



Олександр Бондар

доктор юридичних наук, професор,
перший проректор Запорізького національного університету
(Запоріжжя, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-0738-1232>
al_bondar@ukr.net

DOI: 10.33498/opus-2020-05-043

УДК 342.5:349.414(477)

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

АНОТАЦІЯ. Одним із основних напрямів новітньої земельної реформи в Україні є кардинальне оновлення системи публічного управління у сфері використання та охорони земель. Однак загальна непослідовність і суперечливість перетворень у поземельній сфері суттєво гальмує вирішення цього завдання. Ця негативна тенденція накладається на незавершеність адміністративної реформи у державі й відсутність чіткої стратегії розбудови системи центральних органів виконавчої влади зокрема та системи органів публічної адміністрації загалом.

Метою статті є аналіз актуальних проблем правового та інституційного забезпечення публічного управління у сфері використання й охорони земель в Україні, а також формулювання на цій основі пропозицій щодо їх розв'язання.

Проаналізовано кореляцію понять “державне управління” і “публічне управління” у досліджуваній площині та зроблено висновок про доцільність віддавати перевагу останньому з огляду, по-перше, на спорідненість правовідносин державного та самоврядного управління у сфері використання й охорони земель, по-друге, необхідності відмови від “державоцентристських” підходів на користь конструктивного впровадження кращих європейських практик у царині публічного адміністрування.

Визначено методологічну значущість державної земельної та екологічної політики для розбудови системи публічного управління у земельній сфері. Встановлено, що Стратегії державної екологічної політики України, як чинна, так і попередня, цілком слушно закріплюючи необхідність глибокої модернізації вказаної системи, особливо у контексті євроінтеграційних процесів, у цій площині є здебільшого декларативними.

Увага акцентована на проблемі співвідношення та взаємодії різних рівнів правового забезпечення земельно-управлінських відносин, яка сьогодні суттєво актуалізувалася, по-перше, незавершеністю конституційного забезпечення реформи адміністративно-територіального устрою держави та децентралізації,

© Олександр Бондар, 2020

по-друге, необхідністю визначення чіткої кореляції між нормами адміністративного та земельного права в окресленій сфері.

Обстоюється висновок про необхідність вироблення консолідованими зусиллями всіх земельно-правових наукових шкіл держави максимально узгоджених підходів щодо системи функцій публічного управління у поземельній сфері з подальшим втіленням отриманих теоретичних результатів у нормотворчих пропозиціях. Це вбачається важливим і з огляду на необхідність модернізації та осучаснення традиційних функцій та появу нових. Вказується на необхідність подолання інституційної нестабільності як однієї з основних вад системи публічного управління щодо земель, зокрема й у контрольно-наглядовій сфері, оскільки перманентні та досить суперечливі реформаційні процеси у конфігурації органів виконавчої влади держави не дають змоги досягти в організаційно-правовому механізмі публічного управління земельними ресурсами інтегрованої єдності нормативної, інституційної та функціональної підсистем.

Ключові слова: публічне управління; використання та охорона земель; земельно-управлінські відносини; екологічна політика; функція публічного управління; орган публічної адміністрації; контроль.

Одним із головних векторів трансформації земельного ладу в Україні, яка розпочалася зі здобуттям незалежності, є кардинальна модернізація системи публічного управління у сфері використання та охорони земель. Свого часу в Указі Президента України “Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки” серед пріоритетних напрямів державної політики у сфері регулювання земельних відносин були визначені, зокрема, такі: підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами, удосконалення моніторингу земель, порядку ведення державного земельного кадастру та оцінки земель, поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель¹. Це цілком правильний підхід, оскільки новітню земельну реформу в державі не можна зводити лише до зміни системи відносин власності на землю, відсуваючи на другий план питання ефективного менеджменту в поземельній сфері для забезпечення раціонального використання та ефективної охорони цих природних ресурсів.

У цьому контексті слухним є запропоноване В. Андрейцевим визначення земельної реформи як

врегульованої спеціальним земельним законодавством системи дій різних суб’єктів та сукупності організаційних, економічних, екологічних, науково-технічних, землевпорядних та державно-правових засобів, спрямованих на докорінне перетворення (зміну) та вдосконалення земельних правовідносин відповідно до сучасних потреб розвитку суспільства і дер-

¹ Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 30 травня 2001 р. № 372/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 986.

жави, забезпечення земельних інтересів і прав людини і громадянина України, держави та юридичних осіб².

Водночас, як писав ще у 2006 р. В. Носік,

упродовж 15 років Україна <...> пробувала, не доводячи до логічного завершення, впроваджувати на практиці як мінімум чотири різні за напрямами, наслідками, способами, структурою, правовими формами моделі земельної і аграрної реформи, які своїми засадами щодо права власності на землю та використання землі або ж суперечили одна одній, або ж пропонувані нові напрями земельної реформи перекреслювали раніше розпочаті реформаційні заходи³.

На жаль, окреслена вища непослідовність і суперечливість стосується й адміністративної реформи загалом та побудови системи центральних органів виконавчої влади у державі зокрема. На нашу думку, є всі підстави стверджувати, що наразі, після фактично невдалої реалізації положень Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”⁴, системного та комплексного “плану дій” щодо реформи усїєї сфери публічного адміністрування в Україні загалом немає.

Проблеми правового регулювання земельно-управлінських відносин розроблялися цілою низкою учених, серед яких, зокрема: В. Андрейцев, О. Бевз, Д. Бусуйок, А. Гетьман, П. Кулинич, О. Літошенко, А. Мірошниченко, В. Мунтян, В. Носік, В. Семчик, В. Швець, Ю. Шемшученко, М. Шульга. Утім, відсутність послідовності у здійсненні й загалом незавершеність земельної та адміністративної реформ в Україні, з одного боку, щоразу вимагає адекватного реагування правничої науки на поточні виклики, а з другого – не знімає з порядку денного вирішення завдання консолідованими зусиллями вчених відшукати найбільш прийнятну для України модель побудови організаційно-правового механізму публічного управління у сфері використання та охорони земель.

Метою дослідження є аналіз актуальних проблем правового та інституційного забезпечення публічного управління у сфері використання й охорони земель в Україні, а також формулювання на цій основі пропозицій щодо їх розв’язання.

Як доречно зазначає К. Рибалка,

² В. Андрейцев, *Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії* (2-ге вид, Знання 2007) 229.

³ В. Носік, *Право власності на землю українського народу* (Юрінком Інтер 2006) 84.

⁴ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

<...> в юридичній літературі поняття “публічне управління” часто отожднюють із поняттями “публічне адміністрування”, “державне управління”, а це призводить до неправильного розуміння чинників його формування та розвитку⁵.

Якщо звернутися до базових підручників і навчальних посібників, підготовлених представниками основних земельно-правових наукових шкіл держави, то можна констатувати певне розмаїття назв відповідних підрозділів, присвячених управлінським правовідносинам у поземельній сфері, а саме: “Управління у галузі земельних відносин”, “Державне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів”, “Публічно-правові засади управління у галузі земельних відносин”. У XVI томі “Земельне та аграрне право” Великої української юридичної енциклопедії, незважаючи на те, що широко представлені основні категорії, які стосуються окремих управлінських функцій чи інших аспектів, проте вихідне поняття щодо управління в окресленій царині відсутнє. Н. Багай, розкриваючи у цьому енциклопедичному виданні зміст терміна “система земельного права”, серед інститутів загальної частини цієї галузі називає “інститут правового забезпечення управління в галузі використання, відтворення та охорони земель”⁶.

У контексті викладеного доцільно звернутися до дисертаційного дослідження Д. Бусуйок, яка виводить поняття

управлінських правовідносин у сфері використання й охорони земель як врегульованих нормами земельного права суспільних відносин, які забезпечують реалізацію публічних інтересів, однією з обов’язкових сторін яких є наділені владними повноваженнями органи виконавчої влади з приводу здійснення ними прогнозування, програмування та планування; моніторингу земель; ведення державного земельного кадастру; стандартизації та нормування; контролю⁷.

Відтак дослідниця обстоює поняття “правовідносини щодо державного управління у сфері використання й охорони земель”, визначаючи його (у вузькому розумінні) як

правовідносини, що виникають у результаті нормотворчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади з метою владно-організуючого

⁵ К Рибалка, ‘Публічне управління в галузі використання та охорони земель запасу України: адміністративно-правовий аспект’ (2018) 6 Порівняльно-аналітичне право 299.

⁶ Велика українська юридична енциклопедія, т 16: Земельне та аграрне право (Шульга М та інші редкол, Право 2019) 574.

⁷ Д. Бусуйок, ‘Правове регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель: проблеми теорії та практики’ (автореф дис д-ра юрид наук, Ін-т держави і права ім В М Корецького НАН України 2018) 21–2.

впливу на суб'єктів земельних відносин щодо прогнозування, програмування та планування у сфері використання й охорони земель, їх моніторингу, ведення державного земельного кадастру, стандартизації та нормування, а також контролю за використанням і охороною земель⁸.

Водночас Д. Бусуйок слушно зазначає, що поряд із правовідносинами державного управління у сфері використання й охорони земель існують правовідносини самоврядного управління у сфері використання й охорони земель, що мають як відмінні (щодо суб'єктів, джерел правового регулювання), так і спільні ознаки, а саме: публічність, що полягає у забезпеченні суспільних інтересів, організаційну єдність тощо. На цій підставі дослідниця пише про публічні управлінські правовідносини у сфері використання й охорони земель як об'єднуюче поняття⁹.

Введення у науковий обіг категорії “публічне управління у земельній сфері” є доцільним, однак не лише з огляду на розширення суб'єктного складу органів управління. Ідеться про те, що для сучасної адміністративно-правової науки є характерним не тільки відмова від догматичних засад радянського адміністративного права, винятково “державоцентристських”, а й запозичення принципів, понять та основних категорій так званого європейського адміністративного права. Однією із таких правових категорій, без сумніву, є категорія “публічна адміністрація”, що переважно використовується як узагальнена назва загалом усіх або окремих суб'єктів публічної влади¹⁰. Нині, глибоко не занурюючись у теоретичний дискурс правників-адміністративістів, відзначимо, що у нашому розумінні категорія “державне управління” не є помилковою чи застарілою по своїй суті, а, як влучно зазначав В. Авер'янов, існувала та продовжує існувати цілком об'єктивно, адже основне призначення державного управління – виконання правових актів та інших рішень державних органів через регулятивний і розпорядчий вплив на суспільні відносини та процеси – не тільки зберігається, а й набуває все більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної та відкритої влади¹¹. Водночас вбачається, що, враховуючи, зокрема й тенденційність наукових досліджень, більш виправдано для позначення усіх управлінських процесів, що відбувають-

⁸ Бусуйок (н 7) 5.

⁹ Д. Бусуйок, *Правове регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель: проблеми теорії та практики* (дис д-ра юрид наук, Ін-т держави і права ім В М Корецького НАН України 2017) 58–9.

¹⁰ Ю Цвіркун, *Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації: проблеми теорії і практики Херсон* (Гельветика 2019) 25.

¹¹ В Авер'янов та В Дерещ та А Школик, *Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право* (Юстиніан 2007) 130.

ся у сфері публічної влади, застосовувати категорію “публічне управління”, яке не тільки охоплює діяльність державних виконавчих органів (державне управління), а й роботу органів місцевого самоврядування та інших суб’єктів, що також здійснюють управлінський вплив на правовідносини у публічній сфері. Задля підтвердження цього висновку ще раз звернемося до багатой наукової спадщини В. Авер’янова, а саме його тези про те, що функції виконавчої влади за своїм змістом об’єктивно є однорідними з виконавчими функціями місцевого самоврядування, яке виступає окремою формою реалізації загалом публічної влади¹².

Конституція України у статтях 13, 14 проголошує землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, та закріплює основоположні підвалини правовідносин земельної власності. Стаття 16 Основного Закону покладає на Українську державу обов’язок забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на її території¹³. Для втілення у життя цих стратегічних завдань необхідними є формування і послідовна реалізація державної екологічної та земельної політики як ідейно-організаційної основи розвитку відповідних галузей права.

У контексті викладеного доречно звернутися до глибокої тези В. Андрейцева, який, досліджуючи тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави, наголошує, що важливим сегментом сучасної екологічної політики держави є організаційно-управлінські та нормативно-правові важелі її реалізації. Зі свого боку у механізмі реалізації державної екологічної політики вчений насамперед виділяє, серед інших, такий елемент, як державну інституційну інфраструктуру проведення екологічної політики¹⁴. М. Краснова, аналізуючи проблеми посилення публічного характеру екологічного та земельного права, зазначає:

З урахуванням Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020, або ж навіть до 2030 р., доцільно сприяти реальній реалізації такого принципу екологічної політики, як посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку. Така реалізація можлива шляхом розробки цілісної концепції (доктрини) сучасного екологічного управління, його системи, прин-

¹² В Авер’янов, ‘Виконавча влада в Україні та її правове регулювання’ [2003] 2–3 (33–34) Вісник Академії правових наук України 240.

¹³ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

¹⁴ В Андрейцев, ‘Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави’ (2011) 2 *Право України* 66–7.

ципів, видів, правових засад здійснення найбільш суспільно затребуваних повноважень його органів тощо¹⁵.

З 1 січня 2020 р. набрали чинності положення Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року” (далі – Стратегії-2030)¹⁶, який був прийнятий на зміну Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” (далі – Стратегія-2020)¹⁷. В обох документах серед першопричин екологічних негараздів фігурує існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів, яка стає, таким чином, перехідною, якщо не сказати перманентною проблемою. Безумовно, у Стратегії-2030 дещо інакше розставлені акценти, більш детально враховані євроінтеграційні процеси, однак, на наше переконання, їй вкрай бракує ґрунтового аналізу підсумків реалізації (повних, часткових чи негативних) тих завдань, які були закладені у Стратегії-2020. Вочевидь, ці стратегії є важливими для суспільства загалом і кожного з нас зокрема, тому їх занадто недовгий зміст у багатьох аспектах сприймається з важким серцем. А. Євстігнєєв, аналізуючи Стратегію-2020 як джерело права екологічної безпеки, робить цілком справедливий висновок, що її положення

мають переважно декларативний, бланкетний характер, не можуть бути реалізовані без прийняття чималої кількості нормативно-правових актів, у тому числі – законів, які б конкретизували виділені основні, програмні положення та запровадили конкретні дієві механізми їх реалізації¹⁸.

У Стратегії-2030 передбачено, що на першому етапі досягнення цілей державної екологічної політики

до 2025 року передбачається стабілізація екологічної ситуації шляхом закріплення змін у системі державного управління, які відбулися шляхом реформування системи державного екологічного управління, імплементації європейських екологічних норм і стандартів, удосконалення систем екологічного обліку та контролю, <...> впровадження електронного

¹⁵ М. Краснова, ‘Проблеми посилення публічного характеру екологічного та земельного права’ в *Сучасний стан та перспективи розвитку земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: теорія та практика: збірник матеріалів науково-практичної конференції* (2018) 31.

¹⁶ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 980.

¹⁷ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 3. Ст. 158.

¹⁸ А. Євстігнєєв, ‘Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року як джерело права екологічної безпеки’ (2011) 9 *Юридична Україна* 72–3.

урядування, <...> інформатизація сфери охорони навколишнього природного середовища та природокористування усіх рівнів¹⁹.

Яким чином буде здійснюватися така стабілізація, які зміни будуть закріплюватися, а які – ні? – ці та низка інших запитань мають виникати і знаходити свою деталізацію і подальше рішення, зокрема, у програмних документах Уряду, адже йдеться передусім про державне управління. Зазначимо, що у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України і Міністерством енергетики та захисту довкілля України, і Міністерством розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства України, і Міністерством розвитку громад та територій України передбачено комплекс заходів, спрямованих на модернізацію системи публічного управління, зокрема й щодо земель²⁰.

Відносини щодо публічного управління за своєю основною суттю є адміністративно-правовими, однак сфера їхнього виникнення та об'єктивізації наповнює їхній зміст галузевими особливостями. Проводячи певні паралелі, наведемо тезу В. Уркевича про те, що зовнішні аграрні правовідносини, а до них він відносить й управлінські, хоча й унормовуються переважно нормами основних галузей права, однак аграрне право надає їм певної специфіки, через його норми здійснюється їхня спеціалізація²¹. Такий підхід, на нашу думку, цілком прийнятний і для земельного права.

Зі свого боку зазначимо, що вихідні правові засади публічного управління у державі, зокрема й у сфері використання та охорони земель, закладені у Конституції України, з подальшим розвитком та деталізацією як у загальних адміністративно-правових нормативних актах (законах України “Про Кабінет Міністрів України”²², “Про центральні органи виконавчої влади”²³, “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”²⁴ та ін.), так і в актах екологічного та земельного законодавства. Насамперед це стосується Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”²⁵, який за своєю значущістю й універсальністю та за умов відсут-

¹⁹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року (н 16).

²⁰ Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2019 р. № 849. *Офіційний вісник України*. 2019. № 79. Ст. 2714.

²¹ В. Уркевич, ‘Аграрні правовідносини в Україні’ (автореф д-ра юрид наук, Нац юрид акад України ім Ярослава Мудрого 2007) 27.

²² Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619.

²³ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 27. Ст. 1123.

²⁴ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. Ст. 1771.

²⁵ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

ності кодифікованого акта у сфері екологічного законодавства виконує системоутворюючі функції у цій царині, та Земельного кодексу України (далі – ЗК України)²⁶.

З огляду на викладене зацентруємо увагу на проблемі співвідношення та взаємодії різних рівнів правового забезпечення земельно-управлінських відносин, яка, на нашу думку, суттєво актуалізувалася нині в двох аспектах. По-перше, йдеться про незавершені справи щодо конституційного забезпечення реформи адміністративно-територіального устрою держави та децентралізації, по-друге, кореляцію між нормами адміністративного та земельного права в окресленій сфері.

Однією з основних реформ сьогодення в Україні є децентралізація влади та створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), які за своїм змістом є системними перетвореннями, що торкаються питань адміністративно-територіального устрою, організації місцевого самоврядування, тобто тих сфер, вихідні підвалини яких закладені в Основному Законі. Кроки у напрямку модернізації положень останнього у 2015 р., зроблені Президентом України П. Порошенком, виявилися невдалими. Так само не дала поки що результатів перша спроба чинного Президента України В. Зеленського у вигляді проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)²⁷, який 17 січня 2020 р. було відкликано з Парламенту для доопрацювання.

На цьому тлі вкрай небажаними та такими, що різко знижують ефективність реформ, є дефекти правового регулювання статусу об'єднаних територіальних громад у чинних законодавчих актах щодо децентралізації. Зокрема, як зазначає П. Кулинич, у Законі України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”²⁸ був допущений суттєвий юридичний прорахунок, оскільки при виборі назви для органу об'єднаної територіальної громади – її ради – вирішили використати назву вже існуючих органів самоврядування традиційних територіальних громад міст, селищ і сіл. Учений робить цілком слушний наголос, що ст. 12 ЗК України, яка визначає повноваження сільських, селищних і міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин, не може бути однаково застосована для традиційних (необ'єднаних) територіальних громад та ОТГ, оскільки вони мають різний земельно-правовий статус²⁹. Ідеться

²⁶ Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. Ст. 2038.

²⁷ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстраційний № 2598 від 13.12.2019 р.) <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644> (дата звернення: 20.01.2020).

²⁸ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>> (дата звернення: 20.01.2020).

²⁹ П Кулинич, ‘Актуальні проблеми формування земельно-правового статусу об'єднаних територіальних громад України’ (2019) 2 Землевпорядний вісник 19.

не лише про питання реалізації правомочностей власника, а й про їхній статус як органів публічного управління, оскільки

до цього часу таку управлінську функцію як затвердження та зміна цільового призначення земель за межами населених пунктів на території ОТГ здійснюють не громади, а органи державної влади, що підриває управлінську спроможність ОТГ. Нарешті, ОТГ та їх ради не мають повноважень здійснювати на всій своїй території такі управлінські функції, як моніторинг стану земель та контроль за їх використанням³⁰.

Земельне право як елемент національної системи права забезпечує результативне правове регулювання суспільних відносин у тісній взаємодії з іншими галузями права. І якщо проблема співвідношення земельно-правових норм із цивільно-правовими протягом останніх двох десятиліть, після законодавчого закріплення плюралізму суб'єктів права власності на землю та “ренесансу” земельно-ринкових відносин, стала предметом цілого розмаїття наукових розвідок, то питання взаємодії земельного права з адміністративним, на нашу думку, були менш затребувані. Однак в останні роки, на наше переконання, відбувається суттєва актуалізація цієї проблематики, зокрема, на рівні докторських дисертацій Д. Бусуйок і Н. Кобецької. Послідовно відстоюючи доцільність й ефективність міждисциплінарних підходів до вирішення питань нормативного забезпечення певних груп суспільних відносин, наголосимо, водночас, що взаємодія норм земельного та екологічного права як норм спеціальних із загальним адміністративно-правовим інструментарієм щодо публічного управління у земельній сфері має бути винятково паритетною (із пріоритетом у разі колізій перших), без зазіхань на кшталт “адміністративно-земельного права” та “права охорони навколишнього природного середовища” як “підгалузей Особливого адміністративного права”³¹. А. Гетьман цілком слушно акцентує увагу на тому, що метою державного екологічного управління є

безперервне забезпечення і підтримка функціонування екологічної системи, яка повинна відповідати об'єктивним законам навколишнього природного середовища; бути стійкою і саморегульованою; мати поступальний розвиток; базуватися на екологічних імперативах³².

³⁰ Кулинич (н 29) 21.

³¹ Р. Мельник та В. Бевзенко, *Загальне адміністративне право: навчальний посібник* (Вайте 2014) 63–4.

³² *Велика українська юридична енциклопедія, т 14: Екологічне право* (Шемшученко Ю та інші редкол, Право 2018) 208.

Цього адміністративне право об'єктивно врахувати не може.

Окрім ЗК України, норми щодо публічного управління у поземельній сфері містяться у цілій низці інших актів земельного та екологічного законодавства. На цій підставі Д. Бусуйок обстоює висновок, що

управління у сфері використання й охорони земель як підгалузь земельного права є сукупністю правових інститутів щодо прогнозування, програмування та планування у сфері використання й охорони земель; моніторингу земель; державного земельного кадастру; стандартизації та нормування у сфері використання й охорони земель; контролю у сфері використання й охорони земель, норми яких забезпечують спеціалізоване, диференційоване й інтегроване регулювання управлінських відносин у сфері використання й охорони земель³³.

Незважаючи на певну дискусійність розуміння вказаного нормативно-правового блоку саме як підгалузі, вчена доречно поклала в основу його диференціації окремі функції публічного управління. Водночас наведена цитата породжує певні питання, а саме: по-перше, підхід до визначення їхнього переліку, по-друге, відсутність серед цих функцій землеустрою.

Щодо першого питання відзначимо, що у земельно-правовій науці відпрацьоване усталене розуміння функцій управління у галузі використання та охорони земель як видів (напрямів) діяльності, які здійснюють уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання та охорони земель. А от щодо їх системи, то, на нашу думку, одностайності немає, про що свідчить, зокрема, аналіз підходів до цього питання А. Гетьмана³⁴, Н. Малишевої³⁵, П. Кулинич³⁶. Отже, Д. Бусуйок справедливо наголошує на відсутності 'єдності у формуванні переліку функцій управління у сфері використання й охорони земельного фонду'³⁷. Схоже твердження про брак єдиної точки зору щодо складу, змісту та кількості функцій управління в екологічній сфері обстоює О. Бакай³⁸.

Така ситуація навряд чи може вважатися сприятливою для оптимального нормативного забезпечення реалізації вказаних функцій зокрема та вирішення завдань земельно-правового регулювання загалом. Тому, на нашу думку, доречним було б напрацювання спільними зусиллями

³³ Бусуйок (н 7) 7.

³⁴ М Шульга (ред), *Земельне право України: підручник* (Юрінком Інтер 2004) 180–2.

³⁵ В Семчик та П Кулинич (ред), *Земельне право: підручник* (Ін Юре 2001) 201–2.

³⁶ Ю Шемшученко (ред), *Екологічне право України: академічний курс: підручник* (Юридична думка 2005) 394.

³⁷ Д Бусуйок, *Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України* (Ніка-центр 2017) 109.

³⁸ О Бакай, 'Екологічне прогнозування як функція управління у сфері природокористування та охорони довкілля' (2001) 3 Вісник Академії правових наук України 242.

всіх земельно-правових наукових шкіл держави максимально узгоджених підходів щодо системи функцій публічного управління у поземельній сфері з подальшим втіленням отриманих теоретичних результатів у нормотворчих пропозиціях. Це важливо і з огляду на необхідність модернізації та осучаснення традиційних функцій та появу нових. Так, як зазначає П. Кулинич,

з метою забезпечення формування в Україні прозорої системи земельних відносин уявляється доцільним закріплення у земельному законодавстві нової функції публічного управління земельним ресурсами – функції моніторингу земельних відносин³⁹.

Д. Бусуйок обстоює доречність

вдосконалення назви Глави 30 ЗК України: замість “Планування використання земель” її доцільно назвати “Прогнозування, програмування та планування використання й охорони земель”, а також передбачити загальні та спеціальні статті, присвячені прогнозуванню, програмуванню та плануванню використання й охорони земель⁴⁰.

Г. Дацюк, аналізуючи співвідношення урбаністики і землеустрою, робить висновок, що ‘оскільки і для проектів землеустрою, і для проектів містобудівних ключовим є саме момент простору, то це дає підстави обом проектам потрапити у спільний фокус просторового планування територій’⁴¹.

Повертаючись до землеустрою, відзначимо, що у відгуку офіційного опонента на дисертацію Д. Бусуйок М. Шульга слушно порушив питання про відсутність цієї функції у запропонованому авторкою переліку, про її ставлення до юридичної природи землеустрою та підходу А. Мірошніченка, який вважає сумнівним віднесення землеустрою у тому вигляді, в якому він існує, до управлінських функцій⁴². На наше переконання, теза щодо виключення землеустрою із числа функцій публічного управління у земельній сфері не може бути підтримана, незважаючи на системну кризу та фактичну примітивізацію землевпорядної справи у державі. Т. Лісова справедливо вказує на те, що ‘в умовах сьогоден-

³⁹ П. Кулинич, ‘Правові проблеми завершення земельної реформи в Україні’ в *Сучасний стан та перспективи розвитку земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: теорія та практика: матеріали науково-практичної конференції* (Оберіг 2018) 34.

⁴⁰ Бусуйок (н 7) 7.

⁴¹ Г. Дацюк, ‘Просторове планування територій: як уніфікувати документацію з містобудування та землеустрою?’ (2019) 10 *Землевпорядний вісник* 11.

⁴² М. Шульга, ‘Відгук офіційного опонента на дисертацію Бусуйок Д. В.’ <http://idpnan.org.ua/ua/spetsvcheni-radi/d-26_236_02/vidguki-ofitsiynih-oponentiv-na-disertatsiyi/doktor-nauk1.html> (дата звернення: 01.03.2019).

ня земельпорядні роботи фактично зведені лише до розробки проектів відведення земельних ділянок і підготовки документів, що посвідчують права на них⁴³.

Крім того, у вказаній царині наявні надмірна зарегульованість і неприйнятна корумпованість. Як пише П. Кулинич,

земельна реформа в Україні супроводжувалася формуванням законодавства, яке надало державним органам земельних ресурсів велику кількість повноважень у сфері регулювання земельних відносин, що спричинило виникнення такого явища як “держкомземоцентризм” земельного законодавства України⁴⁴.

У цьому річищі вчений наголошує, що

за чинним законодавством держава в особі Держгеокадастру України (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, далі – Держгеокадастр України. – О. Б.) та його територіальних органів цілком легітимно, але недоречно втручається у здійснення землеустрою шляхом сертифікації інженерів-земельпорядників та інженерів-геодезистів, погодження документації із землеустрою, проведення державної експертизи документації із землеустрою, перевірки на етапі внесення відомостей до Державного земельного кадастру та здійснення державного нагляду у сфері землеустрою, топографо-геодезичної діяльності та саморегульованої діяльності земельпорядників⁴⁵.

З огляду на викладене цілком доречним і назрілим є проект Закону України “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин”⁴⁶. Цей документ торкається багатьох функцій публічного управління у сфері земельних відносин (землеустрою, оцінки земель, контролю за використанням та охороною земель та ін.) і загалом, на наше переконання, у разі його проходження до успішного фіналу законотворчої процедури (14 листопада 2019 р. він був прийнятий у першому читанні) має суттєво осучаснити існуючу управлінську модель. Водночас украй небажаним є проходження цих процесів як тако-

⁴³ Т Лісова, ‘Актуальні питання правового забезпечення управління в галузі використання й охорони земель’ (2010) 8 Юридична Україна 86.

⁴⁴ Кулинич (н 39) 34.

⁴⁵ П Кулинич, ‘Альтернативний законопроект про земельну дерегуляцію як замах на “вбивство”’ (2019) 5 Землевпорядний вісник 13.

⁴⁶ Проект Закону України про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин (реєстраційний № 2194 від 01.10.2019 р.) <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970> (дата звернення: 01.02.2020).

го собі “судилиця” над Держгеокадастром. У Пояснювальній записці до законопроекту № 2194, зокрема, зазначається:

Із формально сервісного відомства, яке б мало опікуватися технічними питаннями ведення кадастрового обліку, організації топографо-геодезичних робіт загальнодержавного значення, ведення фонду землевпорядної документації тощо, органи земельних ресурсів поступово перетворилися на потужну вертикально-інтегровану “державну корпорацію”, що починає агресивно відстоювати та лобювати власні відомчі інтереси на всіх рівнях державного управління, ефективно конвертує владні повноваження у політичний та економічний вплив, відіграє ключову роль у перерозподілі та наданні доступу державних та комунальних земель тощо⁴⁷.

На жаль, є всі підстави констатувати слушність цього твердження, але не варто “демонізувати” органи земельних ресурсів і забувати про те, що вони є елементом системи органів державної влади і багато у чому функціонують у тій “системі координат”, яка цією системою закладається. Відтак залучення так званого “грузинського досвіду”, коли після Революції троянд у 2003–2004 рр. найбільш дискредитовані масовою корупцією органи влади підлягали повній ліквідації, про що йдеться у зазначеній вище Пояснювальній записці⁴⁸, виглядає, відверто кажучи, доволі популістично, адже є ризик “ліквідації заради ліквідації”. Інша річ, оптимізація структури Держгеокадастру та його територіальних органів, усунення дублювання функцій та відміна непотрібних, мінімізація корупційних ризиків, серйозні кадрові корегування тощо. До речі, й назва центральних органів виконавчої влади у сфері земельних відносин у його сучасному “виданні” цілком може бути скоригована, адже ще свіжими у пам’яті є дискусії, оцінки експертів та наукові публікації з критикою переходу від Держкомзему до Держгеокадастру.

Не ставлячи в межах цієї статті завдання охарактеризувати загалом сучасний стан системи органів публічної адміністрації у поземельній сфері, звернемо увагу на окремі наукові розвідки, присвячені цьому питанню. Зокрема, йдеться про дисертацію Д. Бусуйок, у якій вчена окремий підрозділ присвятила класифікації органів виконавчої влади як суб’єктів управлінських та сервісних правовідносин у сфері використання й охорони земель⁴⁹. Доречно згадати й серію із трьох наукових статей О. Заєць, Е. Позняк та О. Шомпол, що стосується правових проблем формування

⁴⁷ Пояснювальна записка до проєкту Закону України про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин (реєстраційний № 2194 від 01.10.2019 р.) <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970> (дата звернення: 01.02.2020).

⁴⁸ Там само.

⁴⁹ Бусуйок (н 9) 99–115.

системи органів управління у галузі екології, зокрема й щодо земельних ресурсів. В останніх авторки висловлюють цілковито справедливую тезу про те, що ‘швидка зміна та реорганізація системи органів спеціального державного управління в галузі екології та постійний перегляд їх повноважень позначається на ефективності реалізації окремих функцій управління в галузі екології’⁵⁰. Аналогічний висновок у контексті земель історико-культурного призначення робить О. Бевз⁵¹.

Особливо, на нашу думку, ця негативна тенденція зачіпає сферу контролю та нагляду. З моменту створення у грудні 2002 р. Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель як урядового органу державного управління у складі Державного комітету України по земельних ресурсах і донині контрольно-наглядові земельні повноваження “мігрували” від Держземінспекції до Державної інспекції сільського господарства України, від Держсільгоспінспекції – до Державної екологічної інспекції України, від Держекоінспекції – до Державної служби України з питань геодезії, картографії. Відтак є всі підстави визнати доречним висновок, викладений в Аналітичній записці “Належне екологічне врядування в країнах Східного партнерства: роботи непочатий край”, підготовленої українськими та зарубіжними експертами, про те, що адміністративні реформи в цих країнах подекуди ослабили інституційну структуру у сфері охорони навколишнього природного середовища, та рекомендація стежити за тим, щоб дерегуляція у межах цих реформ не призводила до збільшення ризиків для навколишнього середовища⁵². Вбачається, що тривалі та доволі часто незрозумілі реформаційні процеси у системі органів виконавчої влади держави не дають змоги досягти у механізмі публічного управління довкіллям, зокрема й земельними ресурсами, інтегрованої єдності правової, інституційної, функціональної та економічної підсистем, завершеність формування яких визначає рівень дієвості та ефективності такого механізму, як цілісності, на чому наголошує В. Костицький⁵³.

Висновки. У підсумку зазначимо, що розбудова ефективного організаційно-правового механізму публічного управління у сфері використання та охорони земель є одним із основних завдань новітньої земельної

⁵⁰ О Засць та Е Позняк та О Шопол, ‘Правові проблеми формування системи органів управління в галузі екології’ (2008) 3 Бюлетень Міністерства юстиції України 65.

⁵¹ О Бевз, ‘Організаційно-правові аспекти управління у сфері використання та охорони земель історико-культурного призначення в контексті оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні’ (2015) 1 Адміністративне право і процес 241.

⁵² ‘Належне екологічне врядування в країнах Східного партнерства: роботи непочатий край: аналітична записка’ <https://www.irf.ua/ukraine_posila_trete_mistse_sered_krain_skhidnogo_partnerstva_u_zdiysneni_ekologichnikh_reform/files/ukr/programs/euro/toloka_env_gov.pdf> (дата звернення: 01.02.2020).

⁵³ В Костицький, ‘Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища: теорія та практика’ (автореф дис д-ра юрид наук, Ін-т держави і права ім В М Корецького НАН України 2004) 5.

реформи у державі, і нині воно не може вважатися виконаним. Публічне управління щодо земельних ресурсів є сферою, яка, з одного боку, безпосередньо залежить від принципів, закріплених у державній земельній та екологічній політиці, а з другого – підпорядкованою існуючим підходам щодо розбудови системи центральних органів виконавчої влади зокрема та системи органів публічної адміністрації у державі загалом, які не вирізняються стабільністю, виваженістю і послідовністю. Це негативно впливає на поточний перебіг земельної реформи в Україні, стан земельних ресурсів та довкілля.

Аналіз співвідношення понять “державне управління” та “публічне управління” у земельній сфері дає підстави стверджувати про доцільність віддавати перевагу останньому з огляду, по-перше, на спорідненість правовідносин державного та самоврядного управління у сфері використання й охорони земель, по-друге, необхідності відмови від “державоцентристських” підходів на користь конструктивного впровадження кращих європейських практик у царині публічного адміністрування. Особливо це стосується контролю та нагляду, де вкрай важливо встановити оптимальні межі втручання у діяльність підконтрольних суб’єктів та імплементація правових стандартів контрольно-наглядової діяльності, реалізованих у країнах Європейського Союзу.

Виважене формування та послідовна реалізація державної екологічної та земельної політики мають принципову значущість для розбудови системи публічного управління у земельній сфері. На жаль, як Стратегія-2020, так і Стратегія-2030, цілком слушно закріплюючи необхідність глибокої модернізації вказаної системи, особливо у контексті євроінтеграційних процесів, у цій площині є здебільшого декларативними. Стратегія-2030 об’єктивно потребує деталізації і подальшого втілення, зокрема у програмних документах Кабінету Міністрів України, адже йдеться передусім про публічне управління, із системним моніторингом стану виконання її положень.

Варто зосередити увагу на питаннях співвідношення та взаємодії різних рівнів правового забезпечення земельно-управлінських відносин, які сьогодні суттєво актуалізувалися, по-перше, незавершеністю конституційного забезпечення реформи адміністративного-територіального устрою держави та децентралізації, по-друге, необхідністю визначення чіткої кореляції між нормами адміністративного та земельного права в окресленій сфері. Вбачається, що взаємодія норм земельного та екологічного права як норм спеціальних із загальним адміністративно-правовим інструментарієм щодо публічного управління у земельній сфері має бути винятково паритетною (із пріоритетом

у разі колізій перших), і ні про яке поглинання земельного права адміністративним не може йтися.

На нашу думку, існує нагальна необхідність вироблення єдиних (принаймні максимально узгоджених) підходів до визначення переліку функцій публічного управління у поземельній сфері з подальшим втіленням отриманих теоретичних результатів у нормативно-правових пропозиціях. Зі свого боку ще важливішим є подолання інституційної нестабільності як однієї з основних вад системи публічного управління щодо земель, зокрема й у контрольно-наглядовій сфері.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Andreitsev V, *Zemelne pravo i zakonodavstvo suverennoi Ukrainy: aktualni problemy praktychnoi teorii: monohrafiia* [Land Law and Legislation in Sovereign Ukraine: Current Issues of Practice Theory: Monograph] (2-he vyd, Znannia 2007) (in Ukrainian).
2. Averianov V ta Derets V ta Shkolyk A, *Derzhavne upravlinnia: yevropeiski standarty, dosvid ta administratyvne pravo* [Public Administration: European Standards, Experience and Administrative Law] (Iustinian 2007) (in Ukrainian).
3. Busuiok D, *Upravlinski ta servisni pravovidnosyny v zemelnomu pravi Ukrainy: monohrafiia* [Legal Administrative and Service Relations in the Land Law of Ukraine: Monograph] (Nika-tsentr 2017) (in Ukrainian).
4. Melnyk R ta Bevzenko V, *Zahalne administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk* [General Administrative Law: Manual] (Vaite 2014) (in Ukrainian).
5. Nosik V, *Pravo vlasnosti na zemliu ukrainskoho narodu: monohrafiia* [Land Ownership of Ukrainian Citizens: Monograph] (Iurinkom Inter 2006) (in Ukrainian).
6. Tsvirkun Yu, *Oskarzhennia v administratyvnomu sudochynstvi rishen, dii ta bezdiialnosti kolehialnykh subiektiv publichnoi administratsii: problemy teorii i praktyky* [Administrative Proceedings of Appealing Against Decisions, Actions And Inactions of Collegial Bodies of Public Administration: Theory and Practice] Kherson (Helvetyka 2019) (in Ukrainian).

Edited books

7. Semchuk V ta Kulynych P (red), *Zemelne pravo: pidruchnyk* [Land Law: Textbook] (in Yure 2001) (in Ukrainian).
8. Shemshuchenko Yu (red), *Ekolohichne pravo Ukrainy: akademichni kurs: pidruchnyk* [Environmental Law of Ukraine: Academic Course: Textbook] (Iurydychna dumka 2005) (in Ukrainian).
9. Shulha M (red), *Zemelne pravo Ukrainy: pidruchnyk* [Land Law of Ukraine: Textbook] (Iurinkom Inter 2004) (in Ukrainian).

Encyclopedias

10. *Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia* [The Great Ukrainian Legal Encyclopaedia], t 14: *Ekolohichne pravo* [Environmental Law] (Shemshuchenko Yu ta inshi redkol, Pravo 2018) (in Ukrainian).

11. *Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia [The Great Ukrainian Legal Encyclopaedia], t 16: Zemelne ta ahrarne pravo [Land and Agricultural Law]* (Shulha M ta inshi redkol, Pravo 2019) (in Ukrainian).

Journal articles

12. Andreitsev V, 'Tektoloho-pravovi aspekty zabezpechennia suchasnoi ekolohichnoi polityky derzhavy' ['Tectological and Legal Aspects of Modern State Environmental Policy Provision'] (2011) 2 Pravo Ukrainy 66 (in Ukrainian).
13. Averianov V, 'Vykonavcha vlada v Ukraini ta yii pravove rehuliuвання' ['The Executive Power in Ukraine and its Legal Regulation'] (2003) 2(33)–3(34) Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy 238 (in Ukrainian).
14. Bakai O, 'Ekolohichne prohnozuvannya yak funktsiia upravlinnia u sferi pryrodokorystuvannya ta okhorony dovkillia' ['Environmental Forecasting as a Management Tool in Environmental Governance and Environment Protection'] (2001) 3 Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy 240 (in Ukrainian).
15. Bevz O, 'Orhanizatsiino-pravovi aspekty upravlinnia u sferi vykorystannia ta okhorony zemel istoryko-kulturnoho pryznachennia v konteksti optymizatsii systemy orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini' ['Legal and Institutional Aspects of Administration in Management and Protection of Lands of Historic and Cultural Value in the Context of Optimization of the Executive Bodies System in Ukraine'] (2015) 1 Administratyvne pravo i protsess 234 (in Ukrainian).
16. Datsiuk H, 'Prostorove planuvannya terytorii: yak unifikuvaty dokumentatsiiu z mistobuduvannya ta zemleustroiui?' ['Spatial Planning of Territories: Harmonizing Regulations on Urban Planning and Land Management'] (2019) 10 Zemlevporiadnyi visnyk 10 (in Ukrainian).
17. Kulynych P, 'Aktualni problemy formuvannya zemelno-pravovoho statusu obiednanykh terytorialnykh hromad Ukrainy' ['Current Issues of Establishing the Legal Land Status of the United Territorial Communities of Ukraine'] (2019) 2 Zemlevporiadnyi visnyk 18 (in Ukrainian).
18. Kulynych P, 'Alternatyvnyi zakonoproekt pro zemelnu derehuliatysiiu yak zamakh na "vbyvstvo"' ['Alternative Draft on Land Deregulation as a "Murder" Attempted'] (2019) 5 Zemlevporiadnyi visnyk 12 (in Ukrainian).
19. Lisova T, 'Aktualni pytannia pravovoho zabezpechennia upravlinnia v haluzi vykorystannia y okhorony zemel' ['Current Issues of Administration Legal Support in Land Use and Protection'] (2010) 8 Yurydychna Ukraina 84 (in Ukrainian).
20. Rybalka K, 'Publichne upravlinnia v haluzi vykorystannia ta okhorony zemel zapasu Ukrainy: administratyvno-pravovy aspekt' ['Public Administration in Land Use and Protection of the Land Reserve of Ukraine: Administrative and Legal Aspect'] (2018) 6 Porivnialno-analitychne pravo 299 (in Ukrainian).
21. Yevstihnieiev A, 'Osnovni zasady (Stratehiia) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku yak dzherelo prava ekolohichnoi bezpeky' ['Key Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine up to the year 2020 as a Source of Environmental Security Law'] (2011) 9 Yurydychna Ukraina 69 (in Ukrainian).
22. Zaiets O ta Pozniak E ta Shompol O, 'Pravovi problemy formuvannya systemy orhaniv upravlinnia v haluzi ekolohii' ['Legal Issues of Forming a System of Governing Bodies in Ecology'] (2008) 3 Biuleten Ministerstva yustytysii Ukrainy 64 (in Ukrainian).

Thesis

23. Busuiok D, 'Pravove rehuliuвання upravlinskykh ta servisnykh vidnosyn u sferi vykorystannia ta okhorony zemel: problemy teorii ta praktyky' ['Legal Regulation of

- Management and Service Relations in Land Use and Protection: Problems of Theory and Practice'] (avtoref dys d-ra yuryd nauk, In-t derzhavy i prava im V M Koretskoho NAN Ukrainy 2018) (in Ukrainian).
24. Kostytskiy V, 'Ekonomiko-pravovyi mekhanizm okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha: teoriia ta praktyka' ['Economic and Legal Mechanism of Environmental Protection: Theory and Practice'] (avtoref dyc d-ra yuryd nauk, ,In-t derzhavy i prava im V M Koretskoho NAN Ukrainy 2004) (in Ukrainian).
25. Urkevych V, 'Ahrarni pravovidnosyny v Ukraini' ['Agrarian Relations in Ukraine'] (avtoref d-ra yuryd nauk, Nats yuryd akad Ukrainy im Yaroslava Mudroho 2007) (in Ukrainian).

Dissertations

26. Busuiok D, 'Pravove rehulivannia upravlinskykh ta servisnykh vidnosyn u sferi vykorystannia ta okhorony zemel: problemy teorii ta praktyky' ['Legal Regulation of Admonostrative and Service Relations in Land Use and Protection: Theory and Practice'] (dys d-ra yuryd nauk, In-t derzhavy i prava im V M Koretskoho NAN Ukrainy 2017) (in Ukrainian).

Websites

27. 'Nalezhne ekolohichne vriaduvannia v krainakh Skhidnoho partnerstva: roboty nepochatyi kraj: analitychna zapyska' ['Efficient Environmental Governance in the Eastern Partnership Countries: a Good Deal of Work to Do: Analytical Note'] <https://www.irf.ua/ukraina_posila_trete_mistse_sered_krain_skhidnogo_partnerstva_u_zdiysnenni_ekologichnikh_reform/files/ukr/programs/euro/toloka_env_gov.pdf> (accessed: 01.02.2020) (in Ukrainian).
28. Shulha M, 'Vidhuk ofitsiinoho oponenta na dysertatsiiu Busuiok D. V.' ['Review of the Official Opponent to the Thesis of Busuiok D. V.'] <http://idpnan.org.ua/ua/spetsvcheni-radi/d-26_236_02/vidguki-ofitsiynih-oponentiv-na-disertatsiyi/doktor-nauk1.html> (accessed: 01.03.2019) (in Ukrainian).

Conference paper

29. Krasnova M, 'Problemy posylennia publicnogo kharakteru ekolohichnoho ta zemelnoho prava' ['Enhancing Public Nature of Environmental and Land Law'] v *Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku zemelnoho, ahrarnoho, ekolohichnoho ta pryrodoresursnoho prava: teoriia ta praktyka: zbirnyk materialiv naukovo-praktychnoi konferentsii* [The Current State and Prospects of Development of Land, Agrarian, Ecological and Natural Resources Law: Theory and Practice: Collection of Materials of Scientific and Practical Conference] (2018) (in Ukrainian).
30. Kulynych P, 'Pravovi problemy zavershennia zemelnoi reformy v Ukraini' ['Legal Issues of Finalizing the Land Reform in Ukraine'] v *Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku zemelnoho, ahrarnoho, ekolohichnoho ta pryrodoresursnoho prava: teoriia ta praktyka: materialy naukovo-praktychnoi konferentsii* [The Current State and Prospects of Development of Land, Agrarian, Ecological and Natural Resources Law: Theory and Practice: Collection of Materials of Scientific and Practical Conference] (2018) (in Ukrainian).

PUBLIC ADMINISTRATION IN LAND USE
AND PROTECTION IN UKRAINE: CHALLENGING ISSUES OF LEGAL
AND INSTITUTIONAL SUPPORT

ABSTRACT. One of the principal courses of the most recent land reform in Ukraine is a radical update of the public administration system relating to land use and protection. However, the generally inconsistent and contradictory nature of transformations in the land domain is a significant impediment to finding a solution to this task. This negative trend overlaps the situation of incompleteness of the administrative reform in the State and the lack of a clear strategy for the development of the system of central executive bodies in particular and the system of public administration bodies in general.

This article focuses on the analysis of the challenging issues relating to legal and institutional support of public administration in land use and protection in Ukraine and on formulating of the proposals for resolution thereof on this basis.

Having analyzed the correlation of the concepts “administration by the State” and “public administration” in the area under study, the author arrives at the conclusion that it is reasonable to give preference to the latter because, firstly, of the closeness of legal relations of the State- and self-government administration in the area of land use and protection, and secondly, of the need to abandon the “State-centered” approaches in favor of constructive implementation of the best European practices in the public administration domain.

The article notes that the State land and environmental policies are methodologically significant for the development of the public administration system in the land sector. It is established that the State Environmental Policy Strategies of Ukraine, both the current and the prior ones, while quite reasonably enshrining the need for deep modernization of this system, especially in the context of European integration processes, are mostly declarative in this regard.

The attention is focused on the issue of correlation between and interaction of different levels of legal support for the land-administration relations; today this issue has gained significant importance due to, firstly, the situation of incompleteness regarding constitutional support of the reform of the State’s administrative and territorial structure and decentralization, and secondly, the need to determine a clear correlation between the provisions of administrative and land law in the area under consideration.

In the conclusion, the author emphasizes the need – through consolidated efforts of all land-law scientific schools of the State – for developing the most coordinated approaches with regard to the system of public administration functions in the land sector, with further embodiment of the theoretical results obtained in the rule-making proposals. This is regarded as important also given the need for modernization and updating of the traditional functions and the emergence of the new ones. The article emphasizes the need to overcome institutional instability as one of the main shortcomings of the public administration system with regard to land, including in the control and supervisory field, since permanent and rather contradictory reformation processes within the configuration of the State executive bodies do not allow achieving the integrated unity of regulatory, institutional and functional subsystems in the organizational and legal mechanism of public land administration.

KEYWORDS: public administration; land use and protection; land administration relations; environmental policy; public administration function; public administration body; control.