

## **ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВНІ АСПЕКТИ**

**Нежевело В. В.**

### **ВСТУП**

Постійно триваюча система реформування земельних відносин в Україні, необхідність реального впровадження Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та досягнення Цілей сталого розвитку, проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН, а також воєнна агресія російської федерації, гостро поставили питання доречності та актуальності дослідження та удосконалення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Та задля удосконалення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, потрібне в першу чергу дослідження етапів розвитку та впровадження ключових аспектів такого адміністрування.

Побудова сучасної демократичної держави європейського рівня не можлива без дієвого публічного адміністрування, основою якого є держава в особі органів державної влади, соціум в особі громадян, та демократичні цінності.

В тому числі доречно залишається та теза, що курс України на інтеграцію з Європейським Союзом потребує детального аналізу методології розвитку публічного управління у розвинених країнах.

У контексті історичного розвитку, публічне адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності пройшло декілька етапів становлення. Схематично поділ на етапи становлення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності виокремлюється змінами у земельному законодавстві та у парадигмі публічного адміністрування.

Історичними маркерами трансформації публічного адміністрування є зміни у земельному законодавстві, політичній системі та громадському секторі.

Опрацювання та аналіз кожного ключового етапу розвитку публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, як на національному, так і на міжнародному рівнях, є важливим елементом на шляху до вдосконалення системи публічного адміністрування у окресленій темі.

# **1. Огляд досліджень, аналіз наукових розробок щодо історичного розвитку публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності в міжнародній площині**

Перший період історичного розвитку публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності 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 протипагу 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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>. Здобутком такої школи є урахування людського фактору як основної рушійної сили публічного адміністрування.

---

<sup>1</sup> Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Х. : ХНАУ, 2018. 278 с.

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.<sup>2</sup>

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.

Приблизником соціально-інженерного підходу є Дж. Кейден. Означена методологія передбачає розв'язання виникаючих перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих 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.

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 будуватиметься 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»<sup>2</sup>.

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<sup>2</sup>.

Четвертий період охоплює кінець ХХ сторіччя по теперішній час. У цей період формується гуманітарний підхід в публічному адмініструванні (80–90 ті роки), відбувається відмова від традиційної моделі публічного адміністрування<sup>2</sup>.

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

## **2. Огляд досліджень, аналіз наукових розробок щодо історичного розвитку публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності в Україні**

У порівнянні з країнами Європи, які мають розвинену систему управління, в Україні впровадження сучасних методів публічного адміністрування, в загальному їх прояві, почалося орієнтовно з 2000-х років, що було обумовлено як запитом соціуму, так і потребувалося в межах політичної волі на реформаторство всієї системи державного управління в державі.

В Україні історично-правові передумови виникнення та запровадження публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності досліджено досить фрагментарно.

Доктринально більша частина національних науковців в означеній сфері здійснювали поверхневе дослідження питання публічного адміністрування саме в земельних правовідносинах, більш розмежовуючи увагу або ж на загальних умовах публічного адміністрування в державі, або ж на питаннях правового регулювання земельних відносин, без особливого поєднання даних двох сфер в площині одного єдиного дослідження.

Так, наприклад, дослідженню інституту земельних відносин у цивільному звичаєвому праві в Україні на етапі середини 10-20 сторічч приділив увагу Б.С. Бачур.

Право своєчасної монастирської земельної власності на Лівобережній частині України в 7-8 сторіччях досліджувалося О.М. Волощенко.

Науковими працями даної науковиці було окрему увагу приділено документальним аспектам оформлення (тобто тогочасного адміністрування) земельних правовідносин, зокрема щодо правостановлюючих документів відносно прав власності на землю.

У дослідженнях О.М. Волощенко 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 намісництва у 1781/82 роках – повітові та верхні земські суди<sup>2</sup>.

І.М. Заріцью 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,

---

<sup>2</sup> 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.

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; не виправдане 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 неузгодженість напрямів бачення земельної реформи, що знаходить сьогодні свій прояв у лобюванні вузькогрупових політичних і економічних інтересів. Спільними є й наслідки досліджуваних і сучасної моделі 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<sup>3</sup>.

Доволі чітку та важливу для формування історико-правового розвитку періодизацію публічного адміністрування в системі земельних правовідносин сформовано в працях Т.В. Лісової<sup>4</sup>.

Авторкою було визначено логічну, обґрунтовану та виважену періодизацію становлення землеустрою, що в свою чергу є невід'ємним елементом та навіть в певній частині базовим показником публічного адміністрування в системі земельного права, зокрема виокремлено:

перший етап – столипінська земельна реформа 1906–1917 років, якою передбачено було ліквідацію селянських общин та здійснено запровадження громадянами особистого (власного) господарства на приватній основі, що стало підґрунтям реалізації завдання землеустрою;

другий етап – формування виключної земельної власності на землю у 1917–1990 роках, де землеустрій відігравав значну роль щодо перерозподілу земель в інтересах держави;

третій етап – від 1990 року до часу сьогодні, який можливо класифікувати на такі підвиди як:

---

<sup>3</sup> 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. Корсецького НАН України, 2009. 226 с.

<sup>4</sup> Лісова Т.В. Правове регулювання землеустрою. Дис. канд. юрид. наук. Харків, Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 2004. 189 с.

– з 1990 року по 1992 рік початок формування самостійних земельних правовідносин з відходом від загальної державної власності, а відповідно, і формування сталої системи землеустрою;

– з 1992 року по 2001 року вчинення дій по формуванню сталого земельного законодавства, зокрема формування та прийняття владою Земельного кодексу України, з подальшим удосконаленням та базовим формуванням сфери землеустрою;

– з 2001 року і донині оновлення процесу землеустрою з формуванням сучасного складу суб'єктивного та об'єктивного складу учасників даного роду відносин, удосконалення змісту землеустрою внаслідок прийняття нового Земельного кодексу та дотичного земельного законодавства, зокрема і Закону України «Про землеустрій».

Наразі, чергова земельна реформа та сучасний стан земельних правовідносин в Україні, дає можливість додати і наступний самостійний класифікований вид в межах третього етапу формування публічного адміністрування в сфері земельних відносин загалом, та щодо землеустрою зокрема, – це період з 2021 року по сьогоднішній день, що обумовлюється запровадженням відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, з припиненням існуючого більше 15 років послідовно мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Даний етап характеризується поетапним впровадженням дієвого ринку земель в державі з запровадженням поетапним допуском різного кола суб'єктів щодо відносин викупу земель, що потребує на кожному етапі свого самостійного та доволі чіткого адміністрування.

Крім того, окремої уваги заслуговує прив'язка Т.В. Лісової до періодизації земельних українських реформ в цілому, тобто не лише до змін у системі національного землеустрою, що є логічно виваженим із-за місця землеустрою в загальній системі адміністрування земельних відносин.

Якщо вести мову про дослідження теми публічного адміністрування в сфері земельних правовідносин з роки незалежності України, то перші дослідження з питань окресленої сфери, з максимальним уклоном на земельні правовідносини, з'явилися в 90-х роках, де влучним прикладом можна зазначити монографію С.В. Разметаєва за назвою «Право власності на природні ресурси в Україні».

Вагоме значення щодо дослідження земельних правовідносин в роки незалежної України, в тому числі з питанням реалізації публічного адміністрування, мають праці В.І. Андрейцева (посібник науковий «Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні») та М.В. Шульга (посібник «Актуальні правові проблеми земельних відносин у сучасних умовах»).

Крім того, монографія В.В. Носіка «Право власності на землю Українського народу» 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<sup>5</sup>.

### **3. Процес адаптації та наслідки розвитку публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності в Україні**

Аналіз наукових праць в означеній сфері дає можливість сформувати позицію, що на періодизацію історично-правового розвитку публічного адміністрування в Україні, впливає два фактори: періоди земельної реформи та реформування/удосконалення сфери публічного адміністрування в Україні.

Так, відносно процесу адаптації розвитку публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності в Україні, слід в першу чергу зазначити факт прийняття першого Земельного кодексу від 18 грудня 1990 року, яким визначалося сутність загального державного та муніципального процесу надання послуг в сфері земельних правовідносин, що уособлювалося повноваженнями відповідних органів влади (надання земель, вилучення земель, тощо).

Далі, адаптаційний процес заключався в впровадженні положень першого Земельного кодексу 1990 року шляхом прийняття Постанови Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу»<sup>6</sup>. 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.

Крім того, постановою було запроваджено процес реалізації надання земель у користування, з визначенням чіткого терміну.

Не без уваги залишається виникнення формування таких форм власності, окрім загально державної, як приватна, колективна, згодом комунальна, з відповідним перерозподілом земельних угідь між різними суб'єктами залежно від форм власності.

Ціллю та завданням такого державного процесу було якісний перехід на ринкові відносини з забезпеченням при цьому раціонального використання земель, що мало збільшувати економічний показник держави.

Позитивними результатами такої 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

---

<sup>5</sup> Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : Монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

<sup>6</sup> 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](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-12).

землеустрою та ведення державного земельного контролю за використанням та охороною земель<sup>7</sup>.

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.

Далі, адаптаційний процес закінчується в прийнятті нового Земельного кодексу від 25 жовтня 2001 року, за наслідками чого в травні 2001 року було Указом Президента України (№ 372/2001) окреслено основні напрями тогочасної земельної реформи на період з 2001 по 2005 роки.

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<sup>8</sup>. Саме тоді відбулася істотна трансформація порядку надання послуг в сфері публічного адміністрування. Якість надання послуг у сфері земельних відносин істотно покращилась, скоротилися терміни їх надання.

Далі, адаптаційний процес обумовлювався вже сучасним формуванням системи надання адміністративних послуг, що за часом можна прив'язати до 2005 року після прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»<sup>9</sup>, яким закладено основу по такому виду адміністрування як створення центрів надання адміністративних послуг, в тому числі і в земельній сфері.

Згодом, в червні 2009 року було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України за № 682 та схвалено основу конференції Закону «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»<sup>10</sup> та Указу Президента України від 08 квітня 2011 року

---

<sup>7</sup> Бусуйок Д.В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. URL: [dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22541](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:uk:2009-03-0003).

<sup>8</sup> 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)

<sup>9</sup> 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>

<sup>10</sup> 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](https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010).

за № 445/2011 «Про державне агенство земельних ресурсів»<sup>11</sup> 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 системи надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин, оскільки відбува розподіл компетенції між агенцією (сервісна складова) та інспекцією (контрольно-наглядова складова).

Саме у цей період було прийнято Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». Статтею 17 даного Закону визначено завдання центральних органів виконавчої влади, серед яких надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності<sup>12</sup>. Постановка 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.

Вплив даного періоду мав свого розвитку і щодо прийняття Закону України «Про адміністративні послуги»<sup>13</sup> у вересні 2012 року, де вже серед представників надання послуг були залучені і органи місцевого самоврядування, а не лише органи виконавчої влади.

Як наслідок, важливим для розвитку публічного адміністрування в земельній сфері було впровадження електронного систематизування земель шляхом запуску Державного земельного кадастру у 2013 році.

Далі, новітній етап модернізації системи публічного адміністрування розпочався у 2014 році із оголошення Кабінетом Міністрів України реформи в сфері місцевого самоврядування. Такий етап пов'язаний з перебудовою функціонування органів влади, децентралізацією влади, в тому числі в земельній сфері.

Далі, в 2015 році було утворено новий державний орган влади – Держгеокадастр, запроваджений Постановою Кабміну «Про державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру»<sup>14</sup>.

Всі означені модернізації стали можливістю для реалізації підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом в 2020–2021 роках, адже питання публічного адміністрування в сфері земельних відносин має контрольне вагове значення для Європи в співпраці з нашою країною.

Наразі, можна стверджувати, що поступова реалізація земельної реформи в нашій країні має вбудувати сучасну гідну систему публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності.

---

<sup>11</sup> 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>

<sup>12</sup> 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>

<sup>13</sup> Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

<sup>14</sup> 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>

## ВИСНОВКИ

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 фізичної особи; 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.

Загальними історико-правовими етапами розвитку системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності в Україні 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.

Проте, гідним висновком буде зазначення періодизації публічного адміністрування в системі земельного права, і як: 1) столипінська земельна реформа 1906–1917 років, якою передбачено було ліквідацію селянських общин та здійснено запровадження громадянами особистого (власного) господарства на приватній основі, що стало підґрунтям реалізації завдання землеустрою; 2) формування виключної земельної власності на землю у 1917–1990 роках, де землеустрій відігравав значну роль щодо перерозподілу земель в інтересах держави; 3) від 1990 року до часу сьогоднішнього. Який в свою чергу можливо класифікувати на такі підвиди як: з 1990 року по 1992 рік початок формування самостійних земельних правовідносин з відходом від загальної державної власності, а відповідно, і формування сталої системи землеустрою; з 1992 року по 2001 року вчинення дій по формуванню сталої земельного законодавства, зокрема формування та прийняття владою Земельного кодексу України, з подальшим удосконаленням та базовим формуванням сфери землеустрою; з 2001 року і донині оновлення процесу землеустрою з формуванням сучасного складу суб'єктивного та об'єктивного складу учасників даного роду відносин, удосконалення змісту землеустрою внаслідок прийняття нового Земельного кодексу та допичного земельного законодавства, зокрема і Закону України «Про землеустрій»; а також формування публічного адміністрування в сфері земельних відносин загалом, та щодо землеустрою, зокрема з 2021 року по сьогоднішній день, що обумовлюється запровадженням відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, з припиненням існуючого більше 15 років поспіль мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення.

Сучасний етап розвитку системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності в Україні триває,

що додатково обумовлює потребу в формуванні сталого розуміння етапів розвитку адміністрування, з його повним аналізом та перспективністю.

## АНОТАЦІЯ

Дослідження та удосконалення сфери публічного адміністрування щодо користування землями державної та комунальної власності, дає можливість здійснити всебічний аналіз системи адміністрування такого ресурсу як земля. У контексті історичного розвитку, публічне адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності в Україні пройшло декілька етапів становлення. Аналіз міжнародного досвіду управління в сфері земельного ресурсу дає можливість здійснити порівняння, та застосувати найкращі моделі публічного адміністрування щодо користування землями державної та комунальної власності для нашої держави. Аналіз національної сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності, протягом розвитку нашої держави, сприяє розробці науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення такого механізму, на підставі аналізу наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених, комплексного аналізу норм чинного національного законодавства та практики його реалізації.

## Література

1. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Х. : ХНАУ, 2018. 278 с.
2. 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.
3. 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.
4. Лісова Т.В. Правове регулювання землеустрою. Дис. канд. юрид. наук. Харків, Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 2004. 189 с.
5. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
6. 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](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-12).
7. Бусуйок Д.В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. URL: [dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22541](http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22541).
8. 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)
9. 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>

10. 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](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010).

11. 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>

12. 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>

13. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

14. 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>

**Information about the author:**

**Nezhevelo Valentyna Viktorivna,**

Doctor of Philosophy in Law (Ph.D),

Senior lecturer of the Department of Private Law and Social Security,

Sumy National Agrarian University

160, Herasya Kondratieva Str., Sumy, 40000, Ukraine