

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 35.073.544:332.2.021

Т.Г. Прокопович, асистент

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**АРХІТЕКТУРА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ
ВІДНОСИНАМИ ТА НАПРЯМИ ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ****Т.Г. Прокопович**, ассистент

Черниговский государственный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**АРХИТЕКТУРА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ И НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ****Т.Н. Prokopovych**, assistant

Chernihiv State Technological University, Chernihiv, Ukraine

**THE ARCHITECTURE OF THE SYSTEM OF STATE LAND RELATION
MANAGEMENT AND MAIN DIRECTIONS OF ITS IMPROVEMENT**

Розглянуто структуру державного управління земельними відносинами в Україні, визначено особливості її функціонування та чинники, які перешкоджають її збалансованому розвитку на сучасному етапі розбудови національної економіки. За наслідками ґрунтовного аналізу системно-універсальних характеристик сучасного нормативно-правового забезпечення запропоновано напрями і сформовані заходи формування оптимізаційної архітектури системи державного управління земельними відносинами та визначення цільових функцій корелянтів різного рівня, які опікуються питаннями у зазначеній сфері діяльності.

Ключові слова: земельні відносини, система державного управління, архітектура, цільові функції суб'єктів управління.

Рассмотрена структура государственного управления земельными отношениями в Украине, определены особенности ее функционирования и факторы, препятствующие ее сбалансированному развитию на современном этапе развития национальной экономики. По результатам анализа системно-универсальных характеристик современного нормативно-правового обеспечения предложены направления и сформированы меры формирования оптимизационной архитектуры системы государственного управления земельными отношениями и определения целевых функций коррелянтов разного уровня, занимающихся вопросами в данной сфере деятельности.

Ключевые слова: земельные отношения, система государственного управления, архитектура, целевые функции субъектов управления.

The structure state land relations management in Ukraine has been considered, the peculiarities of its functioning and factors, which prevent from its balanced development on the modern stage of building national economy have been defined in the article. According to the results of the profound analysis of system-universal characteristics of modern legal guarantees, the main directions have been proposed and measure of formation optimizing architecture system of state land relations management and the definition of special-purpose functions of different level correlators, which are busy in the mentioned above activity, have been formed.

Key words: land relations, system of state administration, architecture, special-purpose functions of management subjects.

Постановка проблеми. Слід визнати, що земельна реформа нині акумулювала системно-універсальні характеристики та основні напрями сучасної державної політики, які передбачають оновлення нормативно-правового забезпечення і засоби реформування земельних відносин. Зазначене вимагає розроблення та формування адекватної реальним соціально-економічним процесам стратегії і тактики державної регуляторної політики, включаючи комплекс правових, економічних, технічних і організаційних заходів забезпечення трансформації земельних відносин (деталізовано у науковій праці [3]).

У цьому зв'язку державну земельну політику в Україні можна вважати такою, що перебуває у стадії становлення та на цей час не відповідає повною мірою європейським і світовим критеріям та вимогам належного управління земельними відносинами. Як правило, державна земельна політика визначається як діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, спрямована на раціональне використання й охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності (обґрунтовано у науковій роботі [2]).

Прийняті за останні декілька місяців законодавчі акти змінюють підходи регулювання земельних відносин та шляхи їх реформування. У зв'язку із набранням чинності 1 січня 2013 року деяких законів України, які суттєво змінюють правове регулювання

відносин щодо володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами, а особливо землями державної та комунальної власності, виникає питання щодо функціонування системи органів управління земельними відносинами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним і прикладним аспектам вирішення багатограних проблем розбудови системи державного управління земельними відносинами та методичним підходам до вивчення її архітектури, визначення повноважень корелянтів, які опікуються земельною реформою та взаємодії між собою, присвячено праці О. Алімова, А. Кузьміна, А. Мірошніченко, Л. Новаковського, В. Носіка, А. Третьяка, М. Шульги та інших вітчизняних науковців.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Об'єктивним є визнання, що у науковій літературі система органів управління земельними відносинами досліджується фрагментарно. На наш погляд, важливою передумовою задля вдосконалення зазначеної системи є цілісний підхід до розроблення відповідного типу стратегії та засобів її реформування, що включає аналіз сучасної системи державного управління земельними відносинами та розроблення заходів щодо її вдосконалення.

Мета статті. Головною метою є розроблення та обґрунтування теоретико-методичних засад дослідження сучасної системи державного управління земельними відносинами в Україні, розроблення заходів щодо її вдосконалення та визначення напрямів розбудови архітектури системи державного управління на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Сукупність принципів формування та функціонування системи державного управління земельними відносинами, за використання яких здійснюється її функціонування, мають певний перелік недоліків системно-універсального характеру. Органи управління у галузі земельних відносин мають розгалужену систему, яка діє в межах повноважень, визначених земельним та іншими галузями законодавства України (його зміст деталізовано автором статті у джерелах [17]). Однак не можна вважати, що зазначена система функціонує як єдиний взаємопов'язаний механізм.

Залежно від обсягу компетенції органи управління земельними ресурсами у галузі використання та охорони земель поділяються на два види органів: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Деякі науковці виділяють чотири види таких субструктур – загальну, міжгалузеву, галузеву компетенції, а також спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів (представлено у наукових роботах [1; 5]). При цьому, виступаючи суб'єктом земельного права, держава розмежовує свої повноваження між органами державної влади (законодавчої, виконавчої і судової) та органами місцевого самоврядування, а тому, на нашу думку, органи управління земельними відносинами доцільно розділяти також за їх приналежністю до тієї чи іншої гілки влади, що визначені Основним законом України.

Так, наприклад, земельне законодавство (статті 6-17¹ Земельного кодексу України, статті 5-18-1 Закону України „Про охорону земель”, стаття 5 Закону України „Про державний контроль за використанням та охороною земель”) розрізняє три групи органів управління в галузі земельних відносин. При цьому до першої групи належить єдиний орган законодавчої влади – Верховна Рада України.

До другої групи належать органи місцевого самоврядування та представницькі органи Автономної Республіки Крим: Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київська, Севастопольська міські ради, районні ради, районні у містах ради, сільські, селищні, міські ради.

До третьої групи відносять органи виконавчої влади:

- Кабінет Міністрів України;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим;

- місцеві державні адміністрації;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин (Міністерство екології та природних ресурсів України);
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин (Міністерство екології та природних ресурсів України);
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, у галузі земельних відносин (Державна екологічна інспекція України);
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин (Міністерство аграрної політики та продовольства України);
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Державне агентство земельних ресурсів України);
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у сфері земельних відносин (Державна інспекція сільського господарства України);
- державні органи приватизації у галузі земельних відносин.

На думку автора статті, перелік органів державного управління у галузі земельних відносин першої та другої груп достатньо чітко визначений земельним законодавством. Також не викликає питань функціонування таких органів виконавчої влади, що віднесені до третьої групи – Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Разом з тим земельне законодавство визначає шість центральних органів виконавчої влади у галузі земельних відносин, природу яких необхідно з'ясувати.

Так, Міністерство аграрної політики та продовольства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики, зокрема, в галузі земельних відносин, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Звертаємо увагу і на те, що Міністерство аграрної політики та продовольства України поєднує у собі декілька функцій, а саме формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері земельних відносин, а також у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Визначальним чином на збалансованість функціонування всієї системи державного управління у цій сфері має і Міністерство екології та природних ресурсів України. Воно є головним суб'єктом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, відтворення та охорони земель, а також здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

Так само як і Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України поєднує у собі функції формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, відтворення та охорони земель, а також функцію здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

За базовими положеннями, передбаченими Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17 березня 2011 року, міністерства забезпечують форму-

вання та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Тому, на нашу думку, з метою усунення ускладнень під час ідентифікації цільових функціоналів центральних органів виконавчої влади у галузі земельних відносин доцільно внести зміни до земельного законодавства та не обмежуватися посиланням тільки на повноваження щодо формування державної політики або тільки на повноваження щодо забезпечення реалізації державної політики, а визначати їх максимально повно.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, на сьогодні є Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства. Однак не можна не враховувати і той факт, що центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин неодноразово реорганізовувався, змінював частину своїх функцій та органи, які спрямовували і координували його діяльність. Реорганізація суттєво знизила імідж земельного органу, його самостійність і роль у державі (автор статті підтримує розроблення та трактування, які наведено у роботі [7]).

Територіальними органами Державного агентства земельних ресурсів є головні управління Держземагентства в областях (всього по Україні 24 головних управлінь), головні управління Держземагентства у м. Києві та м. Севастополі (всього 2 головних управління), управління (відділи) Держземагентства у районах (зазначимо, що їх всього 469 управлінь (відділів), управління (відділи) Держземагентства в містах (всього 65 управлінь (відділів), міськрайонні управління (відділи) Держземагентства (всього 6), міжміські управління Держземагентства (всього 1), міжрайонні управління Держземагентства (всього 2).

Нарівні з обласними головними управліннями в Автономній Республіці Крим діє Республіканський комітет по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, який є республіканським органом виконавчої влади, функціонально підпорядковується Держземагентству і входить до єдиної системи державних органів земельних ресурсів (деталізовано у наукових джерелах [6; 8]).

Державна екологічна інспекція України є центральним органом виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства про використання та охорону земель. Діяльність Державної екологічної інспекції України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України.

Територіальними органами Державної екологічної інспекції України є державні екологічні інспекції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (всього 27), а також морські екологічні інспекції (всього 3).

Державна інспекція сільського господарства України є центральним органом виконавчої влади, одним із основних завдань якого є реалізація державної політики у сферах здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Діяльність зазначеної інспекції спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України.

Територіальними органами Державної інспекції сільського господарства є державні інспекції сільського господарства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (всього по Україні 27).

Крім того, цікавим залишається питання функціонування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього приро-

дного середовища, у галузі земельних відносин, повноваження якого визначені статтею 14¹ Земельного кодексу України та іншими законодавчими актами.

Відповідно до пункту 1 Положення про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі, що затверджене наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 19.12.2006 № 548, державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі є територіальним органом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України і входить до сфери його управління. Управління в межах своїх повноважень забезпечує, зокрема, реалізацію державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

Президент України своїм Указом «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010 створив Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державну службу геології та надр України, реорганізувавши Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Однак зазначений вище наказ вже неіснуючого Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 19.12.2006 р. № 548 на сьогодні є чинний, до нього також було внесено зміни новоствореним Міністерством екології та природних ресурсів України.

Враховуючи зазначені зміни у системі центральних органів виконавчої влади, функціонування управлінь охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі близько двох років не відповідало чинному законодавству. І лише 13 березня 2013 р. Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову № 159 „Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища”, відповідно до якої територіальні органи Міністерства охорони навколишнього природного середовища ліквідуються з 17 травня 2013 року.

Таким чином, можна визнати, що на сьогодні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин, у розумінні статті 14¹ Земельного кодексу України, є Міністерство екології та природних ресурсів України (архітектуру сучасної системи державного управління земельними відносинами представлено автором статті на рис.).

Також у процесі регулювання земельних відносин опосередковано беруть участь і такі суб'єкти державного управління (деталізовано за свідченнями, представленими у джерелі [6]):

- Державне агентство України з управління зоною відчуження, яке уповноважене надавати в оренду земельні ділянки у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення (на територіях, з яких відселено жителів та припинено діяльність рад, для цілей, визначених Законом України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”);

- Міністерство культури України здійснює повноваження у галузі використання земель історико-культурного призначення;

- Фонд державного майна України здійснює продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації;

- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України здійснює нормативно-правове регулювання земельних відносин за допомогою видання будівельних норм;

- Міністерство інфраструктури України здійснює певні повноваження по відношенню до земель транспорту та зв'язку;

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

- Державне агентство водних ресурсів України здійснює повноваження у галузі меліорації земель та використання земель водного фонду;

- Державне агентство лісових ресурсів України здійснює державний нагляд і контроль за використанням земель лісогосподарського призначення.

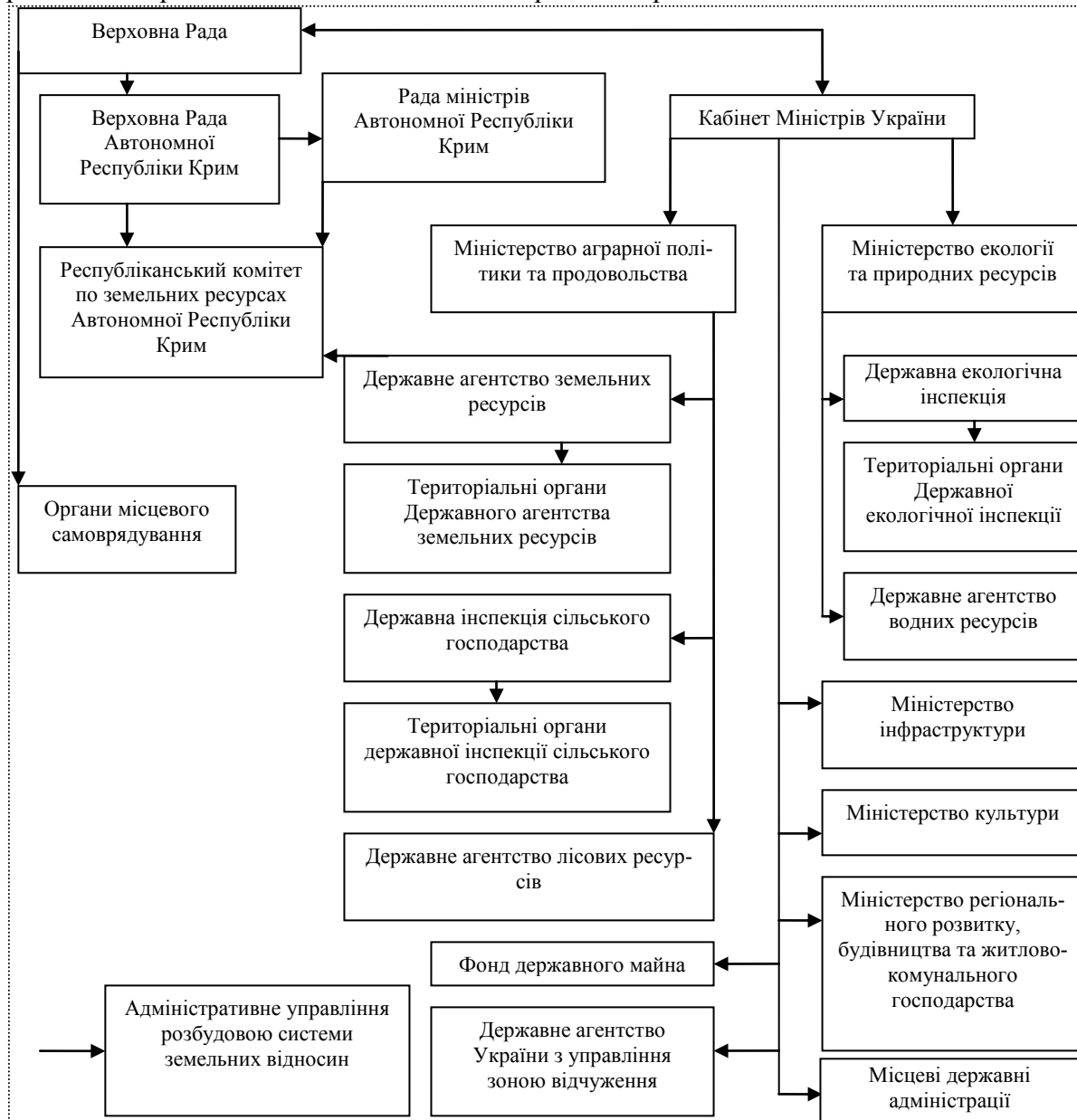


Рис. Архітектура сучасної системи державного управління земельними відносинами

Таким чином, під архітектурою системи державного управління земельними відносинами автор розуміє фундаментальну організацію системи державного управління земельними відносинами, реалізовану в її компонентах (суб'єктах державного управління), зв'язках цих компонентів один з одним та зовнішнім середовищем і принципах, що визначають структуру та розвиток системи.

Висновки та пропозиції. Підсумовуючи вищенаведені викладки, вважаємо за доцільне підкреслити, що в Україні створено систему державної влади та місцевого самоврядування, на які покладено функції управління земельними відносинами. Водночас сучасна її архітектура є недосконалою та має суттєві недоліки (як об'єктивного, так і

суб'єктивного характеру), які перешкоджають ефективному регулюванню земельних відносин та не задовольняє потреб громадян.

Серед недоліків, які можна усунути під час оптимізації архітектури системи державного управління земельними відносинами, є такі:

- велика кількість державних органів, що здійснюють регулювання земельних відносин, а також підпорядкування центральних органів виконавчої влади у галузі земельних відносин різним міністерствам;

- відсутність єдиного органу управління землями державної та комунальної власності. Відповідальність за ефективне використання земель державної та комунальної власності розпорошена між різними органами виконавчої влади і місцевого самоврядування;

- відсутність стабільності в системі органів управління земельними відносинами є її суттєвим недоліком. Так, за останні шість років один із головних органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів реорганізовувався чотири рази (на сьогодні це Державне агентство земельних ресурсів України).

За такої кількості державних органів, що здійснюють регулювання земельних відносин, а також за відсутності стабільності самої системи державних органів, фактичним користувачам та власникам землі (фізичним та юридичним особам) надзвичайно важко зорієнтуватися, до якого органу необхідно звертатися з приводу реалізації своїх прав на землю. Окрім того, законодавство України у сфері управління земельними відносинами не є повним, цілісним і несуперечливим. Чинний Земельний кодекс України, а також інші закони та підзаконні нормативно-правові акти у галузі земельних відносин потребують доповнення та конкретизації стосовно системи органів управління земельними відносинами.

На нашу думку, для вдосконалення системи органів управління земельними відносинами необхідно здійснити такі кроки. По-перше, створити єдиний державний орган з управління земельними ресурсами як багатофункціональним і структурно складним об'єктом. Складовими частинами такого органу повинні бути агентство з управління землями державної власності, агентство з охорони навколишнього природного середовища, екологічна інспекція, інспекція з використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, департамент державного кадастру і реєстрації прав на землю.

По-друге, забезпечити стабільність системи органів управління земельними відносинами, а також незалежність від впливу політичних сил. Звідси виникає об'єктивна необхідність подальшого поглиблення та системне вдосконалення теоретико-методичних засад і прикладних розробок, спрямованих на вдосконалення системи органів управління земельними відносинами та раціонального землекористування, як на державному, так і на місцевому рівнях.

Список використаних джерел

1. *Андрейцев В. І.* Екологічне право: курс лекцій : навч. посіб. для юрид. ф-тів вузів / В. І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – С. 139.
2. *Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку* // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 2.
3. *Законодавчі ініціативи Уряду у сфері земельних відносин* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kivadm.gov.ua/article/zakonodavchi-iniciativi-uryadu-u-sferi-zemelnih.html>.
4. *Земельний кодекс України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
5. *Земельне право : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів* / за ред. В. І. Семчика і П. Ф. Кулинич. – К. : Ін Юре, 2001. – С. 201.
6. *Мірошніченко А. М.* Земельне право України : підручник / А. М. Мірошніченко. – К. : Алеута ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – С. 335-337.

7. *Новаковський Л. Я.* Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення розвитку земельних відносин в Україні / Л. Я. Новаковський // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 21.
8. *Положение о Республиканском комитете по земельным ресурсам Автономной Республики Крым* [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/krym/show/rb0200001-10>.
9. *Про Державне агентство земельних ресурсів України* [Електронний ресурс] : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/445/2011>.
10. *Про Державну інспекцію сільського господарства України* [Електронний ресурс] : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459/2011>.
11. *Про державний контроль за використанням та охороною земель* [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
12. *Про Міністерство аграрної політики та продовольства України* [Електронний ресурс] : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/500/2011>.
13. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади* [Електронний ресурс] : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
14. *Про охорону земель* [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
15. *Про Положення про Державну екологічну інспекцію України* [Електронний ресурс] : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.
16. *Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України* [Електронний ресурс] : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/2011>.
17. *Прокопович Т. Г.* Розбудова системи державного управління земельними відносинами / Т. Г. Прокопович // Український соціум: наука – освіта – виробництво : збірник наукових праць / за ред. В. В. Микитенко. – К., 2013. – Вип. 4. – С. 145-154.