

**О.М. ОХОТНІКОВА**

*Олена Миколаївна Охотнікова, кандидат юридичних наук, доцент ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»\**

ORCID: 0000-0003-2927-3363

## **ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах становлення України в європейській площині та пришвидшення глобалізаційних процесів у світі механізм публічного адміністрування землеустрою набуває особливого значення як потенційна можливість отримати підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника та вийти на світові ринки. При цьому публічне адміністрування землеустрою виступає однією із основних функцій управління в галузі використання й охорони земель, дає змогу передбачити та оцінити можливі результати від активізації управлінської діяльності, виявити фактори зовнішнього та внутрішнього впливу на реалізацію інноваційно-інформаційних проектів у сфері земельних ресурсів. Сьогодні Україна орієнтується на діючу в провідних європейських країнах модель соціально-економічного розвитку, що потребує абсолютно нового механізму щодо публічного адміністрування землеустрою та його реалізації в світлі євроінтеграційного напрямку. Земля – це найбільше багатство українського народу, і саме ефективне публічне адміністрування землеустрою забезпечує баланс інтересів населення та реалізації земельної політики держави в площині євроінтеграції. На нашу думку, відсутність ефективного механізму публічного адміністрування в сфері землеустрою негативно впливає на ситуацію, яка складається в сфері земельних відносин нашої держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам землеустрою присвячено праці таких науковців: С.В. Бутенко, Л.А. Гунько, Й.М. Дорош, О.І. Ковалів, О.І. Котикова, І.Г. Колганова, Р.М. Курильців, О.Ю. Мельничук, П.А. Савков, Р.В. Тихенко. Проблеми державного управління в сфері землеустрою та його ролі досліджували такі відомі науковці, як С.Н. Волков, Й.М. Дорош, А.М. Третяк та інші. Але, незважаючи на величезну кількість досліджень, при цьому механізм публічного адміністрування землеустрою залишається не розкритим повною мірою та таким, що потребує подальшого вивчення й удосконалення, особливо сьогодні, в умовах євроінтеграційних процесів.

**Формулювання мети статті.** Виходячи з цих міркувань, **мета** даної статті полягає в тому, щоб запропонувати результат теоретичного моделювання ефективного механізму публічного адміністрування землеустрою в сучасних умовах – євроінтеграційній площині.

**Виклад основного матеріалу.** Залежно від завдань, змісту та методів проведення, прийнято виділяти дві форми землеустрою: внутрігосподарський – організація території сільськогосподарських підприємств із запровадженням сівозмін, упорядкування сільськогосподарських угідь, розробка заходів щодо боротьби з ерозією та міжгосподарський землеустрій – утворення нових землекористувань, ліквідація черезсмузжя, встановлення меж населених пунктів тощо.

Необхідно зазначити, що землеустрій має відповідно свою систему. Так, А.М. Третяк зазначає, що система землеустрою – це сукупність взаємозв'язаних наукових, технічних, технологічних та організаційно-правових заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин, обліку та оцінки земельних ресурсів, організацію використання й охорони земель, складання територіальних і внутрішньогосподарських проектів землеустрою, організацію та здійснення землеустрою<sup>1</sup>.

Відповідно до положення Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV система землеустрою включає<sup>2</sup>: законодавчо визначену діяльність у сфері землеустрою; органи, що здійснюють державне регулювання у сфері землеустрою; організацію, регулювання та управління у сфері землеустрою; здійснення землеустрою на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях; державний і самоврядний контроль за здійсненням землеустрою; наукове, кадрове та фінансове забезпечення землеустрою; суб'єкти та об'єкти землеустрою.

Через систему землеустрою здійснюються основні функції держави із управління земельними ресурсами: облік і оцінка земель, планування й організація раціонального використання земель та їх охорони, інформаційне забезпечення (державного земельного кадастру, державного моніторингу земель, оцінки земель, державного земельного контролю) і т.п.<sup>3</sup>.

У свою чергу, розрізняють адміністративно-правове, соціально-технічне та організаційно-господарське розуміння землеустрою. Адміністративно-правова концепція землеустрою була запропонована в досліджен-

нях професорами О.А. Хапке, Н.П. Рудіним, Б.С. Мартиновим. На їх думку, суть землеустрою включала в себе правовий зміст, зокрема землеустрій визначався як «... діяльність державної влади, яка заснована на встановлених в законі засадах і направлена на перетворення існуючих земельних прав окремих власників з метою створення самостійних поземельних володінь». Соціально-технічного напрямку землеустрою притримувались Ф.Г. Некрасов, К.М. Сазонов, В.І. Кірко, А.А. Ржаніцин. Вони вважали, що в основі землеустрою лежать технічні дії з пристосування земельних площ (їх розмірів, конфігурації, розміщення) до соціально-виробничих цілей і завдань. Організаційно-господарську точку зору на суть змісту землеустрою висунув професор І.Є. Герман. Він визначав землеустрій як «...переділ маєтків по формі і змісту в стан, найбільш придатний і вигідний в цілях сільського господарства». Дану точку зору потім розвивали багато вчених-землевпорядників – І.В. Мозжунін, Н.П. Огоновський, В.В. Редькін та інші. Таке одностороннє розуміння землеустрою неодноразово критикували професор П.М. Перший, І.Д. Шулейкін, С.А. Удачін. У поняття землеустрою вони обов'язково включали його технічну, економічну та правову сторони<sup>4</sup>.

Отже, розглянемо деякі основні правові засади землеустрою в Україні. Згідно із Законом України «Про землеустрій» землеустрій, зокрема, забезпечує реалізацію державної політики щодо використання і охорони земель, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням, надання інформації для правового, економічного, екологічного і містобудівного механізмів регулювання земельних відносин, встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, меж земельних ділянок власників і землекористувачів, прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель з метою забезпечення умов сталого землекористування.

Сучасний землеустрій повинен якомога глибше враховувати екологічні вимоги, оскільки незбалансоване співвідношення між окремими елементами й компонентами агроландшафту призводить до погіршення стану агросередовища, деградації ґрунтів, дестабілізації природних і антропогенних ландшафтів<sup>5</sup>. При цьому Гунько акцентує увагу на еколого-ландшафтному землеустрі порівняно зі звичайними методами землевпорядкування території полягають у кращій організації території вимогам розвитку економіки та завдань і заходів щодо використання й охорони земель, багатоваріантність моделей, конструкцій і проектних рішень тощо<sup>5</sup>.

Отже, аналізуючи вищевикладені поняття щодо землеустрою, ми можемо визначити землеустрій інструментом забезпечення землевпорядкування, який являє собою систему адміністративно-правових, соціально-економічних та екологічних заходів, що спрямовані на прийняття та реалізацію управлінських рішень у сфері земельних відносин органами публічної влади, метою яких є забезпечення ефективного та раціонального використання й охорони земель шляхом визначення та раціонального встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць, землеволодінь і землекористувань, організації всіх суб'єктів господарювання.

Слід зазначити, що в більшості зарубіжних держав (крім країн пострадянського простору) поняття і слово «землеустрій» відсутні, але є інші лінгвістичні терміни, до сфери яких належать землевпорядні дії та процедури. Так, вчені Федерального політехнічного інституту в Цюріху, зокрема, професор І. Кауфманн та інші, відносять землеустрій (Land Management) до видів просторово-регулюючої діяльності та методів (інструментів) політичних дій<sup>6</sup>. При цьому як інструмент державної і муніципальної діяльності, на їхню думку, землеустрій повинен включати: планування використання землі; заходи щодо консолідації земельних ділянок, зміни прав на землю, меліорації земель і ландшафтного проектування; моніторинг земель, навігацію, геоінформаційні, реєстраційні та картографічні системи; межування земель. Також вони вважають, що в основі управління земельними ресурсами і землеустрою повинні лежати сучасні кадастрові системи<sup>7</sup>.

Закордонні вчені доводять необхідність земельного адміністрування (Land Administration – управління земельними ресурсами) і землеустрою (Land Management) як основи для перетворення в життя земельної політики держави. Це означає, що реалізація основних засад земельної політики без поєднання функцій управління земельними ресурсами землеустрою неможлива. Вони пояснюють це такими причинами: земля – ключовий фінансовий актив для сільського і міського населення, якому бракує вільних коштів; земля створює основу для підвищення ділової активності та функціонування ринкових структур; раціональне використання та доходи від землі впливають на економічне зростання і подолання бідності; земельний контроль є головним чинником політичної стабільності й підвищення зайнятості населення; деформований земельний ринок вимагає обов'язкового регулювання<sup>4</sup>. Планування землекористування в Нідерландах має три рівні: держава – провінції – громади (гміни). Державні плани розвитку землекористування розробляють на тривалий строк – 10–20 років<sup>4</sup>.

Цікавим є досвід землеустрою в Австралії<sup>8</sup>. Тут планування використання земель гармонійно поєднується з управлінням. Рішення уряду та органів місцевого самоврядування в галузі землекористування втілюються в життя за планами розвитку території й охорони навколишнього природного середовища. Подібно до США в Австралії існує три види планів: план розвитку території штату; регіональні плани; місцеві плани розвитку території і охорони навколишнього природного середовища.

Отже, зарубіжний досвід щодо зазначеної проблеми демонструє, що проведення землеустрою досягається шляхом геодезичних та картографічних робіт, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і вишукувань, оцінки якості та інвентаризації земель, планування й організації раціонального використання земель та їх охорони, опису місця розташування і встановлення на місцевості меж об'єктів, внутрігосподарського землеустрою, де головна роль відведена публічному адмініструванню.

У зв'язку з вищезазначеним нами запропоновано наступні елементи механізму публічного адміністрування землеустрою: нормативно-правовий; інституційний; адміністративно-контрольний; дозвільний.

При цьому ми вважаємо, що нормативно-правовий елемент включає наступну систему законодавства: Основний Закон нашої держави – Конституцію України. У ній закріплено, що Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14)<sup>9</sup>; Закони України, основними з яких є: Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III<sup>10</sup>; Закон України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV<sup>2</sup>; Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. № 963-IV<sup>10</sup>; Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07 липня 2011 р. № 3613-VI<sup>11</sup>, Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV<sup>12</sup> та інші Закони України; Укази Президента, наприклад: Указ Президента України «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 23 квітня 2011 р. № 500/2011<sup>13</sup>, постанови Кабінету Міністрів України, наприклад: «Про затвердження Порядку визнання статусу саморегульованої організації у сфері землеустрою» від 05 червня 2013 р. № 398<sup>14</sup>, постанова Кабінету Міністрів України, якою затверджено Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру від 14 січня 2015 р. № 15<sup>15</sup>, розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 р. № 112-р «Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок»<sup>16</sup>, накази центральних органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також інші нормативно-правові акти.

Наступний, інституційний елемент включає органи державного управління в сфері землеустрою, а саме: Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації. Також зазначений нами елемент включає органи спеціальної компетенції, якими є Міністерство аграрної політики та продовольства України, яке забезпечує здійснення землеустрою, оцінки та ринку земель, установлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, проведення земельної реформи, лісового та мисливського господарства<sup>17</sup>. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, одним із основних напрямів діяльності якої є землеустрій та охорона земельних ресурсів. Вона організовує виконання на відповідній території робіт із землеустрою та оцінки земель, що проводяться з метою внесення відомостей до Державного земельного кадастру<sup>18</sup>.

На нашу думку, Міністерство аграрної політики та продовольства України не повинно дублювати завдання Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Це дасть змогу ефективніше здійснювати землеустрій.

Також з метою уникнення дублювання функцій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та взагалі здійснення ефективного механізму публічного адміністрування землеустрою необхідно створити Державну службу з питань землеустрою та охорони земель, де Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру повинні передати завдання, функції щодо здійснення землеустрою зазначеній службі. Основним та єдиним напрямом діяльності якої повинен стати землеустрій і охорона земель.

На основі цього пропонуємо внести зміни та доповнення до п. 1 ст. 4 Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV та викласти в такій редакції: «Суб'єктами землеустрою є органи державної влади: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Державна служба з питань землеустрою та охорони земель, центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин та у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації».

Наступний елемент визначеного нами механізму публічного адміністрування в сфері землеустрою – адміністративно-контрольний елемент, який передбачає державний і самоврядний контроль за здійсненням землеустрою, відповідальність за порушення законодавства у сфері землеустрою, державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою.

І дозвільний елемент включає дозволи на розробку документації із землеустрою, земельно-оціночні роботи при здійсненні землеустрою.

Аналізуючи стан розвитку процесів землеустрою та трансформацію земельних правовідносин в умовах євроінтеграційного процесу, пропонуємо прийняти Програму розвитку та використання, охорони земельних ресурсів, яка б визначала основоположні засади функціонування та вдосконалення публічного адміністрування землеустрою в сучасних умовах євроінтеграційного процесу та ґрунтувалась на таких заходах: фінансування державою найвагоміших робіт із землеустрою; прийняття цільової програми комплексного землеустрою; організація єдиної незалежної земельної інспекції; внесення змін до Закону України «Про землеустрій» щодо складання документації із землеустрою в електронному вигляді, визначення чітких вимог до кваліфікації землевпорядників; запровадження комплексного проекту державного землеустрою на кожну територію; проведення інвентаризації земель з використанням інформаційної бази; прийняття Закону України «Про охорону родючих ґрунтів»; прийняття Указу Президента України «Про порядок завершення земельної реформи»; оновлення механізму інформаційного забезпечення землеустрою, на якому ґрунтується обстеження земель, відповідно до європейських стандартів; прийняття Закону України «Про Національну інфраструктуру геопросторових даних»; створення Державної служби з питань землеустрою та охорони земель;

інтеграція Національної інфраструктури геопросторових даних України з європейською уніфікованою системою; удосконалення стандартів та правил, складання проектів землеустрою згідно з європейськими.

Також ми вважаємо, що з метою забезпечення децентралізації повноважень у сфері землеустрою в сучасних умовах євроінтеграційного процесу слід запровадити удосконалений механізм надання адміністративних послуг у частині реєстрації заяви про здійснення державної реєстрації земельної ділянки сертифікованими інженерами землевпорядниками в електронній формі із застосуванням веб-технологій, з використанням особистого електронного цифрового підпису, скороченням строку здійснення державної реєстрації земельної ділянки. Тому існує також необхідність внесення змін до Закону України «Про Державний земельний кадастр» (щодо розширення переліку осіб, які здійснюють внесення відомостей до Державного земельного кадастру та надання відповідної інформації з нього).

Слід зазначити, що заходи землеустрою переважною більшістю розвинутих зарубіжних країн ґрунтуються на добре розвиненій системі земельного кадастру. При цьому землеустрій має три рівні: національний, регіональний і місцевий. Як зазначалось вище, публічне адміністрування землеустрою в Україні недостатньо вивчене, перебуває в стадії теоретичного освоєння і практичної реалізації.

Також, зважаючи на зарубіжний досвід, в Україні необхідно диференціювати компетенцію органів публічної влади та їх повноваження в сфері управління землеустроєм та запровадити комплексні програми, за допомогою яких буде здійснюватися ефективно публічне адміністрування в цій сфері.

**Висновки.** Всі вищезазначені чинники мають сприяти становленню та розвитку публічного адміністрування землеустрою в умовах євроінтеграції. А за допомогою запропонованого нами механізму публічного адміністрування землеустрою можливе посилення ролі органів публічної влади в зазначеній сфері. В свою чергу, підвищення професійної спроможності фахівців, відкритість та прозорість земельних відносин сприяють удосконаленню законодавчої та інституційної бази із землеустрою та публічного управління земельними ресурсами на основі кращих практик ЄС. Процесу удосконалення публічного адміністрування землеустрою в сучасних умовах будуть сприяти і надані нами пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства та запропонована нами Програма розвитку та використання, охорони земельних ресурсів, яка має визначати основоположні засади ефективного функціонування й процесу вдосконалення публічного адміністрування землеустрою в сучасних умовах.

<sup>1</sup> Концептуальні засади «землеустрою – 2030» / А.М. Третяк. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2013. № 1–2. С. 4–12. С.5.

<sup>2</sup> Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.

<sup>3</sup> Домбровська О.А. Проведення землевпорядної експертизи документації із землеустрою в Україні. *Молодий вчений*. 2015. № 10 (25). С. 30–32. С. 30.

<sup>4</sup> Третяк А.М. Теоретичні основи землеустрою. Київ: ІЗУ УААН, 2002. 152 с. С. 12.

<sup>5</sup> Гулько Л.А. Еколого-ландшафтний землеустрій – основа сталого землекористування сільськогосподарських підприємств. *Сталій розвиток економіки*. № 7. 2012. С. 194–196.

<sup>6</sup> Курильців Р.М. Роль землеустрою в умовах трансформації земельних відносин. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Chem\\_Biol/Vkhnau\\_ekon/2010\\_6/pdf/6\\_39.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vkhnau_ekon/2010_6/pdf/6_39.pdf)

<sup>7</sup> Третяк А., Дорош О., Третяк Н. Нова парадигма землеустрою у земельній політиці. *Землевпорядний вісник*. 2017. № 1. С. 10–16.

<sup>8</sup> Бутенко С.В. Еколого-економічне обґрунтування проектів землеустрою на прикладі лісостепової Лівобережної природно-сільськогосподарської провінції України. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Chem\\_Biol/Vkhnau\\_ekon/2010\\_6/pdf/6\\_39.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vkhnau_ekon/2010_6/pdf/6_39.pdf)

<sup>9</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.

<sup>10</sup> Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.

<sup>11</sup> Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.

<sup>12</sup> Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07 липня 2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.

<sup>13</sup> Про оцінку земель: Закон України від 11 грудня 2003 № 1378-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 229.

<sup>14</sup> Про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/500/2011>

<sup>15</sup> Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>

<sup>16</sup> Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 р. № 112-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-2015-%D1%80>

<sup>17</sup> Про Міністерство аграрної політики та продовольства України: указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/500/2011>

<sup>18</sup> Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: положення Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>

#### References:

Tretiak, A.M. (2013). Kontseptual'ni zasady «zemleustroiu – 2030». *Zemleustrij, kadastr i monitorynh zemel'*. 1–2, 5. Pro zemleustrij: Zakon Ukrainy vid 22.05.2003 № 858-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. (2003). 36. St. 282.

- Dombrov's'ka, O.A. (2015). Provedennia zemlevporiadnoi ekspertyzy dokumentatsii iz zemleustroi v Ukraini. *Molodyj vchenyj*. 10 (25), 30.
- Tretiak, A.M. (2002). *Teoretychni osnovy zemleustroi*. K.: IZU UAAN.
- Hun'ko, L.A. (2012). Ekoloho-landshaftnyj zemleustrij – osnova staloho zemlekorystuvannia sil's'kohospodars'kykh pidpryemstv. *Stalij rozvytok ekonomiky*. 7, 194–196.
- Kuryl'tsiv, R.M. Rol' zemleustroi v umovakh transformatsii zemel'nykh vidnosyn. URL: [http://archive.nbu.gov.ua/portal/Chem\\_Biol/Vkhnau\\_ekon/2010\\_6/pdf/6\\_39.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vkhnau_ekon/2010_6/pdf/6_39.pdf)
- Tretiak, A., Dorosh, O., Tretiak, N. (2017). Nova paradyhma zemleustroi u zemel'nij politytsi. *Zemlevporiadnyj visnyk*. 1, 10–16.
- Butenko, Ye.V. Ekoloho-ekonomichne obgruntuvannia proektiv zemleustroi na prykladi lisostepovoi Livoberezhnoi pryrodno – sil's'kohospodars'koi provintsii Ukrainy. URL: [http://archive.nbu.gov.ua/portal/Chem\\_Biol/Vkhnau\\_ekon/2010\\_6/pdf/6\\_39.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vkhnau_ekon/2010_6/pdf/6_39.pdf)
- Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (1996). 30, 141.
- Zemel'nyj kodeks Ukrainy vid 25.10.2001 № 2768-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (2002). 3–4, 27.
- Pro derzhavnyj kontrol' za vykorystanniam ta okhoroною zemel': Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. № 963-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (2003). 39, 350.
- Pro Derzhavnyj zemel'nyj kadastr : Zakon Ukrainy vid 07.07.2011 r. № 3613-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (2012). 8, 61.
- Pro otsinku zemel': Zakon Ukrainy vid 11.12.2003 № 1378-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (2004). 15, 229.
- Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Ministerstvo ahromoi polityky ta prodovol'stva Ukrainy» vid 23 kvitnia 2011 roku № 500/2011. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/500/2011>
- Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan' heodezii, kartohrafii ta kadastru» vid 14 sichnia 2015 r. № 15. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>
- Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro nadannia dozvolu na rozroblennia proektu zemleustroi schodo vidvedennia zemel'nykh dilianok» vid 20 sichnia 2016 roku № 112-r. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-2015-%D1%80>
- Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Ministerstvo ahromoi polityky ta prodovol'stva Ukrainy» vid 23.04.2011 № 500/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/500/2011>
- Polozhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan' heodezii, kartohrafii ta kadastru» vid 14 sichnia 2015 r. № 15. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>

#### Резюме

##### **Охотнікова О.М. Публічне адміністрування землеустрою в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення.**

Досліджуються проблеми публічного адміністрування землеустрою в Україні та надаються шляхи їх вирішення. Зроблено порівняльно-правовий аналіз землеустрою з використанням міжнародного досвіду. Запропоновано нову інноваційну модель механізму публічного адміністрування землеустрою та програму розвитку й використання, охорони земельних ресурсів. Організаційно-правовий механізм публічного управління в сфері землеустрою в Україні не є ефективним повною мірою, недостатньо вивчений та потребує удосконалення. Запропоновано удосконалення зазначеного механізму.

**Ключові слова:** землеустрій, публічне адміністрування землеустрою, механізм публічного адміністрування землеустрою, організаційно-правовий механізм публічного управління.

#### Резюме

##### **Охотнікова Е.Н. Публичное администрирование землеустройства в Украине: проблемы и пути их решения.**

Исследуются проблемы публичного администрирования землеустройства в Украине и предоставляются пути их решения. Сделан сравнительно-правовой анализ землеустройства с использованием международного опыта. Предложена новая инновационная модель механизма публичного администрирования землеустройства и программа развития и использования, охраны земельных ресурсов. Организационно-правовой механизм публичного управления в сфере землеустройства в Украине не эффективен в полном объеме, недостаточно изучен и нуждается в усовершенствовании. Предложено усовершенствование этого механизма.

**Ключевые слова:** землеустройство, публичное администрирование землеустройства, механизм публичного администрирования землеустройства, организационно-правовой механизм публичного управления.

#### Summary

##### **Olena Okhotnikova. Public administration of Land management: problems and solutions.**

We investigate the problems of public administration of Land management in Ukraine and solutions are provided. Made comparative-legal analysis of land management with using international experience.

A new innovative model of mechanism of Land management and development and use program of land conservation. Organizational-legal mechanism of public management in the field of land management in Ukraine has not been effective in full, inadequately studied, it is the one that needs to be improved. In this article, an improvement of the mechanism proposed.

The main task – development of new directions and land management strategies for further effective management in the field of protection and land use.

In view of foreign experience, in Ukraine it is necessary to differentiate the competence of public authorities and their powers in the field of land management and introduce comprehensive programs that will help ensure effective public administration in this area. We also believe that in order to ensure decentralization of land management powers under the current conditions of the European integration process, an improved mechanism for the provision of administrative services should be introduced with regard to the registration of the application for state registration of the land plot by certified engineers of land managers in electronic form using web technologies, using a personal electronic digital signature, shortening the term of state registration of land

Therefore, there is also a need to amend the Law of Ukraine “On the State Land Cadastre” (to expand the list of persons who make information in the State Land Cadastre and provide relevant information from it).

Also, in view of foreign experience, in Ukraine it is necessary to differentiate between the competence of public authorities and their powers in the field of land management and to introduce complex programs through which effective public administration in this field will be implemented.

Analyzing the state of development of processes of land management and transformation of land legal relations in the conditions of Eurointegration process, we propose to adopt the Program of development and use, protection of land resources, which would determine the basic principles of functioning and improvement of public administration of land management in modern conditions

**Key words:** Land management, Public administration of Land management, mechanism of public administration of Land management, Organizational-legal mechanism of public management.

DOI: 10.36695/2219-5521.3.2019.18

УДК 342.92(477)

А.А. ПУХТЕЦЬКА

*Алла Альбертовна Пухтецька, кандидат юридических наук, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка\**

ORCID: 0000-0002-2953-6365

## РАЗВИТИЕ НАУЧНЫХ ПОДХОДОВ К ОСНОВАНИЯМ КЛАССИФИКАЦИИ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Изучение современных научных подходов к определению насущных оснований классификации принципов административного права занимает важное место в разработках ведущих мировых ученых. Ревизии конституционных оснований организации и деятельности органов публичной администрации, проведенные в европейских странах в течение последних двадцати лет, обострили не только внутренние, но и внешние правовые противоречия и проблемы сочетания и взаимосвязи основоположных правовых принципов в национальных правовых системах; привели к осознанию необходимости практического упорядочения с тенденцией к унификации систем принципов ведущих отраслей права.

Исходя из вышеизложенного, **целью** данной статьи определено рассмотрение общих и специальных вопросов обновления научных подходов к определению оснований классификации принципов административного права на основе сравнительно-правового анализа доктринальных и законодательных подходов к их пониманию, сложившихся в странах-членах Европейского Союза, Российской Федерации и Украине.

**Основными задачами данной статьи** выступают:

- 1) рассмотрение актуальных правовых проблем обновления научных подходов к основаниям классификации принципов административного права на современном этапе;
- 2) сравнительно-правовой анализ отечественного и зарубежного опыта определения центральных оснований классификации принципов административного права;
- 3) формулирование выводов и рекомендаций касательно обновления системы принципов административного права и усовершенствования подходов к определению оснований классификации принципов отрасли административного права в Украине и постсоветских странах.

**Актуальность.** Административное право Украины как наука и отрасль права более двадцати лет изучает вопросы обновления системы принципов административного права, ее классификационных оснований, взаимосвязи содержания и требований принципов административного права с учетом передового мирового опыта, но единого концептуального видения, получившего политическую и законодательную поддержку правящих элит, до сих пор не сформировано.

На современном этапе объективно обостряется проблема пересмотра ценностных оснований отрасли административного права Украины, соотношения целей, задач деятельности государства и его аппарата, обеспечения справедливого баланса публичного, частного, общего и государственного интересов, выступающих ключевыми факторами формирования системы принципов административного права. Важное теоретическое значение приобретает выработка теоретических подходов к разграничению принципов: государственного управления; организации; деятельности органов государственной власти, органов публичной администрации, закрепленных в них требований и конкретизации в статусных актах законодательства.

Отдельного внимания требует проблема определения и обоснования места и значения принципов общего характера, в частности, общих принципов права Европейского Союза, принципов, закрепленных в Конвенции о защите прав и основных свобод человек<sup>1</sup>, фундаментальных принципов права Европейского Союза и др.

© А.А. Пухтецька, 2019

\* *Alla Pukhtetska, Ph.D. in Law, Associated Professor of Taras Shevchenko National University of Kyiv*