення правопорушення, до правоохоронних органів чи місцевих органів державної влади для складання протоколу про адміністративне правопорушення.

2. Обмеження, тимчасова заборона або припинення будівництва, освоєння земельних ділянок, проведення геологорозвідувальних, агротехнічних та інших робіт, які проводяться з порушенням земельного законодавства або можуть негативно вплинути на стан земельних ресурсів.

3. Тимчасова заборона використання та реалізації хімічних речовин, технологічного устаткування, будівельних матеріалів, біологічних засобів тощо, в разі відсутності їх гігієнічної регламентації та державної реєстрації, а також якщо їх визнано шкідливими для здоров'я людей.

4. Анулювання ліцензій на здійснення робіт із хімічними та радіоактивними речовинами, якщо подальше використання таких речовин може призвести до забруднення земельних угідь.

5. Застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) у вигляді тимчасової заборони (зупинення) виробничої діяльності підприємства, якщо така діяльність здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, законодавства про оцінку впливу на довкілля, вимог дозволів на використання природних ресурсів, з перевищенням нормативів гранично допустимих викидів впливу фізичних та біологічних факторів і лімітів скидів забруднюючих речовин, у том числі і у сфері земельних відносин у судовому порядку.

6. Зупинення або припинення інвестиційної діяльності, якщо її продовження може призвести до порушення встановлених законодавством санітарно-гігієнічних, архітектурних, екологічних та інших норм, прав та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, що охороняються законом.

8. Вилучення з реалізації (конфіскація) небезпечних хімічних та радіоактивних речовин, біологічних матеріалів у порядку, що встановлюється законодавством.

9. Внесення до відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо припинення порушень земельного законодавства.

10. Вимоги припинення окремих дій (зупинення робіт, що виконуються з порушенням документації із землеустрою, призводять до нецільового використання земель та їх псування та ін.).

11. Призупинення незаконних рішень та дій посадових та службових осіб суб'єктів публічного адміністрування щодо земель державної та комунальної форм власності [220, с. 16].

Таким чином, за допомогою зазначених заходів адміністративного примусу припиняється протиправна поведінка та правопорушник позбавляється можливості продовжувати свої неправомірні дії, порушувати законодавство, завдавати шкоду об'єктам правоохорони.

Засобами адміністративного примусу є також адміністративні стягнення, які передбачено КУпАП, Законами України «Про відповідальність підприємств, об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону атмосферного повітря», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Аналіз зазначених нормативно-правових актів вказує на відсутність системного підходу у застосуванні адміністративних стягнень саме до суб'єктів господарювання у сфері землекористування. Адже адміністративні стягнення, передбачені низкою спеціальних законів, не мають чітко

визначену правову природу, оскільки їх правовий режим також визначається Господарським кодексом України, Цивільним кодексом України, природоохоронним законодавством.

Главою 27 Господарського кодексу України визначено види та порядок застосування адміністративно-господарських санкцій. Такі адміністративно-господарські санкції, як вилучення прибутку (доходу); адміністративно-господарський штраф; зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, застосовуються і за порушення земельного законодавства. Зокрема, Законом України «Про охорону атмосферного повітря» передбачено обмеження, тимчасова заборона (зупинення) або припинення господарської діяльності, пов'язаної з порушенням умов і вимог до викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан, передбачених дозволами (ст. 12 Закону) [221]. Санкція у вигляді тимчасового зупинення або припинення господарської діяльності також передбачена Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про оцінку впливу на довкілля».

Умовно можна сформулювати законодавчо визначені та зрозумілі критерії застосування таких санкцій: застосовуються на підставі рішення суду, юридичною підставою застосування таких санкцій є відповідна норма закону.

Проте більшість критеріїв застосування таких санкцій є незрозумілими: фактичні підстави застосування адміністративних санкцій; чіткі та дієві строки давності застосування санкцій; суб'єкти, які мають право звернутися з позовною заявою про зупинення діяльності суб'єкта господарювання; застосування презумпції винуватості.

Щодо фактичних підстав застосування адміністративних стягнень у вигляді зупинення або припинення діяльності суб'єктів господарювання, то

слід конкретизувати, що при зверненні до суду має бути зафіксована реальна загроза або створення небезпеки життю, здоров'ю людей або довкіллю.

Строки давності застосування адміністративно-господарських санкцій закріплено ст. 250 Господарського кодексу України: адміністративно-господарські санкції можуть бути застосовані до суб'єкта господарювання протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше як через один рік з дня порушення цим суб'єктом встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, крім випадків, передбачених законом [211]. Відсильний характер цитованої норми вказує на можливість існування і інших строків давності. Така ситуація негативно впливає на правозастосовну практику. Адже доволі часто при розгляді позовів про зупинення діяльності суб'єктів господарювання підіймається питання про додержання строків давності притягнення до відповідальності. Зазначене вказує на доцільність уніфікації строків давності застосування таких адміністративних стягнень.

Щодо суб'єктів застосування адміністративних стягнень, то доцільно розширити їх перелік шляхом включення громадських, саморегульованих організацій до кола тих, хто може звернутися з позовною заявою до суду про зупинення або припинення діяльності суб'єктів господарювання. Адже в аналізованій вище Постанові Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 р. у справі № 910/8122/17 зазначено, що громадські організації можуть виконувати публічно-владні повноваження [192]. Така позиція також відповідає ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якою гарантовано право кожному громадянину України подавати позови про відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства.

Слід зауважити, що наведена класифікація є дещо умовною, деякі адміністративно-примусові заходи за певних обставин можуть виступати як заходами попередження, так і заходами припинення.

Щодо органів (їх посадових осіб), які здійснюють попередження та припинення, то ними в межах наданих повноважень є: Держгеокадастр та його структурні підрозділи, інженери-землевпорядники сіл і селищ; Київська і Севастопільська міські ради; сільські, селищні, міські ради на території сіл, селищ, міст; органи, установи і заклади державної санітарно-епідеміологічної служби (їх посадові особи); інші органи, що здійснюють контроль за використанням та охороною земель тощо. Виконання заходів для попередження та припинення порушень у сфері земельних відносин у необхідних випадках здійснюється із залученням працівників правоохоронних органів.

Висновки за Розділом 2:

1. Виходячи з авторського розуміння публічного адміністрування як діяльності професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій), пов'язаної з виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики у сфері земельних відносин, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг, окреслено суб'єктний склад публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, саморегульовані організації та інші суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями (державні та комунальні підприємства).

2. Уточнено співвідношення понять «службової особи» та «посадової особи» серед осіб уповноважених на публічне адміністрування у сфері земельних правовідносин. Службова особа є більш широкою категорією у порівнянні з посадовою особою. Службовою особою є особа органу державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації всіх форм власності з делегованими організаційно-владними

повноваженнями. Тому доцільною є пропозиція застосувати в чинних нормативно-правових актах єдине виважене поняття службової особи задля спрощення сприйняття учасниками земельних правовідносин особи суб'єкта, до якого потрібно звертатися.

3. Визначено ознаки суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності: наявність публічно-владних (у тому числі делегованих) повноважень, виконання організаційно-розпорядчих, сервісних, контрольно-наглядових функцій у сфері управління, користування та охорони земель; узгоджену та функціонально-організовану систему у сфері користування землями державної та комунальної власності; реалізація суспільних цінностей у земельних правовідносинах, транспарентність; здійснення компетенції у сфері користування землями державної та комунальної власності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; несення відповідальності за незаконні дії, бездіяльність у сфері користування землями державної, комунальної власності.

4. Запропоновано класифікацію суб'єктів публічного адміністрування за компетенцією та наявністю дискреційних повноважень у сфері користування землями державної та комунальної власності.

5. Аргументовано невідповідність делегованих повноважень органів місцевого самоврядування щодо земель комунальної форми власності принципам повсюдності та субсидіарності. Всі визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільських, селищних, міських рад щодо земель територіальних громад повинні мати власний характер. Таким чином, міська та сільська ради територіальної громади повинна вирішувати всі земельні питання на власній території, крім тих, які вони з об'єктивних причин не можуть вирішити і які краще передати на вирішення органів державної влади чи суду.

6. Акцентовано на проблемних питаннях представництва органами прокуратури при вирішенні земельних спорів у судовому порядку, які

зачасту виступають на стороні позивача в особі органу влади, який є власником землі, адже таке право представництва не має бути маніпулятивним. Посадові особи органів прокуратури не повинні зловживати наданими повноваженнями. Для недопущення таких зловживань потрібно на законодавчому рівні визначити чіткий алгоритм дій конкретного уповноваженого державою органу публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності на усіх етапах врегулювання спорів у сфері землекористування, та відповідно слід встановити чіткі умови належного представництва прокуратурою інтересів органів влади на стороні позивача при зверненні із позовними заявами до суду, адже надані на сьогодні повноваження є неоднозначними та призводять до численних зловживань та порушень прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин.

7. Конкретизовано форми контролю за делегованими органам місцевого самоврядування з боку органів центральної влади: фінансовий контроль як найбільш ефективна форма державного контролю за органами місцевого самоврядування; адміністративний контроль, обмежений перевіркою законності рішень органів місцевого самоврядування, коли орган державної влади не має контрольних повноважень самостійного скасування рішень місцевих рад, а тільки має право їх оскаржити у судовому порядку. У свою чергу, право судового захисту власних рішень та автономії є і у органів місцевого самоврядування.

8. Доцільно створити ефективний громадський контроль над використанням земельних ресурсів, переданих об'єднаним територіальним громадам, а також максимально залучити мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень щодо користування землями комунальної власності на місцях. Доцільність такого громадського контролю обумовлена необхідністю забезпечення прозорості адміністративних процедур у сфері користування землями державної та комунальної власності.

9. Запропоновано визначення правових засобів публічного адміністрування саме у сфері користування землями державної та комунальної форм власності, як специфічного інструментарію реалізації правовідносин (надання адміністративних послуг, реалізації владних, у тому числі делегованих саморегульованим організаціям повноважень, реалізації державної політики у сфері земельних відносин, землевпорядкування, охорони земель), у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури (електронних реєстрів, онлайн-платформ, чат-ботів).

10. Узагальнено спеціальні правові засоби публічного адміністрування які притаманні сфері користування землями державної та комунальної власності: контроль за використанням земель державної та комунальної власності; відновлювальні заходи; профілактика правопорушень в сфері користування землями державної та комунальної власності; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень в галузі користування землями державної та комунальної власності та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

11. Закцентовано увагу на недостатній розвиненості такого профілактичного заходу, як правопросвітницька робота щодо дотримання та реалізації земельного законодавства суб'єктами публічного адміністрування, захисту порушених прав учасників земельних правовідносин. Запропоновано, що такі заходи можуть реалізовувати юридичні клініки закладів вищої освіти, громадські організації, центри безоплатної вторинної правової допомоги. В тому числі дієвим буде долучення суб'єктів публічного адміністрування до інформування населення (медіа, семінари, збори населення, інформаційні листівки, інформування на офіційних сайтах уповноважених органів, введення прес-працівника інформатора в складі певного суб'єкта публічного адміністрування) щодо змін у земельному

законодавстві, порядку вирішення земельних спорів, покроковості вчинення дій щодо конкретного питання у сфері земельних відносин.

12. Запропоновано здійснити удосконалення застосування адміністративних стягнень, як виду спеціальних правових засобів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, у виді зупинення або припинення діяльності суб'єктів господарювання. У такому випадку, при зверненні до суду має бути зафіксована реальна загроза або створення небезпеки життю, здоров'ю людей та довкіллю, що здійснюється при використанні земельної ділянки. Строки давності застосування таких адміністративних стягнень підлягають уніфікації. Доцільно розширити коло суб'єктів застосування таких адміністративних стягнень шляхом включення громадських, саморегульованих організацій до кола тих, хто може звернутися з позовною заявою до суду про зупинення або припинення діяльності суб'єктів господарювання.

РОЗДІЛ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМ ВЛАСНОСТІ

3.1. Зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності

Укладення Договору про асоціацію України з ЄС та набуття Україною у 2022 році статусу кандидата на членство в ЄС, потребує впровадження гідного досвіду ЄС, у тому числі у сфері публічного адміністрування земельних відносин. З точки зору компаративістського підходу саме право ЄС та законодавство окремих держав-членів ЄС за предметом дослідження потребує окремої уваги для формування висновків та пропозицій щодо впровадження найкращих практик у національне законодавство. У той же час, заслуговують окремого дослідження найкращі практики і низки інших розвинених країн, у тому числі правових систем загального права.

Узагальнений аналіз законодавства більшості розвинених країн за предметом дослідження вказує на певні спільні характеристики: земля є особливим цінним ресурсом; спеціальний правовий режим земельних ресурсів сільськогосподарського призначення; охорона ґрунтів; забезпечення раціонального використання земель; домінування державної чи комунальної (муніципальної) власності на землю, яка передається в користування окремим суб'єктам за договором оренди в умовах вільного ринку земель у більшості розвинених країн.

У більшості країн ЄС, як і в Україні, землю проголошено основним національним багатством з особливою державною охороною. Як виключення, можна навести Конституції Латвії та Франції [222, с. 162-165].

Належне адміністрування передбачає спільну відповідальність як органів публічного адміністрування, так і користувачів земельних ділянок

щодо раціонального, цільового використання ділянок. Інструментарієм такого адміністрування є комплекс безпосередніх адміністративних та опосередкованих економічних заходів. При цьому, найбільш жорстким адміністративним заходом є вилучення земельної ділянки, яка використовується не за цільовим призначенням або не використовується взагалі. Як приклад, можна навести земельне законодавство США, Франції, Канади, Швеції, Фінляндії [223].

Запропонована класифікація інструментарію публічного адміністрування у сфері земельних відносин дозволяє визначити наступні адміністративні заходи: кваліфікаційні вимоги до землекористувачів (наявність спеціальної освіти та/або певного досвіду землекористування); обмеження на землекористування за критерієм громадянства, місцем проживання, правовим статусом інституції-землекористувача (політична партія, громадська організація тощо); обмеження щодо площі сільськогосподарських земель у окремого землекористувача.

Для прикладу, вимоги щодо спеціальної освіти або досвіду роботи у сільському господарстві, агросекторі встановлено законодавством Литви, Польщі, Угорщини, Бельгії, Франції, Данії. У деяких країнах додатково зі спеціальною освітою у випадку передачі у користування земель сільськогосподарського призначення вимагається проживання у певній сільській місцевості (Данія) [224].

Щодо обмежень передачі земель сільськогосподарського призначення певним категоріям юридичних та фізичних осіб, то такі обмеження мають місце у Болгарії, окремих штатах США щодо іноземців, політичних партій, громадських організацій [225].

Обмеження щодо площі земельних ділянок встановлюються як шляхом зазначення мінімальної, так і максимальної площі. Такі обмеження встановлено практично всіма державами-членами ЄС (Федеративною Республікою Німеччини, Данією, Польщею, Італією тощо) [224, с. 164].

Є корисним досвід держав-членів ЄС з домінуванням права державної та комунальної власності на землю (Бельгія, Італія, Іспанія, Франція, Латвія), які в першу чергу використовуються для задоволення суспільних інтересів. Слід зазначити, що таким шляхом пішла і Грузія, яка також перебуває на шляху гармонізації власного права з правом ЄС, у тому числі у сфері земельних відносин. У таких державах впроваджено систему належного раціонального використання орендованих земель з зазначенням або мінімальних, або максимальних строків оренди. Особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення.

Воєнна агресія Російської Федерації, необхідність розмінування великої кількості земельних ділянок (загальна площа імовірно замінованих полів на початку літа 2022 року становила 4,8 млн га., без врахування, звичайно, Чорнобильської зони відчуження та території Луганської і Донецької областей, які були окуповані до 24 лютого 2022, а також без врахування водних об'єктів), невизначеність щодо площ окупованих територій та територій, на яких будуть проводитися активні бойові дії та щодо тривалості воєнного стану, дозволяють стверджувати про доцільність застосування аналогічного підходу: домінування використання земель державної та комунальної форм власності для задоволення потреб суспільства, з визначенням максимальних строків оренди таких земельних ділянок до 15 років.

Для аргументації означеного аспекту щодо необхідності визначення максимальних строків оренди земельних ділянок, окрім екстраординарних причин стану війни з Російською Федерацією, можна навести додаткові аргументи як для аграрної країни, якою є держава Україна: масштаби території України, орієнтація на агросферу, необхідність проходження свого роду адаптації для виникнення прошарку фермерів, невеличких агропідприємств, а також недопущення монополізації сільськогосподарської галузі агрохолдингами.

Серед опосередкованих економічних інструментів які доречно застосовувати в нашій державі, доцільно виокремити податкові пільги, пільгове кредитування, дотації; штрафні санкції за погіршення якості ґрунтів, норм використання земель. Такі інструменти на відміну від адміністративних передбачають стимулювання екологічного землекористування, розвиток агросфери. Штрафні санкції мають як безпосередній фінансовий, так і оперативний вплив. Зокрема, у Федеральній Республіці Німеччині за перевищення дозвільної норми вмісту хімікатів фермер не тільки сплачує штраф, а й позбавляється права реалізовувати сільськогосподарську продукцію [224]. Окрім штрафів, встановлюються законодавчі вимоги щодо відшкодування завданих збитків.

Слід зазначити, що складовою наднаціональної політики ЄС є субсидювання агросектору, а саме реалізація Спільної аграрної політики [226]. Така політика передбачає інтегровану систему заходів щодо забезпечення підтримки цін на аграрну продукцію та субсидювання виробництва агропродукції. Зокрема, фермери держав-членів ЄС отримують близько 50 відсотків прибутку від державних субсидій [227].

Основою Спільної аграрної політики є Розділ II «Сільське господарство» Римського договору. Відповідно до ст. 33 Римського договору метою спільної сільськогосподарської політики є: підвищення продуктивності сільського господарства через сприяння технічному прогресові, забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимальне використання виробничих чинників, зокрема робочої сили; забезпечення належного рівня життя сільськогосподарської спільноти, зокрема збільшуючи особистий прибуток людей, що працюють у сільському господарстві; стабілізація ринків; забезпечення доступності постачання; забезпечення того, щоб постачання надходило до споживача за прийнятними цінами [228].

Згідно з принципами Спільної аграрної політики впроваджується захист від дешевого імпорту для захисту агровиробників у ЄС шляхом

встановлення високих імпортних ввізних мит. Принцип ринкової єдності реалізується шляхом вільної торгівлі сільськогосподарськими товарами між країнами - учасниками договору, скасування кількісних обмежень, мит та податків, а також встановлення єдиних цін на аграрну продукцію. Відповідні органи ЄС здійснюють контроль за підтримкою рівня цін на сільськогосподарську продукцію. Якщо ринкові ціни на товари знижуються і падають нижче мінімально допустимих (більше ніж на 10%), то такі товари гарантовано викупляються у товаровиробників, цим самим забезпечуючи підтримку рівня цін. Принцип фінансової солідарності полягає у відповідальності усіх держав - членів за фінансові наслідки Спільної аграрної політики. Така політика має спільне фінансування, що забезпечується через Європейський фонд орієнтації та гарантії сільському господарству [229].

Слід охарактеризувати два інструменти, на яких базується реалізація Спільної аграрної політики: спільна організація ринків та розвиток сільської місцевості. Перший інструмент передбачає впровадження експортних субсидій, підтримку ринкових цін, митний тариф, єдиний платіж на прощу земель, заходи єдиного платежу на ферму. Необхідною умовою надання фінансової підтримки фермерським господарствам є дотримання ними вимог щодо утримання земель в належному стані, дотримання екологічних нормативів. Другим інструментом є розвиток сільської місцевості (збереження сільських ландшафтів, підвищення якості життя в сільській місцевості та диверсифікації сільської економіки).

Спільна аграрна політика також реалізується на рівні окремих держав-членів ЄС шляхом надання податкових пільг. Зокрема, у Данії фермерські господарства частково звільняються від сплати земельного податку, в Австрії – повністю. У Нідерландах, якщо фермер виводить із сільськогосподарського виробництва частину земель для їх покращення, то отримує компенсацію витрат, яких він при цьому зазнав [230]. У Польщі фермер також отримує певну суму компенсації залежно від того, які заходи в межах Програми розвитку сільських територій він реалізує [231, с. 41–45]; а фермери

Федеральної Республіки Німеччини отримують субсидії в разі дотримання сівозмін [232].

Поступове впровадження Спільної аграрної політики забезпечує і екологічні стандарти для фермерських господарств: зменшення використання хімікатів та мінеральних добрив; підтримку сільських територій; перехід на екстенсивні методи виробництва в рослинництві та тваринництві; надання землі для суспільного доступу та відпочинку; не обробіток протягом тривалого часу земельних ділянок через екологічні причини.

Протягом останнього етапу впровадження Спільної аграрної політики (2014-2020) передбачено впровадження екологічно доцільного заліснення та консервація сільськогосподарських земель, збереження сільських ландшафтів, флори та фауни, зелених насаджень.

Окрім реалізації Спільної аграрної політики, на рівні ЄС істотне значення приділяється публічному адмініструванню в цілому.

Основним інструментарієм публічного адміністрування в деяких інших країнах є адміністративний акт. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччини адміністративні акти виконують чотири функції:

1) з точки зору процедурного аспекту здійснення публічного управління, адміністративний акт є найважливішим засобом завершення адміністративної процедури;

2) з точки зору матеріального права, адміністративним актом конкретизуються абстрактні положення закону з приводу урегулювання правовідносин між адміністрацією та громадянами;

3) з точки зору процесуального права, адміністративний акт відкриває специфічні можливості судового захисту, наприклад, процедуру заперечення, позови про заперечення або про примушення до виконання;

4) з виконавчо-правової точки зору, адміністративний акт, який містить заборону або примус, є виконавчим документом, про що зазначено в Законі про адміністративне виконання [233].

Порівняльно-правовий аналіз Закону України «Про адміністративну

процедуру» та Федерального закону про адміністративні процедури [233] Федеральної Республіки Німеччини дозволяє визначити наступні шляхи удосконалення національних адміністративних процедур: чинність адміністративного акту щодо особи, якій він призначений або права, законні інтереси якої зачіпає, починається з моменту його проголошення такій особі, та стосується з того ж моменту інших заінтересованих осіб.

Являє інтерес також досвід Франції у сфері публічного адміністрування. Особливістю французької доктрини публічного адміністрування є широке розуміння адміністративних актів, які включають нормативні акти, індивідуальні рішення та адміністративні договори [234, с. 545]. При цьому, для забезпечення контролю за діяльністю органів публічної адміністрації оцінюється мотивація прийняття виконавчих адміністративних актів. Відповідно до Закону від 11 липня 1979 р. «Про обґрунтування адміністративних актів та поліпшення відносин між органами управління та громадськістю» перелік актів, які підлягають обов'язковому обґрунтуванню, був значно розширений. Відповідно до ст. 1 цього Закону фізичні та юридичні особи мають право бути негайно поінформовані про мотиви прийняття індивідуальних адміністративних рішень, що тягнуть для них несприятливі наслідки. В обов'язковому порядку повинні бути обґрунтовані рішення, які: - обмежують здійснення публічних свобод або являють собою поліцейський захід; - накладають санкції; - піддають надання дозволу обмежувальним умовам або накладають заборони; - відкликають або скасовують акти, які породжують права; - обмежують строки позовної давності, строки дії права на звернення до суду або будь-якого іншого права; - відмовляють у наданні пільг і переваг особам, які відповідають встановленим законом умовам [235].

Таким чином, досвід Франції заслуговує на увагу у частині дотримання процедури прийняття адміністративних актів, обґрунтування необхідності їх прийняття.

Наступним напрямом позитивного досвіду Франції є чітке

розмежування адміністративного договору від інших видів договорів. Цей досвід є корисним для України, оскільки як у національній доктрині, так і у національному законодавстві відсутнє таке чітке розмежування. Такі критерії вироблено судовою практикою Франції. Перший критерій зводиться до наявності тісного зв'язку предмета договору з діяльністю публічної служби. Так, французька судова практика визнає адміністративними лише ті договори, які укладаються особами публічного права і предмет яких тісно і безпосередньо пов'язаний з діяльністю публічної служби. Адміністративні контракти застосовуються, зокрема, у сферах транспорту, поштових послуг, постачання води й енергії, де юридичні особи публічного права діють як оператори відповідних мереж. Різновидами адміністративних контрактів є також договори про публічно-приватне партнерство, договори про делегування (концесію) функцій публічних робіт чи послуг, договори щодо публічного майна, контракти з державними службовцями, тощо. Договір, який є додатком до адміністративного контракту (наприклад, стосовно порядку розрахунків за адміністративним контрактом), незалежно від його змісту також вважають адміністративним контрактом [236].

Критерій тісного зв'язку предмета договору з діяльністю публічних служб не застосовується у разі, якщо юридична особа публічного права укладає договір з юридичною особою приватного права про надання публічному суб'єкту промислових або торговельних послуг громадського характеру (газопостачання, постачання електроенергії тощо). Такий договір буде приватноправовим [236].

Другим критерієм, який використовується для кваліфікації адміністративних договорів, виступає наявність у договорі «умов, що виходять за межі загального права». До таких умов, зокрема, належать умови, що передбачають право одностороннього розірвання договору на користь адміністрації, повноваження адміністрації надавати інструкції під час виконання договору, накладати санкції в односторонньому порядку та ін. Умови, що виходять за межі загального права, припускають підпорядкування

сторін договору режиму публічної влади. При цьому після включення у договір таких умов сторони не можуть домовитися про те, що договір залишиться приватноправовим [236].

Протягом останнього періоду спостерігається тенденція впровадження типового адміністративного договору (*cahiers de charges*). Умовами типових адміністративних договорів є: контекст (як правило, починається з розділу, що описує політичне та стратегічне позиціонування); цілі (через мету забезпечується можливість зрозуміти сутність договору); термінологія/словник (загальний словниковий запас, специфічні терміни з конкретним змістом, через що реалізується комунікація, встановлюється культура управління проектами); межі (для визначення кількості людей або ресурсів, які будуть необхідні для виконання умов договору); календар (необхідний клієнту календар повинен бути чітко визначеним із вказівкою на кінцеву дату для того, щоб уникнути «тунельного ефекту»); правові аспекти (договірний документ, за підписом уповноважених осіб, як правило, містить низку положень, що визначають осіб, які мають право інтелектуальної власності на певні види робіт, штрафні санкції за недотримання встановлених договірних строків/термінів або компетентний суд у разі виникнення спору тощо) [237].

Зазначена специфікація типових адміністративних договорів може бути впроваджена у національному законодавстві. Зокрема, у французькій правовій доктрині визначено універсальну специфікацію: опис поточного контексту (опис цілей, можливостей, проблем, загроз, сильних сторін і недоліків); мета (очікувані результати, перспективи впровадження системи контролю і т.п.); загальна характеристика типових умов (учасники відносин, конфіденційність, внесення змін, строк дії тощо) [238].

На наднаціональному рівні у межах ЄС прийнято резолюцію (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади від 28 вересня 1977 року [239], Рекомендацію № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам

стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11 березня 1980 року [240], Рекомендацію № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб від 17 вересня 1987 року [241], Рекомендацію № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 р., Рекомендацію Res (2004) 20 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам з судового контролю щодо адміністративних актів від 15 грудня 2004 року [242].

Узагальнюючи, можна визначити наступні ознаки адміністративного акту: мета застосування, сфера застосування, суб'єкт застосування.

Заслуговують на увагу також принципи адміністративних процедур щодо захисту приватних осіб у адміністративних процедурах, розроблені Комітетом міністрів Ради Європи Резолюцією від 28 вересня 1977 року (77) у документі «Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади». Такими принципами є:

- 1) право бути вислуханим:
 - щодо будь-якого адміністративного акта, який за своїм характером може несприятливо впливати на права, свободи або інтереси особи, така особа може пред'явити факти й аргументи та, у відповідних випадках, докази, що будуть ураховані адміністративним органом;
 - особу, якої це стосується, повідомляють у належний час і способом, прийнятним для справи, про її права;
- 2) доступ до інформації – за своїм запитом особа, до прийняття адміністративного акта, належним чином отримує інформацію про всі існуючі факти, що стосуються прийняття такого акта;
- 3) допомога та представництво – особі може надаватися допомога або забезпечуватися представництво в адміністративній процедурі;
- 4) виклад мотивів – якщо адміністративний акт є таким, що за своїм характером несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, така

особа отримує інформацію про мотиви, на яких він ґрунтується. Інформація про мотиви зазначається в акті або передається особі, за її запитом, у письмовій формі протягом розумного строку;

5) зазначення засобів правового захисту – якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому вказуються звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання [239].

Одним із проблемних питань у контексті можливості оскарження рішень органів публічного адміністрування є наявність дискреційних повноважень у таких органів. У цьому контексті заслуговують на увагу Рекомендації від 11 березня 1980 р. № R (80) 2 «Стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень». У них прописано принципи, якими мають керуватись суб'єкти публічного адміністрування при виконанні ними дискреційних повноважень [240]. Вони поділяються на три групи: основні, з приводу адміністративної процедури та у сфері контролю. Відповідно до основних принципів в окресленій сфері адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень:

- 1) не має інших цілей, ніж ті, для яких повноваження було надано;
- 2) дотримується об'єктивності та неупередженості, враховуючи тільки ті факти, які стосуються певної справи;
- 3) дотримується принципу рівності перед законом шляхом запобігання несправедливої дискримінації;
- 4) підтримує відповідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками, які його рішення може мати для прав, свобод або інтересів осіб, та власними цілями;
- 5) приймає рішення протягом строку, який є розумним з огляду на питання, про яке йдеться;
- 6) послідовно застосовує будь-які загальні адміністративні вказівки, враховуючи водночас конкретні обставини кожної справи [240].

До процедурних принципів реалізації публічного управління під час

здійснення дискреційних повноважень належать наступні:

1) будь-які загальні адміністративні вказівки, якими регулюється здійснення дискреційного повноваження: оприлюднюються, або передаються відповідним чином та тією мірою, що є необхідною для відповідної особи, за її запитом, до або після прийняття акта, який стосується цієї особи;

2) якщо адміністративний орган у ході здійснення дискреційного повноваження відступає від загальних адміністративних вказівок таким чином, що негативно впливає на права, свободи або інтереси відповідної особи, остання отримує інформацію про мотиви прийняття такого рішення. Це здійснюється або шляхом викладу мотивів в акті, або шляхом передання їх у письмовій формі відповідній особі за її запитом протягом розумного строку [240].

До принципів з питань контролю належать наступні положення:

1) акт, прийнятий в ході здійснення дискреційних повноважень, підлягає контролю про його законність з боку суду або іншого незалежного органу. Такий контроль не виключає можливості попереднього контролю з боку адміністративного органу, уповноваженого приймати рішення щодо його законності та суті справи;

2) якщо законом не встановлюються часові межі для прийняття рішення в ході здійснення дискреційного повноваження і адміністративний орган не приймає рішення протягом розумного строку, неприйняття такого рішення може бути піддане контролю з боку органу, уповноваженого на це;

3) суд або інший незалежний орган, який контролює виконання дискреційного повноваження, має такі повноваження щодо отримання інформації, які необхідні для виконання відповідної функції [240].

Впровадження зазначених принципів у національній правозастосовній практиці є доцільним, оскільки на теперішній час відсутні чіткі критерії реалізації дискреційних повноважень органами публічного адміністрування. Надання певної свободи прийняття рішень національним органам публічного адміністрування повинно забезпечуватися гарантіями дотримання прав

людини, верховенства права, недопущення зловживання з боку таких органів.

Безумовним залишається те, що саме від якості виконання суб'єктами публічного адміністрування своїх завдань і функцій залежить ефективність використання земельних ресурсів, яка полягає в досягненні максимального економічного результату з одночасним збереженням та покращенням їх якісного стану [243, с. 174; 244].

Продовжуючи рухатись в обраному напрямі, слід зазначити, що серед інструментів діяльності публічної адміністрації європейських країн варто назвати категорію адміністративних актів, які зачіпають права великої кількості осіб, наприклад, адміністративні акти, на підставі яких реалізуються великі інфраструктурні проекти: будівництво аеропорту, автомобільної магістралі тощо. Такі проекти, відповідно, зачіпають інтереси приватних осіб, а тому є необхідним існування досконалих і виважених процедур.

Тому, по-перше, з метою недопущення свавілля з боку суб'єктів владних повноважень та, по-друге, для ефективної реалізації прав і свобод громадян із врахуванням норм права (не лише закону, а й виходячи насамперед з норм моралі), необхідно впровадження до національного законодавства розглянутих вимог до адміністративних актів, що приймаються суб'єктами дискреційних повноважень. Умови, випадки та порядок прийняття таких актів з означених вище причин мають бути детально регламентовані на нормативному рівні.

3.2. Напрями удосконалення законодавства щодо публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності

Проведений аналіз за темою дослідження дозволяє сформулювати певні висновки та пропозиції про напрями удосконалення законодавства щодо

публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Зазначені висновки стосуються як удосконалення публічного адміністрування в цілому, як складової адміністрування за предметом дослідження, так і удосконалення земельного законодавства.

Серед загальних проблем публічного адміністрування доцільно виокремити відсутність нормативно-правових актів, які б визначали інструменти публічного адміністрування, процедуру й порядок прийняття адміністративних актів та порядок їх застосування. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» зняло поставлені проблеми лише частково. Зазначений Закон не враховує усі особливості діяльності органів публічного адміністрування, всі види адміністративних процедур, межі та порядок їх застосування, та набуває своєї чинності лише з грудня 2023 року.

У свою чергу, спроба часткового вирішення окреслених проблем має своє місце у низці законопроектів: проєкті Закону України «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2010 року [245]; проєкті Закону України «Про нормативно-правові акти» від 17 жовтня 2012 року [246]; проєкті Закону України «Про нормативно-правові акти» від 15 грудня 2010 р. [247].

Аналіз положень названих законопроектів дає змогу зауважити, що вони містять ряд недоліків та не відповідають потребам, обумовленим сучасним станом національного публічного управління. Зокрема, такий висновок впливає з аналізу понятійно-категоріального апарату наведених проєктів, як:

- відсутня категорія «публічна адміністрація», замість неї застосовується термін «адміністративний орган», який є вужчим за своїм змістом та не дає змоги охопити усіх суб'єктів, що виконують публічні функції;

- дефініції, закріплені у цих документах, мають невдале формулювання, зокрема, це стосується понять «адміністративний акт», «нормативно-правовий акт», «підзаконний нормативно-правовий акт», про

які ми згадували раніше;

– порівняння дефініцій «нормативно-правового акта», які містяться у ст. 1 проєктів Закону України «Про нормативно-правові акти» від 17 жовтня 2012 р. та від 1 грудня 2010 року. Зокрема, у проєкті від 2008 р. нормативно-правовий акт визначено як «офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування». Тобто, наведена дефініція містить більшість ознак, властивих нормативним актам публічної адміністрації, на підставі яких їх можна відмежувати від адміністративних актів. Натомість у проєкті від 2012 р. нормативно-правові акти визначено як «офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, що встановлює норми права». Як бачимо, у пізнішій редакції законопроєкту визначення нормативно-правового акта позбавлене більшості специфічних ознак названого інструмента діяльності публічної адміністрації.

Розглядаючи ці законопроєкти, варто також звернути увагу й на вузьку сферу їх правового впливу. Поза межами цих законопроєктів залишилися такі інструменти діяльності публічної адміністрації, як адміністративні договори та акти-плани. Закон України «Про адміністративні процедури» встановлює особливості прийняття і застосування лише адміністративних актів. Проте окремі проєкти Закону України «Про адміністративні договори», «Про акти-плани» тощо, навіть не розроблялися та на розгляд Верховній Раді України не подавалися. Це вказує на те, що законодавець не планував унормування застосування інших інструментів діяльності за допомогою спеціальних нормативних актів. Зважаючи на це, очевидною є недосконалість та відсутність комплексності у підходах до правової регламентації діяльності публічної адміністрації, оскільки значна частина питань залишилась поза увагою Закону України «Про адміністративні процедури».

Слід також вказати й на те, що проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» призначений для регулювання відносин з реалізації нормотворчих повноважень – прийняття нормативно-правових актів загалом, тобто законів та підзаконних актів. Його метою не є регламентація особливостей застосування нормативних актів як інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. На підтвердження зазначимо, що у названому проєкті встановлюються загальні вимоги до техніки нормопроектування, нормотворчого процесу (загальні стадії підготовки проєктів нормативно-правових актів), державної реєстрації, систематизації та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, реалізації нормативно-правових актів (загальні положення щодо дії нормативних актів у часі та просторі, порядок припинення, усунення прогалин тощо). Тобто, поза увагою залишилися особливості видання нормативних актів як інструментів діяльності публічної адміністрації, зокрема: передумови та мета застосування саме підзаконних нормативних актів у сфері публічного управління, порядок та наслідки оскарження для заінтересованих осіб тощо.

Викладене підводить до висновку, що розглянуті законопроекти не спрямовані на досконале й повноцінне урегулювання діяльності публічної адміністрації, яке б відповідало європейським стандартам та практиці. Можливість і, навіть, необхідність врахування в Законі України «Про адміністративні процедури» питань, пов'язаних як з виданням адміністративних актів, так і застосуванням інших інструментів (актів-планів, договорів) підтверджується прикладами європейської практики, зазначеними у попередньому підрозділі. Зокрема, це Федеральний закон про адміністративні процедури Німеччини (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), у якому є окремі розділи про адміністративні акти (ч. III), адміністративні договори (ч. IV), акти-плани (р. 2 ч. V) [248].

Отже, необхідність включення положень про усі інструменти, які застосовуються у діяльності суб'єктів публічної адміністрації (а не лише про адміністративні акти) до Закону України «Про адміністративні процедури»

обумовлено:

1) потребами комплексного урегулювання на нормативному рівні усіх аспектів діяльності публічної адміністрації, наявність яких впливає з:

– відсутності на сьогоднішній день належної правової регламентації окресленої сфери адміністративно-правових відносин;

– положень Конституції України, відповідно до яких діяльність суб'єктів публічно-владних повноважень повинна здійснюватись в межах та на підставі законів України;

2) зобов'язанням України з адаптації національного законодавства до європейських стандартів, а отже, зміст Закону України «Про адміністративні процедури» має формуватись, виходячи з європейських стандартів та практики у цій сфері. Останньою, у свою чергу, передбачається урегулювання адміністративно-процедурним актом питань застосування цілого комплексу інструментів діяльності публічної адміністрації, а не тільки одного з їх різновидів.

Також у Законі України «Про адміністративні процедури» не враховано принципи реалізації дискреційних повноважень суб'єктами публічного адміністрування.

Визначення дискреційних повноважень є невід'ємною складовою здійснення адміністративної процедури та видання адміністративних актів у європейських державах та на наднаціональному рівні ЄС, тому включення відповідних положень до Закону України «Про адміністративні процедури» є необхідною умовою адаптації національного права до права ЄС.

Важливість закріплення на нормативному рівні вимог (принципів) щодо реалізації дискреційних повноважень підкреслюється також прийняттям Комітетом міністрів Ради Європи окремої Рекомендації з цього приводу (Рекомендація № R (80) державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11 березня 1980 р.), яку досліджено у попередньому підрозділі роботи.

Таким чином, істотними недоліками Закону України «Про

адміністративні процедури» у порівнянні з аналогічними нормативно-правовими актами держав-членів ЄС є: відсутність правової регламентації нормативних актів, актів-планів та адміністративних договорів; відсутність регламентації одного з основних принципів прийняття адміністративних актів, яким встановлюються загальні засади реалізації дискреційних повноважень.

Окрім цього, жодним із проєктів законів навіть не було регламентовано питання виділення ознак та визначення різновидів кожного з інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Урегулювання вказаних питань на нормативному рівні має важливе значення, оскільки:

1) за допомогою встановлених ознак стає можливим визначення, чи належить той чи інший акт до зовнішніх інструментів діяльності публічної адміністрації (наприклад, при розмежуванні внутрішньої документації організаційно-технічного призначення та інструментів, які створюють правові наслідки для інших осіб поза межами апарату суб'єкта публічної адміністрації);

2) закріплення різновидів інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації також сприяє вирішенню питання, чи належать ті або інші акти, які застосовуються у сфері публічного управління, до адміністративно-правових інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації (наприклад, визначення, які саме договори відносять до категорії адміністративних, або ж які акти-плани належать до згаданих інструментів діяльності);

3) визначення ознак та видів інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації сприяє також розмежуванню їх між собою, що має значення при вирішенні питання, за якою процедурою та відповідно до яких вимог мають прийматись/видаватись відповідні акти управління (наприклад, вимогами щодо нормативних актів, адміністративних актів або актів-планів);

4) визначення конкретних видів кожного з інструментів діяльності опосередковує встановлення й дотримання загальних та спеціальних вимог

до їх прийняття та застосування. Загальні вимоги поширюються на усі різновиди інструментів у межах відповідної категорії інструментів (наприклад, щодо усіх адміністративних актів). Закріплення спеціальних вимог обумовлюється специфікою їх окремих різновидів. Такий підхід, зокрема, підтверджується європейською практикою регулювання відносин з приводу прийняття адміністративних актів.

Викладене у свою чергу сприяє встановленню, які норми права використовуються при застосуванні відповідних інструментів (наприклад, норми цивільного та господарського права або ж адміністративного права) та, як наслідок, до суду якої юрисдикції необхідно звертатись у випадку оскарження таких інструментів, дій або бездіяльності посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації з приводу їх застосування.

Для вирішення поставлених питань доцільно внести відповідні зміни до Закону України «Про адміністративні процедури».

На законодавчому рівні також не вирішено проблему визначення суб'єктів нормотворення. Відповідно до єдиного визначення поняття нормативно-правового акта, закріпленого на нормативному рівні у п. 1.4 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, обов'язковою ознакою нормативних актів є те, що вони можуть прийматись лише суб'єктами нормотворення [250]. Виділення цієї ознаки має значення з огляду на те, що саме акти суб'єктів нормотворення (за умови, що вони наділені нормативним характером) підлягають обов'язковій державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України та тільки щодо них органами юстиції можуть здійснюватись перевірки з приводу додержання законодавства про державну реєстрацію. Вказане підтверджується відповідними положеннями нормативно-правових актів у цій сфері, а саме:

– відповідно до п. 3 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 73 [249], на

державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою;

– згідно з п. 1.6 Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 19 січня 2012 р. № 93/5 [250], органи юстиції здійснюють безвізні, виїзні, планові та позапланові перевірки додержання законодавства про державну реєстрацію суб'єктами нормотворення.

Тобто, з викладеного випливає, що наявність закріплених на нормативному рівні повноважень на прийняття нормативних актів є юридичною передумовою для застосування нормативних актів як інструментів діяльності публічної адміністрації та передумовою застосування вимог про державну реєстрацію, застосування відповідного механізму контролю до таких актів. Тому визначення чіткого переліку суб'єктів нормотворчих повноважень має важливе значення. Однак, вивчаючи ситуацію з правовою регламентацією зазначеного питання, ми дійшли висновку про його незадовільний стан.

Зокрема, Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, закріплюючи, що нормативно-правові акти приймаються суб'єктами нормотворення, не визначає ані поняття, ані чіткого переліку таких суб'єктів (на чому наголошувалося раніше). Він містить лише узагальнену вказівку на те, що «цей Порядок визначає процедуру підготовки та подання до Міністерства юстиції України нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації» (п. 1.2 Порядку [250]). Як бачимо, назване положення не уточнює, які саме «інші» органи належать до окресленого кола суб'єктів.

Натомість, подальший аналіз нормативно-правових актів у цій сфері

дає змогу констатувати, що переліки суб'єктів нормотворення закріплені іншими підзаконними нормативними актами, між якими, однак, існує неузгодженість. Так, у п. 6 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади закріплено, що державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти: міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; міністерств і республіканських комітетів АРК та територіальних органів центральних органів виконавчої влади в АРК; обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів; територіальних органів центральних органів виконавчої влади; районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів [249].

Формулювання п. 6 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади наводить на думку про те, що перелік суб'єктів нормотворення, визначений наведеним положенням, є вичерпним. Проте п. 1.6 Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів доповнює його (перелік) наступними суб'єктами: адміністрацією морських портів України; іншими органами, нормативно-правові акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації [249].

Зважаючи на це, наголосимо, що має місце ситуація, за якої:

- названі нормативно-правові акти є неузгодженими між собою та містять колізії;
- у чинних нормативно-правових актах відсутній однозначний і вичерпний перелік суб'єктів нормотворення, на що вказує закріплене формулювання «інші органи».

Окрім того, до недоліків зазначених нормативно-правових актів слід віднести також і те, що їх положення не відповідають повною мірою правовій дійсності – не усі з перелічених суб'єктів наділені нормотворчими

повноваженнями. Так, згідно з п. 9 Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 [251], територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади наділені повноваженнями лише з приводу видання наказів організаційно-розпорядчого характеру, що, як відомо, не належать до нормативних актів.

У цьому ракурсі зазначимо також, що не усі центральні органи виконавчої влади, які функціонують на сьогоднішній день, належать до суб'єктів нормотворення. Внаслідок згаданих недоліків правового регулювання (неузгодженості між правовими актами, колізій, прогалин) на сьогоднішній день на практиці виникають численні проблеми, які виражаються, зокрема, у наступному:

– на державну реєстрацію до органів юстиції подаються правові акти, прийняті суб'єктами, не наділеними нормотворчими повноваженнями, тобто акти, які не підлягають державній реєстрації;

– на державну реєстрацію не подаються усі нормативні акти, прийняті суб'єктами нормотворення;

– органи юстиції здійснюють перевірки з приводу дотримання вимог законодавства про державну реєстрацію щодо правових актів органів публічної влади, які не належать до суб'єктів нормотворення.

Вважається, що встановлені проблеми та недоліки мають бути вирішені за допомогою наступних заходів:

1) систематизації нормативно-правових актів з питань прийняття нормативних актів та їх державної реєстрації органами юстиції, результатом якої має бути прийняття Закону «Про нормативно-правові акти». Це допоможе подолати колізії та прогалини, які мають місце у розглянутих нормативних документах;

2) систематизації нормативно-правових актів у сфері встановлення правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, наслідком якої мають

бути прийняті закони України, якими визначатиметься статус відповідних органів публічної влади. Це дасть змогу подолати проблему існування однакових нормативних актів з одних і тих саме питань. Водночас нагадується, що правовий статус органів публічної влади має визначатись саме на рівні закону, оскільки:

- відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах та згідно із законами України;

- відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади.

Проекти Закону України «Про нормативно-правові акти» не вирішують окресленого кола проблем:

- не встановлюють вичерпного переліку суб'єктів нормотворення;
- включають до переліку суб'єктів нормотворення територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які на сьогоднішній день не наділені нормотворчими повноваженнями (п. 5 ч. 1 ст. 3;

- зараховують до суб'єктів нормотворення усі без винятку центральні органи виконавчої влади, що не узгоджується із іншими нормативно-правовими актами України.

Отже, в частині визначення суб'єктів нормотворення проект Закону України «Про нормативно-правові акти» потребує доопрацювання та внесення змін з урахуванням зроблених зауважень.

У частині удосконалення земельного законодавства та законодавства у сфері публічного адміністрування за предметом дослідження потребують

уніфікації системи всіх природоресурсних кадастрів. Землеустрій і ДЗК складають певну дихотомічну єдність: землеустрій є публічним інструментом перерозподілу земель, а ДЗК – системою документування стану земельного фонду у конкретний період. На основі даних ДЗК розробляються інші види природоресурсних кадастрів, серед яких відкритий електронний державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду, водний кадастр тощо. Будівний кадастр містить дані генерального плану або плану забудови, допустимі види забудови та інші види використання земельних ділянок, єдині умови та обмеження забудови окремих земельних ділянок тощо.

Слід зазначити, що на сьогодні відбулося тільки формальне об'єднання кадастрів. Нагальною проблемою залишається впровадження інформаційної взаємодії між всіма кадастрами.

Доцільно визначити базовим саме ДЗК, адже основою функціонування всіх цих кадастрів є земля. Такий підхід може удосконалити всю систему публічного адміністрування у сфері земельних відносин. Зокрема, адресний реєстр може містити не тільки адресу, але й місце розташування певного об'єкта, прив'язку до конкретної земельної ділянки з кадастровим номером.

Крім того, потребують оновлення наступні підзаконні нормативно-правові акти: постанова КМУ від 17 жовтня 2012 р. № 1051 «Про затвердження Порядку ведення ДЗК» [85], наказ МАПП України від 27 грудня 2012 року № 836 «Про затвердження Порядку адміністрування ДЗК» [86]. Багато положень таких актів вже застаріли та не забезпечують впровадження завдань земельної реформи 2020-2021 років з подальшою їх реалізацією.

Крім того, наявна ситуація, що деякі підзаконні нормативно-правові акти втратили чинність, проте органами виконавчої влади не прийнято нові. Зокрема, втратив чинність наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 4 січня 2005 року № 1 «Про затвердження Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового

покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок» [87]. Проте до теперішнього часу не прийнято новий порядок видачі спеціальних дозволів. У той же час, ст. 168 ЗК України, ст.ст. 48, 52 Закону України «Про охорону земель» передбачено, що якщо діяльність призводить до порушення ґрунту на поверхні ділянки, власник земельної ділянки та землекористувач повинні здійснювати зняття, складування, зберігання поверхневого шару ґрунту та нанесення його на ділянку, з якої він був знятий (рекультивация), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності [88].

Таким чином, Закон України «Про адміністративні процедури» та законопроекти «Про нормативно-правові акти» потребують детального доопрацювання: з точки зору нормотворчої техніки, з приводу формулювання дефініцій, стосовно сфери дії та врахування інших інструментів діяльності публічної адміністрації та з приводу їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам. Тому для вдосконалення нормативного закріплення інституту інструментів діяльності публічної адміністрації, що матиме значення в тому числі при здійсненні публічного адміністрування у сфері користування земельними ділянками державної та комунальної форм власності, доцільно:

- замінити термін «адміністративний орган» на «суб'єкт публічної адміністрації»;
- закріпити поняття, ознаки, види, призначення, сферу застосування тощо як адміністративних актів, так і такого інструменту, як адміністративні договори;
- визначити процедурні аспекти прийняття та застосування такого інструменту, як адміністративні договори;
- виправити недоліки у формулюваннях дефініцій адміністративних актів та нормативно-правових актів, про які означено вище;
- закріпити принципи прийняття адміністративних актів суб'єктами дискреційних повноважень;
- встановити чіткий перелік суб'єктів нормотворчих повноважень.

Висновки до Розділу 3

1. На підставі порівняльно-правового дослідження досвіду країн-членів ЄС та України у сфері користування землями державної та комунальної власності аргументовано доцільність впровадження в Україні пріоритетності земель державної та комунальної форм власності, які доцільно використовувати задля першочергового задоволення інтересів суспільства, що при умові надання земель даних форм власності в тимчасове користування становитиме максимальний строк оренди у 15 років. Масштаби території нашої країни, воєнна агресія проти України, необхідність розмінування великої кількості земельних ділянок, невизначеність щодо площ окупованих територій та територій, на яких проводяться активні бойові дії та щодо тривалості воєнного стану, дозволяють стверджувати про доцільність застосування запропонованого підходу, оскільки домінування приватної форми власності не забезпечить вирішення поставлених перед державою завдань.

Необхідністю визначення лімітних строків оренди земельних ділянок, окрім екстраординарних причин стану воєнної агресії проти України, є додаткові аргументи як для аграрної країни, якою є Україна: масштаби території України, орієнтація на агросферу, необхідність проходження свого роду адаптації для виникнення прошарку фермерів, невеличких агропідприємств, а також недопущення монополізації сільськогосподарської галузі агрохолдингами.

2. З врахуванням порівняльно-правового аналізу Закону України «Про адміністративну процедуру» та Федерального закону про адміністративні процедури Німеччини запропоновано взяти за основу тезу для удосконалення нашого національного законодавства: чинність адміністративного акту щодо особи, якій він призначений або права, законні інтереси якої зачіпає, починаючи з моменту його проголошення такій особі, що має відношення до всіх заінтересованих чи пов'язаних осіб.

3. Запропоновано шляхи удосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» (прийняття від 17.02.2022 року, набрання чинності відбудеться 15.12.2023 року) та законопроектів «Про нормативно-правові акти» з точки зору нормотворчої техніки, з приводу формулювання дефініцій, стосовно сфери дії та врахування інших інструментів діяльності публічної адміністрації та з приводу їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам, а саме:

- замінити термін «адміністративний орган» на «суб'єкт публічної адміністрації», оскільки термін «адміністративний орган» не охоплює саморегульовані організації, інших суб'єктів з делегованими повноваженнями;
- включити у Законі України «Про адміністративну процедуру» такий інструмент діяльності суб'єктів адміністрацій, як адміністративні договори;
- встановити чіткий уніфікований перелік суб'єктів нормотворчих повноважень.

4. Доцільно здійснити впровадження інформаційної взаємодії між всіма кадастрами, що мають пряме або опосередковане відношення до земельних ділянок, визначивши базовим саме ДЗК, адже основою функціонування всіх існуючих кадастрів є земля. Такий підхід може удосконалити всю систему публічного адміністрування у сфері земельних відносин. Зокрема, адресний реєстр має містити не тільки адресу, але й місце розташування певного об'єкта, прив'язку до конкретної земельної ділянки з кадастровим номером.

5. Потребують оновлення наступні підзаконні нормативно-правові акти: постанова КМУ від 17 жовтня 2012 р. № 1051 «Про затвердження Порядку ведення ДЗК», наказ МАПП України від 27 грудня 2012 року № 836 «Про затвердження Порядку адміністрування ДЗК» в частині забезпечення єдиного геопростору даних, узгодження обміну інформацією з іншими кадастрами. Багато положень таких актів вже застаріли та не забезпечують впровадження завдань земельної реформи 2020-2022 років з подальшою їх

реалізацією.

6. Деякі підзаконні нормативно-правові акти втратили чинність, проте органами виконавчої влади не прийнято нові. Зокрема, втратив чинність наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 4 січня 2005 року № 1 «Про затвердження Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок». Проте до теперішнього часу не прийнято новий порядок видачі спеціальних дозволів. У той же час, ст. 168 ЗК України, ст.ст.48, 52 Закону України «Про охорону земель» передбачено, що якщо діяльність призводить до порушення ґрунту на поверхні ділянки, власник земельної ділянки та землекористувач повинні здійснювати зняття, складування, зберігання поверхневого шару ґрунту та нанесення його на ділянку, з якої він був знятий (рекультивация), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності.

ВИСНОВКИ:

У результаті дисертаційного дослідження й застосування системного аналізу здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, чинного законодавства України та зарубіжних країн, права Європейського Союзу, що стосується публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, вирішено наукове завдання щодо удосконалення системи означеного адміністрування, сформульовано певні теоретичні висновки та внесено низку пропозицій до національного законодавства у досліджуваній сфері.

1. Аналіз змісту розглянутих категорій «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» дає підстави стверджувати, що всі вони є складовими частинами управління і співвідносяться між собою як частини родового поняття. Дані категорії мають як спільні, так і відмінні характеристики, що виключає можливість їхнього ототожнення.

Публічне адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності є частиною всієї системи публічного адміністрування, але специфіка об'єкта такого адміністрування, цінність відносин щодо раціонального використання, володіння та розпорядження земельними ділянками з особливими правовими режимами, а також спеціальний порядок охорони земель, дозволяє виділити його в окремий правовий інститут, наділений певними особливостями.

2. Історико-правовими етапами розвитку системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, є: 1 етап (1990 – 2000 роки) початкове формування системи органів земельних ресурсів; 2 етап (2001 – 2005 роки) впровадження системи послуг у сферу земельних відносин; 3 етап (2006 – 2013 роки) формування парадигми адміністративних послуг в цілому, і у сфері земельних відносин

зокрема; 4 етап (2014 – по теперішній час) модернізація системи публічного адміністрування у сфері земельних відносин.

3. Публічне адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності є діяльністю професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій), пов'язаної з виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики у сфері земельних відносин, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг.

Складовими публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності є: реалізація державної політики у сфері користування землями державної та комунальної власності (топографо-геодезична і картографічна діяльність, землеустрій, діяльність щодо ведення Державного земельного кадастру, використання та охорона земель державної та комунальної форми власності), нагляд та контроль у сфері користування землями державної та комунальної власності; надання адміністративних послуг; внутрішнє адміністрування у радах територіальних громад, державних адміністраціях різного рівня, та адміністрування у центральному органі виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальних органах.

Принцип правової визначеності публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності при здійсненні позитивного адміністративного провадження щодо набуття прав на землю: розкрито таким чином, що у випадку зміни законодавства, що регулює правила проведення адміністративної дозвільної процедури у сфері земельних відносин у період розгляду справи, застосовуються положення, що діяли на момент початку такого розгляду як для суб'єкта звернення, так і осіб, на права, інтереси та (або) обов'язки яких впливає видача або відмова у видачі дозвільного документа. Розширення кола осіб щодо застосування принципу правової визначеності при здійсненні позитивного

адміністративного провадження дозволить захистити права у судовому порядку як суб'єкту звернення, так і іншим особам, права яких можуть бути порушені неналежною реалізацією процесу.

Відповідно до усталених в практиці Європейського суду з прав людини та регламентованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод принципів правової визначеності та легітимних очікувань запропоновано повернути реальне застосування принципу «мовчазної згоди» при реалізації права на безоплатне одержання земельної ділянки державної або комунальної власності у приватну власність згідно з передбаченою чинним земельним законодавством процедурою, шляхом впровадження даного принципу не як формального права громадян, а як юридичного факту на основі якого виникає право на здійснення подальших правовідносин, з внесенням змін до статті 116 Земельного кодексу України, про що зазначено в пункті 8 Висновків даної роботи.

Також, доцільно закріпити принцип узгодженості внутрішніх рішень і процедур у сфері користування землями державної та комунальної власності. Органи публічного адміністрування у сфері користування землями державної, комунальної власності повинні гарантувати узгодженість всіх одночасно виконуваних процедур щодо одних і тих самих прав та обов'язків зацікавленої особи, з приводу чого в пункті 8 Висновків даної роботи запропоновано внести зміни до Закону України «Про адміністративні послуги».

4. Виходячи з авторського розуміння публічного адміністрування досліджуваної теми як діяльності професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій), пов'язаної з виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики у сфері земельних відносин, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг, – окреслено суб'єктний склад публічного адміністрування у сфері користування землями

державної та комунальної власності, як: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, саморегульовані організації, інженери-землевпорядники, представники громадськості, та інші суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями (державні та комунальні підприємства).

Враховуючи практичну проблемність питання, уточнено співвідношення понять «службової особи» та «посадової особи» серед осіб уповноважених на публічне адміністрування у сфері земельних правовідносин. Для цілей публічного адміністрування «службова особа» є більш широкою категорією у порівнянні з «посадовою особою». Службовою особою є особа органу державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації всіх форм власності з делегованими організаційно-владними повноваженнями. Тому запропоновано застосувати в чинних нормативно-правових актах єдине виважене поняття «службової особи» задля спрощення сприйняття учасниками земельних правовідносин особи суб'єкта, до якого потрібно звертатися.

Ознаками суб'єктів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності визначено: наявність публічно-владних (у тому числі делегованих) повноважень, виконання організаційно-розпорядчих, сервісних, контрольно-наглядових функцій у сфері управління, користування та охорони земель; узгоджену та функціонально-організовану систему у сфері користування землями державної та комунальної власності; реалізація суспільних цінностей у земельних правовідносинах, транспарентність; здійснення компетенції у сфері користування землями державної та комунальної власності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; несення відповідальності за незаконні дії, бездіяльність у сфері користування землями державної, комунальної власності.

5. Встановлено невідповідність делегованих повноважень органів місцевого самоврядування щодо земель комунальної форми власності

принципам повсюдності та субсидіарності. Всі визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільських, селищних, міських рад щодо земель територіальних громад повинні мати власний характер. Таким чином, ради територіальних громад повинні розв'язувати земельні питання на власній території, крім тих, які вони з об'єктивних причин не можуть вирішити і які доречно передати на вирішення органів державної влади чи суду.

Запропоновано необхідним створити ефективний громадський контроль над використанням земельних ресурсів, переданих об'єднаним територіальним громадам, а також максимально залучити мешканців громад до процесів розробки та прийняття рішень щодо користування землями комунальної власності на місцях. Доцільність такого громадського контролю обумовлена необхідністю забезпечення прозорості адміністративних процедур у сфері користування землями державної та комунальної власності.

6. Визначено правові засоби публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності як специфічного інструментарію реалізації правовідносин (надання адміністративних послуг, реалізації владних, у тому числі делегованих саморегульованим організаціям повноважень, реалізації державної політики у сфері земельних відносин, землевпорядкування, охорони земель), у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури (електронних реєстрів, онлайн-платформ, чат-ботів).

Узагальнено спеціальні правові засоби публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, як: контроль за використанням земель державної та комунальної власності; відновлювальні заходи; профілактичні заходи направлені на профілактику правопорушень у сфері користування землями державної та комунальної власності; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень в галузі

користування землями державної та комунальної власності та притягнення винних до адміністративної відповідальності

Недостатньо розвиненим є такий профілактичний захід спеціального правового засобу публічного адміністрування, як правопросвітницька робота щодо дотримання та реалізації земельного законодавства суб'єктами публічного адміністрування, захисту порушених прав учасників земельних правовідносин. Запропоновано, що такі заходи можуть реалізовувати юридичні клініки закладів вищої освіти, громадські організації, центри безоплатної вторинної правової допомоги. В тому числі дієвим буде долучення суб'єктів публічного адміністрування до інформування населення (медіа, семінари, збори населення, інформаційні листівки, інформування на офіційних сайтах уповноважених органів, введення прес-працівника інформатора в складі певного суб'єкта публічного адміністрування) щодо змін у земельному законодавстві, порядку вирішення земельних спорів, покерованості вчинення дій щодо конкретного питання у сфері земельних відносин.

Удосконалено застосування адміністративних стягнень, як виду правових засобів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, у вигляді зупинення або припинення діяльності суб'єктів господарювання. В такому випадку, при зверненні до суду має бути зафіксована реальна загроза або створення небезпеки життю, здоров'ю людей або довкіллю, що здійснюється при використанні земельної ділянки. Строки давності застосування таких адміністративних стягнень підлягають уніфікації. Доцільно розширити коло суб'єктів застосування таких адміністративних стягнень шляхом включення громадських, саморегульованих організацій до кола тих, хто може звернутися з позовною заявою до суду про зупинення або припинення діяльності суб'єктів господарювання.

7. На підставі порівняльно-правового дослідження досвіду країн-членів Європейського Союзу та України у сфері користування землями державної та

комунальної власності аргументовано доцільність впровадження в Україні пріоритетності земель державної та комунальної форм власності, які доцільно використовувати задля першочергового задоволення інтересів суспільства, що при умові надання земель даних форм власності в тимчасове користування становитиме максимальний строк оренди земельних ділянок у 15 років. Масштаби території нашої країни, аграрний напрямок розвитку та функціонування держави, воєнна агресія проти України, необхідність розмінування великої кількості земельних ділянок, невизначеність щодо площ окупованих територій та територій, на яких проводяться активні бойові дії та щодо тривалості воєнного стану, дозволяють стверджувати про доцільність застосування запропонованого підходу щодо надання земельних ділянок державної та комунальної форм власності першочергово в користування зі встановленим лімітним строком оренди, оскільки домінування приватної форми власності не забезпечить вирішення поставлених перед державою завдань.

8. Запропоновано шляхи удосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» (прийняття від 17.02.2022 року, набрання чинності відбудеться 15.12.2023 року) та законопроектів «Про нормативно-правові акти» з точки зору нормотворчої техніки, з приводу формулювання дефініцій, стосовно сфери дії та врахування інших інструментів діяльності публічної адміністрації та з приводу їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам, а саме:

- замінити термін «адміністративний орган» на «суб'єкт публічної адміністрації», оскільки термін «адміністративний орган» не охоплює саморегульовані організації та інших суб'єктів з делегованими повноваженнями;

- включити до Закону України «Про адміністративну процедуру» такий інструмент діяльності суб'єктів адміністрацій, як адміністративні договори;

- встановити чіткий уніфікований перелік суб'єктів нормотворчих повноважень.

Наполягається на необхідності розробки та прийняття нових підзаконних нормативно-правових актів в тих сферах, де попередні діючі акти втратили чинність. Зокрема, втратив чинність наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 4 січня 2005 року № 1 «Про затвердження Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок». Проте до теперішнього часу не прийнято новий порядок видачі спеціальних дозволів. Водночас, статтею 168 Земельного кодексу України, статтями 48, 52 Закону України «Про охорону земель» передбачено, що якщо діяльність призводить до порушення ґрунту на поверхні ділянки, власник земельної ділянки та землекористувач повинні здійснювати зняття, складування, зберігання поверхневого шару ґрунту та нанесення його на ділянку, з якої він був знятий (рекультивация), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності.

В частині забезпечення єдиного геопростору даних, узгодження обміну інформацією з іншими кадастрами, потребують оновлення наступні підзаконні нормативно-правові акти: постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 «Про затвердження Порядку ведення ДЗК», наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 27 грудня 2012 року № 836 «Про затвердження Порядку адміністрування Державного земельного кадастру» Оновлення таких актів забезпечить впровадження завдань земельної реформи 2020-2022 років з подальшою їх реалізацією.

В аспекті закріплення принципу узгодженості внутрішніх рішень і процедур у сфері користування землями державної та комунальної власності, доцільно доповнити Закон України «Про адміністративні послуги» наступними положеннями: зацікавлена особа зобов'язана негайно повідомити орган публічного адміністрування, якщо такі дії одночасно виконуються іншими органами влади. Внесення запропонованих положень у законодавство дозволить уникнути дублювання або ж суперечності при

реалізації повноважень з публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

З метою реалізації дієвості застосування принципу «мовчазної згоди» на безоплатне одержання земельних ділянок державної або комунальної форм власності у приватну власність, пропонується закріпленням в законодавстві даного принципу не як права заявника, а як реального етапу процедури вчинення дій в межах безоплатного одержання земель саме в аспекті імперативних норм з обов'язковістю виконання норм для органів влади та самих заявників, шляхом внесення змін до Земельного кодексу України, виклавши абзац 2 частини 7 статті 116 в наступній редакції:

«У разі якщо у місячний строк з дня реєстрації клопотання Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, не надав дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність особи, якій належить право власності на об'єкт нерухомості (жилий будинок, іншу будівлю, споруду), розташований на такій земельній ділянці, або мотивовану відмову у його наданні, то особа, зацікавлена в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, у місячний строк з дня закінчення зазначеного строку замовляє розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання такого дозволу, про що письмово повідомляє Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. До письмового повідомлення додається договір на виконання робіт із землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Розроблений проєкт землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання такого дозволу від уповноваженої особи має містити відмітку про розроблення на підставі даної норми».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бірта Г. О. Методологія і організація наукових досліджень : навч. посіб. / Г. О. Бірта, Ю.Г. Бургу. К. : «Центр учбової літератури», 2014. 142 с.
2. Сурмин Ю. П., Туленков Н.В. Методология и методы социологических исследований. К. : МАУП, 2000. 304 с.
3. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління. Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. 310 с.
4. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. Форум права. 2007. № 2. С. 11–19. – URL : <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
5. Балабаєва З. Вудро Вілсон про витоки та причини виникнення теорії публічного адміністрування. Актуальні проблеми державного управління. 2010. Вип. 4. С. 6-11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2010_4_4
6. Вальдо Д. Административное государство. Классики теории государственного управления: американская школа. Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, факультет государственного управления; ред. Ж. Шафритц, А. Хайд. М. : Изд-во московского университета, 2003. С. 185-190.
7. Максименюк М.Ю. Філософські засади публічного адміністрування. . Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2015. № 60. С. 206-223.
8. Воронкова В. Г. Філософія гуманістичного менеджменту: (соціально-антропологічні виміри): монографія. Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2008. 254 с.
9. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.

10. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
11. Енциклопедичний словник з державного управління/уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820с.
12. Публічне управління: теорія та методологія : монографія / М.А. Міненко. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.
13. Keeling D. Management in Government / D. Keeling. L. : Allen&Unwin, 1972.
14. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin : Duncker&Humblot, 2002.
15. Міненко М.А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.
16. Глосарій Програми розвитку ООН. URL : [http://www.unpan.org/Directories/UNPublic AdministrationGlossary/](http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/)
17. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : Дис. ...д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Мельник; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 417 с.
18. Christ of Gramm. Privatisierung und notwendige Staatsaufgabe. Berlin : Dunckerund Humblot, 2001. 505 s.
19. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 року № 858-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#n723>
20. Про затвердження Порядку визнання статусу саморегульованої організації у сфері землеустрою: постанова КМУ від 05.06.2013 року № 398. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398-2013-%D0%BF#Text>
21. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 року № 1378-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#n189>

22. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12.07.2001 року № 2658-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2658-14#n205>
23. Фонд державного майна України. URL : <http://www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-estimate-appraisers.html>
24. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.; за ред. О. В. Кузьменко; НАВС. К. : Юрінком Інтер, 2014. 525 с.
25. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. Теорія та практика державного управління. Вип. 3 (42). 2013.
26. Термін «публічний». Англо-російський словник Мюллера. URL: http://slovarus.info/eng_m.php.
27. Термін «публічний». Онлайн-словник Мультитран. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>.
28. Арістова І.В. Органи публічної влади України в умовах розбудови інформаційного суспільства: методологія дослідження. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2019. Вип. № 58. Т. 1. С. 177-186. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2020/12/No.58-1.pdf>
29. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
30. Любохинець Л. С., Мейш А.В. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування. URL :http://dn.tup.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1201&T=01&lng=1&st.
31. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К. : НАДУ, 2010. 28 с.
32. Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Публічне адміністрування: методологічний контекст. Публічне управління XXI століття: від соціального

діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. С. 12–13.

33. Автопоезис соціальних систем: монографія / за науковою ред. В.П.Беха / В.П.Бех; Мін-во освіти і науки; Нац. пед. ун-т імені М.П.Драгоманова. К.: Вид-во імені М.П.Драгоманова, 2010. 746с.

34. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць - Х.: Вид-во "ДокНаукаДержУпр", 2010. № 1. С. 16-22

35. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>

36. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. Вип. 42. С. 385-390. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2013_42_64

37. Мосьондз С. Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні. Публічне право. 2013. № 4 (12). С. 54–60.

38. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід. Актуал. пробл. держ. упр. 2011. № 1. С. 56 – 64.

39. Сербин Р.А. Особливості методології дослідження публічного адміністрування благодійництва в Україні. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2016. № 1. С. 118-132.

40. Управління земельними ресурсами: навчальний посібник] / Г.І. Шарий, В.В. Тимошевський, Р.А. Міщенко, І.А. Юрко. Полтава: ПолтНТУ, 2019. 172 с.

41. Kostyashkin I., Derevyanko B., Hrudnytskyi V., Shlapko T. Economic and legal mechanisms for effective use of land resources under the conditions of sustainable development in Ukraine. Environmental Economics/ 2018. 9(3), 42-50.

<https://repository.ndipp.gov.ua/handle/765432198/274>

42. Batyhina O. M., Derevyanko B. V., Kadala V. V.. Recreational lands as a component of health care: some aspects of legal regulation. *Wiadomosci Lekarskie* (Warsaw, Poland: 1960), 2020. Volume lxxiii, Issue 12, Part 2, December. P. 2860-2864. URL: <https://repository.ndipp.gov.ua/handle/765432198/258>.
43. Козаченко Н. М. Система надання публічних послуг у сфері земельних відносин в Україні: становлення та трансформації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 4(15). С. 236 - 243.
44. Гетьман А.П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України. Харків: Основа, 1998. 208 с.
45. Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. Київ.: Вища школа, 1982. 231 с.
46. Екологічне право України: Підручник / За ред. В.К. Попова, А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2001. 480 с.
47. Малишко М.І. Основи екологічного права України: Навч. посібник. К.: Вид-во МАУП, 1999. 389 с.
48. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 року № 3059-III . Урядовий кур'єр. 2002. 5 червня.
49. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
50. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю. Публічне адміністрування землекористування та охорони земель крізь призму методів управління. Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри: матеріали Четвертої Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 22 квітня 2021 року). Суми, 2021. С. 190-193.
51. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV (зі змінами й доповненнями). Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 461.

52. Курильців Р.М. Роль землеустрою в умовах трансформації земельних відносин. Вісник Львівського національного аграрного університету: економіка АПК. 2012. № 19 (2). С. 116–121. URL: http://archive.nbu.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vkhnau_ekon/2010_6/pdf/6_39.pdf
53. Даугуль В. Я. Принципи діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 6. Том 4. 2017. С. 234-240.
54. Рибалка К. І. Адміністративно-правові засади здійснення публічного управління у галузі використання та охорони земель запасу України. Дис. ... канд. юрид. наук. Запорізький національний університет. 2019, 231 с.
55. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С.К. Чернова, В.Г. Воронкової, В.А. Банаха, О.В. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2017. 602 с.
56. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Х.: ХНАУ, 2018. 278 с.
57. Бачур Б.С. Институт земельных отношений в гражданском обычном праве Украины в х – середине хіх вв. Дис. ... канд..юрид.наук. Одесса: Одесский национальный университет им. И.И.Мечникова, 2004. 206 с.
58. Волощенко О.М. Право монастирської земельної власності на Лівобережній Україні (середина XVII – остання чверть XVIII ст.). Дис. ... канд.. юрид.наук. К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2008. 197 с.
59. Заріцька І.М. Історичний досвід розвитку земельного законодавства в Україні (1917–1921 рр.). Дис. ... канд. юрид. наук. К.: Інститут держави і права ім.. В.М. Корецького НАН України, 2009. 226 с.
60. Лісова Т.В. Правове регулювання землеустрою. Дис. канд. юрид. наук. Харків, Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 2004. 189 с.

61. Разметаев С.В. Право собственности на природные ресурсы в Украине. Харьков, 1995. 56 с.
62. Андрейцев В. І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: Навч.-практ. посіб. К.: Істина, 1999. 320 с.
63. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. Харьков: Фирма “Консум”, 1998. 224 с.
64. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
65. Земельний кодекс України: Кодекс України від 18 грудня 1990 року. № 561-ХІІ. URL: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561-12 (втратив чинність).
66. Про земельну реформу : Постанова Верховної ради Української РСР від 18 груд. 1990 р. № 563-ХІІ зі змінами і доповн. URL: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-12.
67. Бусуйок Д.В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг. Часопис Київського університету права. 2009. № 3. URL: dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22541.
68. Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки: Указ Президента України від 30 травня 2001 року № 372/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001#Text> (втратив чинність)
69. Про Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах: Указ Президента України від 4 серпня 2000 року № 970/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2000#Text> (втратив чинність)
70. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 року № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>
71. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року №1085/2010 зі змінами і доповн. URL: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010.

72. Про державне агенство земельних ресурсів : Указ Президента України від 8 квітня 2011 року № 445/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/445/2011#Text>
73. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n216>
74. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
75. Про державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова КМУ 14 січня 2015 року № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text>
76. Записний Д.Ю. Історія становлення та розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні. Аспекти публічного управління. 2016. № 8(34). С. 16-24.
77. Земельна реформа. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/zemelna-reforma>
78. Даугуль В. Я. Система суб'єктів публічного адміністрування у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.. Харків. 07 МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ 2018. 22 с.
79. Штикер Я. Ю. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2018. 200 с.
80. Нежевело В.В. Щодо необхідності здійснення належного публічного адміністрування землями державної та комунальної форм власності. Матеріали Всеукр. наук. конф. студентів та аспірантів, присвяченої Міжнародному дню студента (16-20 лист. 2020 р.). Суми, 2020. С. 534
81. Легеза Ю. Адміністративно-правові методи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Підприємство, господарство і право. 2017. № 5. С. 111–114.

82. Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель – актуальні напрями удосконалення правового регулювання земельних відносин. Вісник НАН України. 2014. № 4. С. 84–88.
83. Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2010 від 01.04.2010 року у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 3. С. 85.
84. Курильцев Р. М. Концептуальні засади формування системи адміністрування землекористування в Україні. Економічний вісник. 2016. № 3. С. 154–161.
85. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051. Офіційний вісник України. 2012. № 89. Стаття 3598
86. Про затвердження Порядку адміністрування Державного земельного кадастру: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 27.12.2012 р. № 836. Офіційний вісник України. 2013 р. № 8. стаття 314.
87. Про затвердження Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок: Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 04.01.2005 р. № 1. Офіційний вісник України. 2005. № 4 Ст. 236.
88. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>
89. Колпаков В. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. Юридичний науковий електронний журнал. 2013. No 1. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.

90. Мерзляк А.В., Боклаг В.А. Теоретичні основи публічного адміністрування в управлінні земельними ресурсами в Україні. Теорія та практика державного управління. 2020. №4 (71). С. 8-15.
91. Про публічне адміністрування: Закон Литовської Республіки від 17 червня 1999 року № VIII-1234 (зі змін. та доповн.). URL : <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvvpvg&documentId=TAIS.393826&category=TAD>
92. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. Офіційний вісник України. 2006. № 7. Ст. 376.
93. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
94. Нежевело В.В. Застосування поняття «земля» та «земельна ділянка» при юрисдикційному регулюванні земельних відносин. Юриспруденція в теорії і на практиці: питання вдосконалення правової грамотності: Матеріали всеукраїнської наук.-практ. конференції, м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2017 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2017. С. 57-60. URL: <http://repo.sau.sumy.ua/handle/123456789/4598>
95. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5245-VI2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5245-17#Text>
96. Держгеокадастр підбив підсумки 100 днів після відкриття ринку земель в Україні. URL : <https://land.gov.ua/derzhheokadastr-pidbyv-pidsumky-100-dniv-pislia-vidkryttia-rynku-zemel-v-ukraini/>
97. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю. Публічне адміністрування у сфері землекористування та охорони земель: поняття, зарубіжний досвід та сучасний стан в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 9. С. 164-167. URL: http://www.lsej.org.ua/9_2020/41.pdf

98. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник. М.: Издательство «ОмегаЛ», 2010. 525 с.
99. Адміністративне право України : підручник. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
100. Адміністративне право України: навчальний посібник. В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 180 с.
101. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України. Автореф. дис. канд..юрид.наук. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. 17 с.
102. Максимцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 115-117.
103. Постанова Верховного суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 640/23179/19 від 11 березня 2021 року.
URL
:https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439046?fbclid=IwAR1qDrV3fMMXndiYq_piB1chfQ6xPzKFRKCT8fVyE95Xt-Nllmd2Nh5AZXk
104. Волошин Ю. О. Принцип. Юридична енциклопедія: В 6 т. За ред. Ю. С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін.;НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998- 2004. Т. 5 :П-С. 2003. 736 с.
105. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
106. Скурко Е. В. Принципы права в современном нормативном правопонимании. М. : Юрлитинформ, 2008. 200 с.

107. Колодій А. М. Принципи права України. К.: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
108. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. М. Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. 163 с.
109. Адміністративне право України: Академічний курс: підручник: у 2 т. / В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй та ін.; голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 873 с.
110. Постанова Касаційного адміністративного суду від 11 грудня 2019 року у справі № 345/457/16-а, адміністративне провадження №К/9901/39126/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86333000>
111. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), Європейська комісія «за демократію через право» (Венеційська комісія). Право України. 2011. № 10. С. 168-184.
112. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги». За заг. ред. В.П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О.М. 392 с.
113. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 27.05.2021 року № 1423-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>.
114. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 року № 2073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/>.
115. Мілевський А. Характеристика принципів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України. Підприємство, господарство і право. 2019. № 6. С. 173-177. URL : http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:y_XCXjVfEkYJ:scholar.google.com/+%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B8+%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%

D0%B3%D0%BE+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0&hl=uk&as_sdt=0,5

116. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. 14. С. 260-263.

117. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження документації із землеустрою територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова КМУ від 31 серпня 2016 року № 580. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-2016-%D0%BF#Text>

118. Нежевело В.В. Актуальність забезпечення та реалізації належного публічного адміністрування землями державної та комунальної форм власності. Scientific and pedagogical internship: Features of the application of modern methodology of training of lawyers: experience of foreign countries.(28 sept. – 30 octob. 2020). Arad, Romania. 2020. С. 68-71.

119. Кондратенко Д. Ю. Правові засади обліку земель. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. Харків, 2021, 209 с.

120. Єлькін С. В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2012. 247 с.

121. Piddubnyi O.Yu., Rudenko L.D., Hbur L.V., Nezhevelo V.V., Oleksiuk V.P. Legislative support for expanding the land powers of local self-government bodies in Ukraine. International Journal of Agricultural Extension. 2021, 9 (Special Issue), P. 55–63.

122. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

123. Авер'янов Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. Юридична Україна. 2010. № 3. С. 4–10.
124. Aristova I, Zapara S, Klochko A, Rohovenko O, Kuznetsova M, Kulish A. The Role of Local Self-Government Authorities in Implementing the National Policy of the Information Society Development in Ukraine: Conceptual, Organisational and Legal Aspects. *International Journal of Applied Business and Economic Research*. 2017. Vol. 15. № 22. ISSN : 0972-7302. P. 1-9. URL: https://serialsjournals.com/abstract/60038_ch_1_f_-_alyona.pdf.
125. Aristova I.V., Kaliuzhna S.V. Legal status of the public authorities of Ukraine under European integration and the information society development. *Innovative scientific research: European development trends and regional aspects. Collective monograph*. Riga : Izdevniecība “BaltijaPublishing”, 2020. №1. P. 68-86. URL: <http://dx.ua/RuqkF>
126. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. Посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. с. 306.
127. Кадала В.В. Роль територіальних громад у забезпеченні охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2. С. 45-49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2018_2_9.
128. Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 164-169.
129. Маслова А.Б. Поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Том 2. № 1(26). С. 87-94.
130. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування. Дис. канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом». К., 2020;

Тернопільський національний: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ МВС України, 2016. 20 с.

131. Янчук О. Ю. Організаційно-правові питання удосконалення діяльності органів виконавчої влади в контексті адміністративної реформи : дис. канд. юрид. наук:12.00.07. Ірпінь, 2005. 234 с.

132. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України в редакції від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

133. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL :
https://ips.ligazakon.net/document/T14_1700?an=1172&scop=7345&fcop=7728

134. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III. URL:

<https://ips.ligazakon.net/document/T012210?an=13&scop=5024&fcop=5437>

135. Про культуру: Закон України від 14 грудня 2010 року № 2778-VI. URL :
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>

136. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. URL :
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17?find=1&text=%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8#w1_1

137. Про публічні електронні реєстри: Закон України від 18 листопада 2021 року № 1907-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>

138. Адміністративне право України: Підручник. Вид.2, змін. і доп. За ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. 528 с.

139. Джафарова О. В. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. Форум права. 2018. № 1. С. 42–49.

140. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

141. Загальне адміністративне право: підручник; І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
142. Земельна корупція: топ-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. Стратегічний аналіз корупції Національного агентства з питань запобігання корупції.
URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/30_antikor_land.pdf
143. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. №2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131 (із змінами).
144. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10. № 11–12, № 13. Ст. 88 (Із змінами).
145. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
146. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011, № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
147. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.
148. Про судову практику у справах про хабарництво : Пленум Верховного суду України в Постанові від 26 квітня 2002 року № 5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>
149. Щодо тлумачення понять «службова особа» і «посадова особа», що використовуються в чинному законодавстві України : лист Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2013 р. № 610-0-2-13/7.2 URL : <https://online.dtkk.ua/Book/%C2%AB%D0%94%D0%9A%C2%BB%20%E2%84%9631-2014.epub/navPoint-39>.
150. Дубинський, О. Ю, Ломакіна О.А. Щодо співвідношення понять «службова особа», «посадова особи юридичної особи публічного права» та

«суб'єкт декларування» у законодавстві України. Юридика. 2020. Вип. 1. С. 5–10.

151. Сkochиляс-Павлів О. Співвідношення понять «посадова особа» та «службова особа» в контексті Кодексу адміністративного судочинства України. Право та психологія : матеріали I Міжнародної конференції молодих вчених LPS-2013, 21–23 листопада 2013 року, Україна, Львів / Національний університет "Львівська політехніка". Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2013. С. 32-33.

152. Круглов О.М. Юридичне співвідношення термінів «посадова особа» і «службова особа» в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 4. С. 201-206.

153. Скубак Е.О. Співвідношення понять «державний службовець», «посадова особа» та «службова особа» в сфері трудових відносин. Актуальні проблеми права: теорія і практика . 2014. № 29. С. 116-122.

154. Сkochиляс-Павлів О. В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: Юридичні науки. 2014. № 801 : С. 19–23.

155. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К. : Факт, 2003. 384 с.

156. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. Харків: НЮАУ ім. Я. Мудрого, 1996, 160 с.

157. Скубак Е.О. Співвідношення понять «державний службовець», «посадова особа» та «службова особа» в сфері трудових відносин. Актуальні проблеми права: теорія і практика . 2014. № 29. С. 116-122.

158. Терещук В.В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. Право і суспільство. 2020. №1. Ч. 2. С. 89-94.

159. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління. Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р.). Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 3–8.

160. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. / Пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов. К.: «К.І.С.», 2009. 552 с.
161. Демідова М.О. Щодо гібридності правової природи суб'єктів публічного адміністрування. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Вип. 1(22).Т. 4. С. 13-18.
162. Медведєв М. Ю. Щодо класифікації суб'єктів публічного адміністрування в податковій системі України. Право та інновації. 2017. №4(20). С. 96-102.
163. Сукманова О.В. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2018. № 33. С. 64-67.
164. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 року № 1697-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
165. Узагальнення судової практики розгляду господарськими судами справ у спорах, пов'язаних із земельними правовідносинами: лист Вищого господарського суду України від 1 січня 2010 року
166. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
167. Питання Міністерства економіки: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 року № 459. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#Text>
168. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 року № 197
169. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 року № 15. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/KP150015?an=282&scop=4214&fcop=4284>

170. Біленко С. Кому дістануться функції Держгеокадастру. Українська правда. URL : <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/10/18/652662/>
171. Рішення Конституційного Суду України № 8-р/2019 від 25 червня 2019 року у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-19#n63>
172. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю., Большакова В.О. Проблемні аспекти в межах процесу децентралізації у сфері земельних відносин в світлі введення в обіг земель сільськогосподарського призначення. Приватне та публічне право. 2021. № 2. С. 31-35.
173. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 року № 614. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP200614?an=38&scop=3922&fscop=3967>
174. Про місцеві державні адміністрації: Закон України, від 09.04.1999 року № 586-XIV. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T990586?an=887403&scop=44371&fscop=44616>
175. Про надання земельної ділянки Департаменту поліції охорони у постійне користування для експлуатації та обслуговування нежитлової адміністративної будівлі (літ. А) (в тому числі захисної споруди цивільного захисту) на вул. Малопідвальной, 5 у Шевченківському районі м. Києва : розпорядження Київської міської державної адміністрації від 15.12.2021 року № 2601. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MA212601?an=2&scop=41&fscop=403>
176. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 року № 963-IV:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>.

177. Логвиненко М.І., Цимбал А.Е. Проблеми реалізації реформи децентралізації в Україні та шляхи їх вирішення. Правові горизонти. 2020. №24. С. 23-29. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/82007/1/Logvinenko_problemi_reali%60zaczi%60yi_reformi.pdf

178. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

179. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>

180. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 31. Ст. 297.

181. Смоляр О.А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування. Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. - Харків, 2017. - 20 с.

182. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

183. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

184. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

185. Деревянко Б.В., Туркот О.А. Про протидію збиранню чужого врожаю «рейдерами». Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика. 2021. № 1 (1). С. 132–142. URL:

186. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
187. Лісовий кодекс України: Закон України від 21.01.1994 року № 3852-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>.
188. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 року № 1702-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#n259>.
189. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23.06.2020 року у справі № 179/1043/16-ц. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/98146718>
190. Про використання земель оборони : Закон України від 27 листопада 2003 року № 1345-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-15#Text>
191. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>
192. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 року у справі N 910/8122/17. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479>.
193. Луць Л. Структура правової системи суспільства: загальнотеоретичні аспекти. Право України.2002. № 9. С. 7-10.
194. Юридична термінологія: поняття, особливості, види: монографія. Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. 280 с.
195. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. К. : ГАН, 2005. 231 с.
196. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. 2-ге вид., переробл. і доп. О. : Юрид. л-ра, 2002. 312 с
197. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України. Дис....докт.юрид.наук: 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право : Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний університет» МОН України. Запоріжжя, 2015. 442 с.

198. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>
199. Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства: постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2012 року № 1134. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134-2012-%D0%BF#Text>.
200. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року № 208. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF#Text>.
201. Беякова Є.О. Інформаційно-правове забезпечення електронного урядування в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право» (08 «Право»). Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2021. 191 с.
202. Марченко В.В. Механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади. Публічне право : науково-практичний юридичний журнал. 2016. № 3 (23). С. 125–131.
203. Ільницький М.П. Адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Випуск 6(15). С. 97-101.
204. Левченко О.В. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ МВС України, 2016. 20 с.
205. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/T172155?an=1&hide=true>
206. Порядок організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : постанова КМУ від 10 травня 2018 року № 357. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/KP180357?hide=true>

207. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення: постанова КМУ від 21 червня 2017 року № 688. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/KP170688?hide=true>
208. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) : від 23 червня 1997 р. № 2-зп. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97>
209. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#n190>
210. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24 березня 2022 року № 2145-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>.
211. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV
212. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
213. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам : постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 24 жовтня 2011 р. № 10 URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0010600-11>
214. Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2019 року у справі № 806/1536/18. URL : <https://verdictum.ligazakon.net/document/86552104>
215. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. Ст. 343.
216. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до

- 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.
217. Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 року № 688-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2019-%D1%80#Text>
218. Постанова Верховного Суду від 26 березня 2021 року у справі №522/5362/17. URL : <https://zib.com.ua/ua/147547.html>.
219. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>.
220. Мірошниченко О.С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – теорія управління, адміністративне право та процес, фінансове право, інформаційне право. Х. : Національний університет внутрішніх справ. 20 с.
221. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 року № 2707-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#n122>
222. Шуст Г. П. Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2019. 301 с.
223. Свиридова Л. А. Світовий досвід державного адміністрування використання та охорони земель із врахуванням вимог екологічної безпеки. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2016. № 4. С. 74–83.
224. Нариси історії розвитку земельних відносин, землеустрою, кадастру в країнах різних континентів : монографія. Іванишин В. А., Волкова О. О., Горлова Г. М. та ін. Чернігів : ЧНТУ, 2019. 236 с.
225. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
226. Overview of CAP Reform 2014-2020. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

227. Комарова І.В. Фінансова підтримка аграріїв з бюджету Євросоюзу. URL: <https://magazine.faaf.org.ua/finansova-pidtrimka-agrariiv-z-byudzhetu-evrosoyuzu.html>
228. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) від 25 березня 1957 року в редакції від 1 січня 2005 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text
229. Варшавська Н.Г. Спільна аграрна політика ЄС: генезис, основні цільові орієнтири для України. Економіка і організація управління. 2016. № 2 (22). С. 215-222.
230. Кулинич П. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Нідерландів // Kyiv School of Economics :сайт. 22.07.2016. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1707>
231. Кучер А. В., Казакова І. В. Польський досвід формування механізму охорони й раціонального використання ґрунтів. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2015. № 2–3. С. 37–46
232. Панасенко В. Охорона ґрунтів. Досвід Німеччини // Аграрний Тиждень. Україна : сайт. 10.12.2012. URL: <https://a7d.com.ua/plants/9527-ohorona-runtv-dosvd-nmechchini.html> (дата звернення: 29.05.2020).
233. *Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 25. Mai 1976 // BGBl. IS. 1253.*
234. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1. 592 с.
235. *Caractère exécutoire des actes administratifs des collectivités territoriales (délibération du conseil municipal, permis de construire, etc..) : [E-source]. Mode d'accès : <http://www.crepesc.org/Caractere-executoire-des-actes.html>.*
236. Войтович С. Адміністративний договір: зарубіжний досвід і формування української доктрини й практики. Юридичний журнал. 2013. №

- 3 . URL : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3950>
237. Cahier des charges : [E-source]. URL :Mode d'accès : <http://www.commentcamarche.net/contents/pdf/978-cahier-des-charges>.
238. Guidepour l'élaboration d'uncahier descharges : [E-source]. URL :Mode d'accès : http://www.google.com.ua/search?client=safari&rls=en&q=GUIDE+POUR+L'ÉLABORATION+D'UN+CAHIER+DES+CHARGES&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gfe_rd=cr&ei=yGraVM3YMcaI8QeXu4CICA.
239. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята 28 вересня 1977 р. на 275-й нараді заступників міністрів. URL : <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=41>
240. Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята 11 березня 1980 р. на 316-й нараді заступників міністрів. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_696#Text
241. Рекомендація № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, прийнята 17 вересня 1987 р. на 410-й нараді заступників міністрів : [Електронний ресурс]. URL : <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=43>
242. Recommendation Rec(2004)20of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, adopted on 15 December 2004at the 909th meeting of the Ministers' Deputies[E-source]. Mode access : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=CM>
243. Нежевело В.В., Мироненко А.О. Деякі аспекти зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері користування землями по відношенню до врегулювання земельних правовідносин в Україні. Proceedings of the XIV International Scientific and Practical Conference: Theoretical and science bases of actual tasks» (April 12 – 15, 2022). Lisbon, Portugal, 2022 С. 173-178.

244. Нежевело В.В.. Актуальні питання публічного адміністрування у сфері користування землями в межах функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні (сучасні проблеми та шляхи вдосконалення). *Krakowskie Studia Małopolskie*. 2022. № 3 (35). С.136-148. URL :<https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ksm/35/ksm3508.pdf>.
245. Про нормативно-правові акти»: проєкт Закону України від 1 грудня 2010 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&sk1=7
246. Про нормативно-правові акти: проєкт Закону України від 17 жовтня 2012 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&sk1=7
247. Про нормативно-правові акти: проєкт Закону України від 15 грудня 2010 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39235
248. Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) : [E-source]. URL: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm>
249. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>
250. Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 19 січня 2012 року № 93/5 . URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0067-12/paran16#n16>
251. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563. URL : <http://zakon2.rada.gov>

**Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження
у діяльність Всеукраїнської асоціації органів місцевого
самоврядування «Асоціація міст України»**



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНЬСКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
Сумське регіональне відділення

вул. Троїцька, 26, 3 пов., м. Суми, 40022
Тел. (0542) 770-965, (067) 350-18-02
E-mail: auc.sumy@gmail.com

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Нежевело Валентини Вікторівни

на тему: «Правові засади публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності», виконаного на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Результати дисертаційного дослідження Нежевело Валентини Вікторівни на тему «Правові засади публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності», що були сформульовані у низці наукових публікацій, у тому числі у фахових виданнях, інформаційних ресурсах, та матеріалах дисертаційної роботи, використовувались Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», в тому числі в рамках проекту USAID «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)», у процесі наукової та правової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань формування оновленої моделі діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах європейської інтеграції України та розбудови інформаційного суспільства у сфері земельних правовідносин.

Виконавчий директор



В.М. Дериземля

**Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження
у діяльність Ради адвокатів Сумської області**

ЗАТВЕРДЖУЮ
Голова
Ради адвокатів Сумської області
М. Ковальова



АКТ

про впровадження у діяльність Ради адвокатів Сумської області

результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії (Ph.D. in Law), аспірантки кафедри приватного та соціального права Сумського національного аграрного університету Нежевело Валентини Вікторівни на тему: *«Правові засади публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності»*

08 березня 2022 року

м. Суми

Комісія в складі:

Заступника голови Ради адвокатів Сумської області - Маслової О.Є.
Члена Ради адвокатів Сумської області - Касатської Ю.А.
Члена Ради адвокатів Сумської області - Грищенко Д.М.


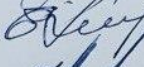

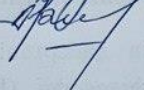
склала цей акт з приводу впровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії (Ph.D. in Law), аспірантки кафедри приватного та соціального права Сумського національного аграрного університету Нежевело Валентини Вікторівни на тему: *«Правові засади публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності»*.

Результати дисертаційного дослідження з питань правових засад публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності, що були сформульовані у низці наукових публікацій, у тому числі у фахових виданнях, інформаційних ресурсах, та матеріалах дисертаційної роботи, становлять практичну цінність для діяльності Ради адвокатів Сумської області, особливо з питань повноважень та формування оновленої моделі діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування України.

Результати дисертаційного дослідження використовувалися при аналітичній, публіцистичній діяльності, при проведенні семінарів та навчальних заходів, та при розробці правових документів згідно компетенції.

Голова комісії:

Члени комісії:

 О.М. Ковальова
 О.С. Маслова
 Ю.А. Касатська
 Д.М. Грищенко

**Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження
у діяльність Сумської міської ради**



Сумська міська рада
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ
майдан Незалежності, 2, м. Суми, 40030, тел./факс (0542) 700-560,
E-mail: mail@smr.gov.ua

21.09.22. № 1057/03.02.02-08 на № _____ від _____

АКТ

про впровадження у діяльність

Виконавчого комітету Сумської міської ради

результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії (Ph.D. in Law), аспірантки кафедри приватного та соціального права Сумського національного аграрного університету **Нежевело Валентини Вікторівни** на тему: *«Правові засади публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності»*

Результати дисертаційного дослідження з питань правових засад публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності, що були сформульовані у низці наукових публікацій, у тому числі у фахових виданнях, інформаційних ресурсах, та матеріалах дисертаційної роботи, становлять практичну цінність для діяльності Сумської міської ради, особливо з питань формування оновленої моделі діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах європейської інтеграції України та розбудови інформаційного суспільства у сфері земельних правовідносин.

Результати дисертаційного дослідження використовувалися при аналітичній, публіцистичній діяльності, та при розробці рекомендаційних та правових документів, згідно компетенції.

Керуючий справами виконавчого комітету
Сумської міської ради



Юлія ПАВЛИК

**Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження
у навчальний процес
Сумського національного аграрного університету**

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з науково-педагогічної та навчальної роботи



Сумського національного аграрного університету, д.б.н., професор

Igor KOVALENKO

09 2022 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії (Ph.D. in Law), аспірантки кафедри приватного та соціального права юридичного факультету Сумського національного аграрного університету Нежевело Валентини Вікторівни у навчальний процес кафедри адміністративного та інформаційного права Сумського національного аграрного університету

Результати дисертаційного дослідження, що були сформульовані у низці наукових публікацій та матеріалах дисертаційної роботи Нежевело Валентини Вікторівни за спеціальністю 081 Право на тему «Правові засади публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності» впровадженні в навчальний процес при викладанні та методичному забезпеченні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Актуальні проблеми конституційного та адміністративного права», «Правові засади адаптації законодавства України до права ЄС» на кафедрі адміністративного та інформаційного права Сумського національного аграрного університету.

Акт впровадження обговорений та схвалений на засіданні Вченої ради юридичного факультету Сумського національного аграрного університету (Протокол № 1 від 5.09.2022р.).

Зав. кафедри адміністративного та інформаційного права,
д.ю.н., професор

Ірина АРИСТОВА

Декан юридичного факультету,
к.ю.н., доцент

Олег РОГОВЕНКО

**Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження
у навчальний процес
Сумського національного аграрного університету**

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з науково-педагогічної
та навчальної роботи



Сумського національного аграрного
університету, д.б.н., професор
Ігор КОВАЛЕНКО
2022 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії (Ph.D. in Law), аспірантки кафедри приватного та соціального права юридичного факультету Сумського національного аграрного університету Нежевело Валентини Вікторівни у навчальний процес кафедри приватного та соціального права Сумського національного аграрного університету

Результати дисертаційного дослідження, що були сформульовані у низці наукових публікацій та матеріалах дисертаційної роботи Нежевело Валентини Вікторівни за спеціальністю 081 Право на тему «Правові засади публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності» впровадженні в навчальний процес при викладанні та методичному забезпеченні навчальних дисциплін «Земельне право», «Актуальні проблеми екологічного та земельного права» на кафедрі приватного та соціального права Сумського національного аграрного університету.

Акт впровадження обговорений та схвалений на засіданні Вченої ради юридичного факультету Сумського національного аграрного університету (Протокол № 1 від 5.09.2022р.).

Зав. кафедри приватного та соціального права

к.ю.н., доцент

Марина КУЗНЕЦОВА

Декан юридичного факультету,

к.ю.н., доцент

Олег РОГОВЕНКО

Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір (наукову статтю) в межах теми дисертаційного дослідження



Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір (наукову статтю) в межах теми дисертаційного дослідження



Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір (наукову статтю) в межах теми дисертаційного дослідження

УКРАЇНА



СВІДОЦТВО
про реєстрацію авторського права на твір

№ 98289

Наукова стаття "Реалізація прав учасників орендних земельних відносин як предмет теоретичних досліджень"
(вид, назва твору)

Автор(и) Нежевело Валентина Вікторівна
(повне ім'я, псевдонім (за наявності))

Дата реєстрації 23.06.2020



Заступник Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України Д. О. Романович



ПІК «Україна». Зам. 20-2002. 2020 р. 11 кв.

Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір (наукову статтю) в межах теми дисертаційного дослідження



**Результати опитування за розробленим анкетуванням щодо
актуальних питань в межах теми дослідження**

Опитування проводилося в он-лайн форматі за посиланнями:

- <https://ur.snau.edu.ua/?p=8452>
- <https://www.facebook.com/groups/128428410835972/permalink/1792755294403267/>

В опитуванні взяло участь 50 респондентів – вільних учасників опитування



Проблемні аспекти публічного адміністрування у сфері користування землями

Шановний респонденте!

Пропонуємо Вам взяти участь в удосконаленні системи діяльності органів влади у сфері користування землями державної та комунальної форм власності.

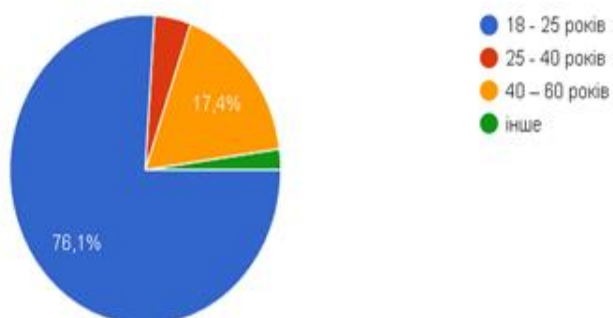
Під час дослідження будуть висвітлені певні аспекти діяльності органів влади при вирішенні земельних правовідносин та окреслені проблемні нюанси таких правовідносин.

Дослідження є анонімним у зв'язку з тим, щоб об'єктивніше підійти до вирішення поставлених завдань.

Отримані результати будуть використані у подальших наукових дослідженнях спрямованих на удосконалення законодавства щодо публічного адміністрування у сфері користування землями державної на комунальної власності.

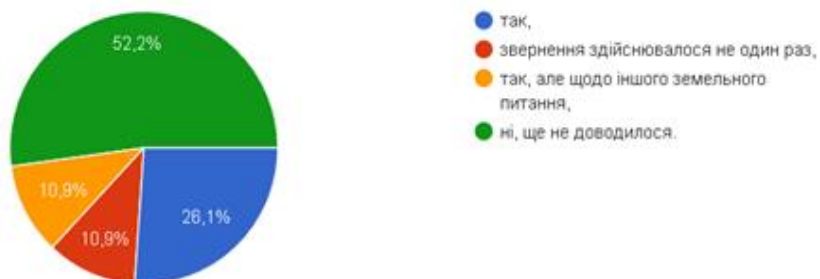
Вкажіть, будь ласка, Вашу вікову категорію:

 Копировать



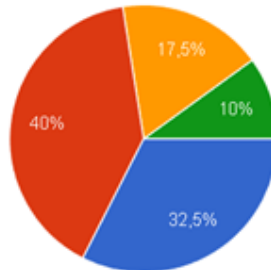
Чи зверталися Ви хочь раз до органу місцевого самоврядування чи органу державної влади з метою вирішення питання відносно користування земельною ділянкою чи врегулювання земельного спору?

 Копировать



Чи задоволені Ви результатами дій уповноважених працівників органу місцевого самоврядування чи органу державної влади до якого Ви зверталися для вирішення питання щодо використання земельної ділянки або вирішення земельного спору?

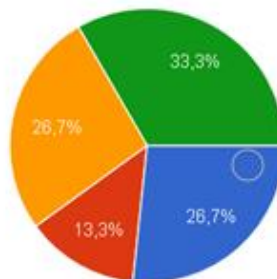
 Копировать



- так, питання було вирішено повністю,
- одним візитом до органу влади вирішення питання не було здійснено, довелося звертатися до численних уповноважених органів влади,
- ні, звернення не дало результату,
- без результативно, довелося звернутися до суду за захистом своїх прав.

Коли у Вас виникла необхідність вирішити питання відносно користування земельною ділянкою чи врегулювання земельного спору – чи знали Ви до якого саме органу влади Вам необхідно звертатися?

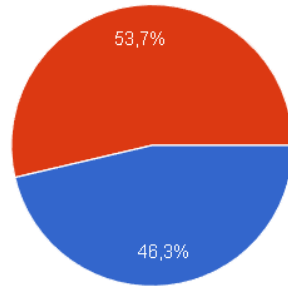
 Копировать



- так, одразу було уявлення до якої саме установи слід прямувати,
- ні, взагалі не було зрозуміло до якої установи потрібно в першу чергу звертатися,
- щодо даного питання виникла потреба проконсультуватися в першу чергу з правником (юристом/адвокатом),
- не доводилося звертатися.

 Копировать

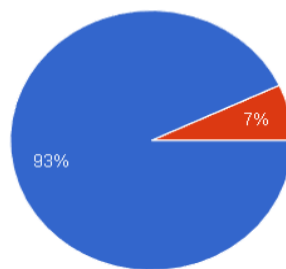
Як на Вашу думку, чи на достатньо якісному рівні органи місцевого самоврядування чи органи державної влади, до яких ви зверталися, вирішили Ваше питання щодо використання земельної ділянки чи вирішили земельний спір?



- так, задоволена(-ий) діяльністю службової особи,
- ні, потребувала звернення до декількох установ та додатково потреба була в консультуванні.

 Копировать

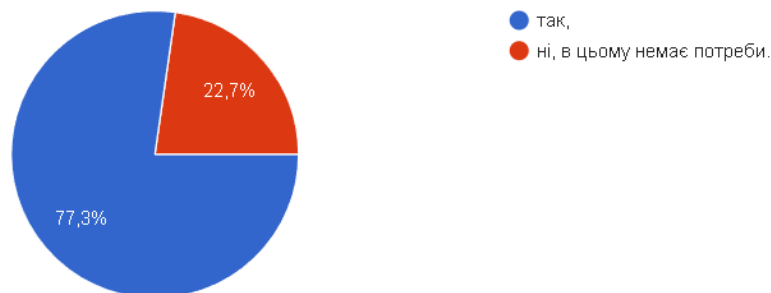
Чи вважаєте Ви що діяльність органів влади в Україні по вирішенню питань відносно користування земельною ділянкою чи врегулювання земельного спору потребує удосконалення щодо законодавчого забезпечення?



- так,
- ні.

Чи вбачаєте Ви доцільним створення ефективного громадського контролю над використанням земельних ресурсів, переданих об'єднаним територіальним громадам, а також максимального залучення мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень щодо користування землями комунальної власності на місцях?

 Копировать



Чи достатньою в нашій країні є правопросвітницька робота щодо дотримання та реалізації земельного законодавства суб'єктами публічного адміністрування, захисту порушених прав учасників земельних правовідносин.

 Копировать



**Сертифікат номінанта конкурсу «Молодий вчений року» у
номінації «Науки про землю» в межах дисертаційного дослідження**



СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Нежевело В.В. Актуальні питання публічного адміністрування у сфері користування землями в межах функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні (сучасні проблеми та шляхи вдосконалення). *Krakowskie Studia Małopolskie*. 2022. № 3 (35). С. 136-148. DOI Address: <https://doi.org/10.15804/ksm20220308>

2. Piddubnyi, O.Yu., Rudenko, L.D., Hbur, L.V., Nezhevelo, V.V., Oleksiuk, V.P. Legislative support for expanding the land powers of local self-government bodies in Ukraine. *International Journal of Agricultural Extensionthis*. 2021, 9 (Special Issue), стр. 55–63.

Особистий вклад авторки полягає в уособленні твердження про те, що органи місцевого самоврядування повинні самостійно вирішувати всі земельні питання на власній території, крім тих, які вони з об'єктивних причин не можуть вирішити самостійно і які краще передати на вирішення органів державної влади.

3. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю., Большакова В.О. Проблемні аспекти в межах процесу децентралізації у сфері земельних відносин в світлі введення в обіг земель сільськогосподарського призначення. *Приватне та публічне право*. 2021. № 2. С. 31-35.

Особистий вклад авторки полягає у формуванні етапів та розкритті проблемних аспектів проведення в Україні процесу децентралізації державної влади і пов'язаної з нею адміністративної реформи, а також впливу даних процесів на здійснення земельної реформи, ключовим етапом якої стало введення відкритого ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні; надано аналіз особливості здійснення обігу земель сільськогосподарського призначення в межах процесу децентралізації в

Україні; а також акцентовано на необхідності проведення просвітницьких заходів серед посадовців щодо актуальних змін у чинному законодавстві та послідовності здійснення управлінських дій, насамперед щодо збереження ресурсного потенціалу та раціонального використання земель.

4. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю. Публічне адміністрування у сфері землекористування та охорони земель: поняття, зарубіжний досвід та сучасний стан в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 164-167.

Особистий вклад авторки полягає у охарактеризованні підходів до визначення публічного адміністрування та сформованні авторського поняття публічного адміністрування у сфері землекористування; виокремленні інституту громадянського суспільства у випадках виконанням даним суб'єктом адміністративних повноважень; аналізу практики управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах та в Україні; дослідженню недоліків та сформованні напрямів вдосконалення системи публічного адміністрування у сфері землекористування в Україні.

5. Нежевело В.В. Процесуальна забезпеченість прав орендарів у разі використання земельних ділянок для ведення фермерського господарства. *ВІСНИК Харківського національного університету внутрішніх справ*. ISSN 1999-5717(Print), ISSN 2617-278X (Online). 2019. № 3 (Vol. 86). С. 32-39.

6. Нежевело В.В. Угода про асоціацію України з Європейським Союзом як платформа для вдосконалення відносин орендного землекористування в сфері охорони земель. *Український часопис міжнародного права. Науково-практичний журнал*. ISSN 1814-3385. Київ: 2019. № 2. С. 69-73.

7. Нежевело В.В. Реалізація прав учасників орендних земельних відносин як предмет теоретичних досліджень. *Науково-практичний журнал «ПРАВО. ЛЮДИНА. ДОВКІЛЛЯ.» / «LAW. HUMAN. ENVIRONMENT»*. Vol.10, №3, 2019. ISSN 2663-1350 (Print) ISSN 2663-1369 (Online). С. 49-56.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Нежевело В.В., Мироненко А.О. Деякі аспекти зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері користування землями по відношенню до врегулювання земельних правовідносин в Україні. *Proceedings of the XIV International Scientific and Practical Conference: Theoretical and science bases of actual tasks*» (April 12 – 15, 2022). Lisbon, Portugal, 2022. С. 173-178.

2. Нежевело В.В. Органи місцевого самоврядування у системі публічного адміністрування у сфері земельних відносин. *Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: матеріали науково-практичної конференції* (Харків, 10 грудня 2021 року). Харків, 2021. С. 205-209.

3. Нежевело В.В. Деякі історичні аспекти розвитку публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності. Матер. Всеукр. наук конф. студентів. 15-19 листопада 2021 р. Суми. 2021. С. 553.

4. Нежевело В. В. До питання забезпечення раціонального використання земельних ресурсів в Україні. *Актуальні питання стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року* : матеріали «круглого столу» (Харків, 21 трав. 2021 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги ; М-во освіти і науки ; Нац. акад. прав. наук України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Каф. екол. права, Каф. земел. та аграр. права. – Харків : Право. 2021. С. 247-251.

5. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю. Публічне адміністрування землекористування та охорони земель крізь призму методів управління. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри*: матеріали Четвертої Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 22 квітня 2021 року). Суми, 2021. С. 190-193.

6. Нежевело В.В. Публічне адміністрування у сфері земельних відносин: поняття, значення, суб'єкти. Матеріали науково-практичної

конференції викладачів, аспірантів та студентів Сумського НАУ (19-23 квітня 2021 р.). Суми, 2021. С. 43.

7. Нежевело В.В. Щодо необхідності здійснення належного публічного адміністрування землями державної та комунальної форм власності. Матеріали Всеукр. наук. конф. студентів та аспірантів, присвяченої Міжнародному дню студента (16-20 лист. 2020 р.). Суми. 2020. С. 534

8. Нежевело В.В. Аналіз необхідних до врахування факторів захисту прав учасників земельних правовідносин при запровадженні повного ринку землі. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри*: матеріали Третьої Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 23 квіт. 2020 р.).

9. Нежевело В.В. Деякі питання вирішення спорів щодо оренди земель для ведення фермерського господарства. Матеріали щорічної науково-практичної конференції викладачів, аспірантів та студентів Сумського НАУ (м. Суми, 13-17 квіт. 2020 р.). Суми. 2018. С. 540.

10. Нежевело В.В. Актуальність забезпечення та реалізації належного публічного адміністрування землями державної та комунальної форм власності. *Scientific and pedagogical internship: Features of the application of modern methodology of training of lawyers: experience of foreign countries*. (28 sept. – 30 octob. 2020). Arad, Romania. 2020. С. 68-71.

11. Нежевело В.В., Карпик Ю. А. Уподобання та ризику навколо питання відкриття ринку землі в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «СУЧАСНІ ПОГЛЯДИ НА АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВИХ НАУК». Частина II (м. Запоріжжя, 22-23 лист. 2019р.). Запоріжжя. 2019. С. 109-112.

12. Нежевело В.В. Необхідність вдосконалення законодавства в сфері охорони земель при їх використанні (в тому числі оренді) в рамках Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. *Виконання Україною міжнародних зобов'язань з охорони довкілля крізь призму Угоди про*

асоціацію з Європейським Союзом: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 22 квіт. 2019р.). Київ. 2019. С. 85-90.

13. Нежевело В. Зобов'язання сторін орендних земельних правовідносин в призмі забезпечення міжнародних умов щодо охорони навколишнього природного середовища. Матеріали щорічної науково-практичної конференції викладачів, аспірантів та студентів Сумського НАУ (м.Суми,17-20 квіт. 2019 р.). Суми. 2019. С.699.

14. Нежевело В.В. Поверхневий аналіз регламентованих прав учасників орендних земельних правовідносин при їх практичній реалізації. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри: матеріали другої Міжнародної науково-практичної конференції (м.Суми, 25 квіт. 2019 р.). Суми. 2019. С.142-144.*

15. Нежевело В.В. Щодо питання перспективи застави права оренди земель сільськогосподарського призначення банківськими установами: стан юридичної захищеності. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 28 груд. 2018 р.). Одеса. 2018. С. 141-145.*