

ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕЮ

У статті досліджуються питання організації системи органів державного управління земельним фондом. Визначаються вади функціонування сучасної системи органів державного управління землею. З метою їх усунення пропонуються принципи побудови сучасної системи органів державного управління землею.

Ключові слова: система органів державного управління земельним фондом, принципи побудови сучасної системи органів державного управління земельним фондом.

В статье исследуются вопросы организации системы органов государственного управления земельным фондом. Определяются недостатки функционирования современной системы органов государственного управления землей. С целью их устранения предлагаются принципы построения современной системы органов государственного управления землей.

Ключевые слова: система органов государственного управления земельным фондом, принципы построения современной системы органов государственного управления земельным фондом.

The questions of organ's system organization of state administration the land fund are being studied in the article. The defects of the functioning of the modern organ's system organization of state administration the land fund are being determined. The principles of construction of the modern organ's system organization of state administration the land fund are being offered with the purpose of the defects removal.

Key words: organ's system organization of state administration the land fund, the principles of modern state (public) management bodies system organization of state regulation of the land fund.

Одним із засобів забезпечення раціонального використання та охорони земель є функціонування ефективної системи органів державного управління землею. Наявна ж система органів державного управління землею недосконала. Побудова органів державного управління землею, взаємодія між ними, а також розподіл прав та обов'язків між цими органами не відповідають закріпленим за державою функціям щодо управління земельним фондом України. Діяльність суб'єктів державного управління землею стала на заваді швидкому завершенню процесу безоплатної передачі земельних ділянок з державної і комунальної власності у приватну власність, оформлення прав на землю й видачі державних актів на право власності на земельну ділянку, формування системи державного земельного кадастру, у тому числі державної реєстрації прав на землю та їх обмежень тощо. Як наслідок виникає потреба в удосконаленні побудови сучасної системи органів державного управління землею. Питання організації системи органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, у тому числі системи органів управління земельним фондом, розглядалися як в радянській¹, так і в сучасній юридичній літературі². Проте принципи побудови сучасної системи органів державного управління землею не були предметом детального дослідження.

Державний комітет України із земельних ресурсів (Держкомзем) є єдиноначальним органом. Зокрема, голова Держкомзему здійснює керівництво Держкомземом і несе персональну відповідальність перед Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на Держкомзем завдань. Рішення колегії Держкомзему вводяться в дію наказами Держкомзему³. Разом з тим наявність у назві слова «комітет» передбачає прийняття цим органом рішень колегіально. На цій підставі ми вважаємо, що слово «комітет» в назві центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів доцільно замінити на слово «агентство».

Повноваження різних державних органів управління земельними ресурсами інколи невиправдано дублюються. Наприклад, завданням Держкомзему є здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Аналогічний обов'язок закріплений за Міністерством охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди). Так, одним з основних завдань Мінприроди є здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів, зокрема за використанням та охороною земель⁴. Дублювання у повноваженнях державних органів управління земельними ресурсами призводить до розпорощення зусиль щодо забезпечення охорони землі між багатьма органами, функціонування різних контролюючих органів, зменшення ефективності від діяльності таких органів та посилення адміністративного тиску на землевласників і землекористувачів.

Фактично Держкомзем є органом державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. При цьому він не входить до єдиної системи таких органів. Якщо відповідно до постанов Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах» від 31 січня 2007 р. № 6⁵ та «Про реорганізацію Державного агентст-

ва земельних ресурсів України» від 13 лютого 2008 р. № 48⁶ Держкомзем був визначений як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони навколишнього природного середовища, то відповідно до постанов Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації права власності на землю громадянами України» від 5 серпня 2009 р. № 844⁷ та «Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин» від 26 серпня 2009 р. № 901⁸ діяльність Держкомзему почала спрямовуватися і координуватися напряму безпосередньо Кабінетом Міністрів України.

Ми вважаємо, що такий стан речей викликаний насамперед необхідністю швидко завершити процес передачі земель із державної та комунальної власності у приватну. Цього можна досягнути за умов не лише ефективної роботи Держкомзему, а й відсутності додаткових управлінських ланок між Кабінетом Міністрів України та Держкомземом. Проте після завершення процесу передачі земель із державної та комунальної власності у приватну одним з основних завдань перед Держкомземом стане забезпечення охорони земель.

На необхідності існування системного підходу до розв'язання проблем охорони навколишнього природного середовища наголошувалося в радянській юридичній літературі⁹. Було запропоновано декілька підходів до організації здійснення комплексного державного управління в галузі охорони таких природних ресурсів, як земля, надра, ліса, вода, повітря. Згідно з першим підходом центральний орган з охорони навколишнього природного середовища мав би бути утворений на базі відповідних інспекцій з охорони окремих природних ресурсів. Останні підлягали об'єднанню та підпорядкуванню центральному органу з охорони навколишнього природного середовища¹⁰. Згідно з другим підходом центральний орган з охорони навколишнього природного середовища мав би бути утворений як координуючий самостійний орган з широкими контрольними функціями поряд з державними органами з управління землею, надрами, лісами і водами¹¹.

Запровадження комплексного підходу щодо охорони природних ресурсів сьогодні залишається не менш актуальним питанням. Земля, ліса, вода, надра є взаємозалежними природними ресурсами. Виключення ж землі з числа об'єктів охорони стає на заваді системному розв'язанню проблем охорони навколишнього природного середовища, тоді як держава має здійснювати комплексну охорону усіх природних ресурсів. Таким чином, ми вважаємо, що центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів має входити до єдиної системи органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Це вимагатиме у подальшому віднесення Держкомзему до підпорядкування Мінприроди.

Наступним кроком в удосконаленні державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища може стати перетворення Мінприроди з органу, який функціонує поряд з існуючими державними комітетами, на орган державного управління, який функціонуватиме на їх основі. Це у свою чергу вимагатиме об'єднання реалізації функцій з охорони відповідних об'єктів природи у діяльності єдиного органу та перетворення відповідних

державних комітетів на структурні підрозділи Мінприроди. При цьому постає необхідність детально визначити функції, завдання та організаційну структуру міністерства.

Ефективне управління земельними ресурсами неможливе без здійснення належного контролю за дотриманням суб'єктами прав на землю земельного законодавства. При цьому контролююча структура має бути незалежною від підконтрольної системи, зокрема органу, діяльність якого підлягає контролю. Відтак не буде сприяти покращенню державного управління землею положення чинного законодавства, згідно з яким Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель перетворена з органу державного управління на один із структурних підрозділів Держкомзему¹². Неможливо ефективно контролювати діяльність Держкомзему щодо дотримання ним земельного законодавства, якщо контролюючий орган є його структурним підрозділом. Таке підпорядкування стає на заваді отриманню зацікавленими суб'єктами об'єктивної інформації про стан дотримання земельного законодавства, в першу чергу, Держкомземом.

Разом з тим організаційна діяльність підрозділів Держкомзему в частині повноти виконання покладених на них завдань, також може підлягати контролю. Це дозволить Держкомзему швидко та ефективно доводити до виконання правозастосовчі рішення. Для цього у складі Держкомзему доцільно створити відділ контролю за повнотою виконання завдань покладених на його підрозділи.

Суттєвою перешкодою у здійсненні ефективного державного управління землями є відсутність відокремленого здійснення господарсько-виробничих та управлінських, у тому числі контрольних, функцій. Це характерно для Міністерства аграрної політики України¹³ та Державного технологічного центру охорони родючості ґрунтів¹⁴. Міністерство аграрної політики України здійснює державне управління експлуатацією земель сільськогосподарського призначення. Разом з тим у підпорядкуванні цього органу перебуває Державний технологічний центр охорони родючості ґрунтів. Завданнями останнього є, зокрема, розроблення пропозицій та здійснення єдиної науково-технічної політики у сфері охорони родючості ґрунтів, раціонального використання та екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення, участь у розробленні та здійсненні контролю за виконанням державних, міждержавних, регіональних цільових програм з моніторингу, збереження, відтворення та охорони родючості ґрунтів, агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

Таким чином, господарсько-виробничі інтереси міністерства конкурують з його управлінською діяльністю щодо земель сільськогосподарського призначення. Насправді перевагу може бути надано найповнішому задоволенню господарсько-виробничих інтересів відомства. У цьому випадку міністерство буде в першу чергу зацікавлене у використанні земельних ресурсів способами, які гарантуватимуть максимальну віддачу, за умови мінімальних затрат на заходи з охорони землі. Отже, господарсько-виробничі інтереси відомства можуть стати на заваді його управлінській, у тому числі контрольній, діяльності

щодо земель сільськогосподарського призначення. Таким чином, виробничо-господарські та управлінські функції щодо земель сільськогосподарського призначення мають здійснюватись не лише окремими, а й рівними за своїм правовим статусом органами. На цій підставі ми вважаємо, що управлінські функції щодо земель сільськогосподарського призначення мають бути передані від Міністерства аграрної політики України до Держкомзему.

Спеціалізація у здійсненні державного контролю за використанням та охороною земель привела до існування багатьох органів, які здійснюють такий контроль. Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель (Держземінспекція) є структурним підрозділом Держкомзему¹⁵. Державна екологічна інспекція (Держекоінспекція) є урядовим органом державного управління, який діє у складі Мінприроди¹⁶. Такі структурні підрозділи Мінприроди, як Державна екологічна інспекція з охорони довкілля Північно – Західного регіону Чорного моря¹⁷, Державна екологічна інспекція Азовського моря¹⁸, Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція¹⁹, підзвітні і підконтрольні в частині здійснення державного контролю Державній екологічній інспекції. У складі Міністерства аграрної політики України функціонує Державний технологічний центр охорони родючості ґрунтів²⁰.

При цьому відсутнє чітке правове регулювання діяльності цих органів. Наслідком розпорошення виконання функції контролю за дотриманням природоохоронного законодавства серед багатьох органів стало дублювання їхніх повноважень, відсутність системного підходу до контролю за використанням та охороною землею тощо²¹. На нашу думку, уникнути цих негативних наслідків можна шляхом скорочення кількості органів, які здійснюють контроль за використанням і охороною земель та інтегрування виконання функції контролю за дотриманням природоохоронного законодавства в межах єдиного органу. Для цього, на нашу думку, доцільно на базі Держземінспекції, Держекоінспекції, Державного технологічного центру охорони родючості ґрунтів утворити новий контролюючий орган. Таким органом може стати Державне управління з контролю за використанням та охороною природних ресурсів. Воно здійснюватиме контроль за дотриманням вимог земельного, екологічного та аграрного законодавства. За правовим статусом цей орган доцільно було б віднести до категорії центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Наявність такого статусу у цього органу посилила б вагомість дотримання вимог земельного, екологічного та аграрного законодавства. Його правовий статус означатиме, що цей орган буде безпосередньо підпорядкований Кабінетові Міністрів України, а не опосередковано через відповідних міністрів та голів державних комітетів. Це дозволить Кабінету Міністрів України оперативно отримувати об'єктивну та незалежну інформацію щодо стану дотримання вимог земельного, екологічного та аграрного законодавства, реагувати на відповідні порушення і вносити пропозиції щодо удосконалення правового регулювання земельних, екологічних та аграрних відносин.

Таким чином, побудова системи органів державного управління земельним фондом має ґрунтуватись на таких принципах: принцип єдиноначальності (слово «комітет» у назві центрального органу виконавчої влади з питань зе-

мельних ресурсів доцільно замінити на слово «агентство»); принцип комплексності (центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів має входити до єдиної системи органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища); принцип незалежного контролю (контролююча структура має бути незалежною від підконтрольної системи); принцип внутрівідомчого контролю (у складі Держкомзему доцільно створити відділ контролю за повнотою виконання завдань, покладених на його підрозділи); принцип відокремленого здійснення господарсько-виробничих та управлінських функцій (виробничо-господарські та управлінські функції щодо земель сільськогосподарського призначення мають здійснюватись окремими за своїм правовим статусом органами); принцип інтегрування виконання функції контролю за дотриманням природоохоронного законодавства в межах єдиного органу (кількість органів, які здійснюють контроль за використанням та охороною земель, підлягає скороченню, а виконання покладених на них функцій з контролю за дотриманням природоохоронного законодавства має інтегруватися в межах єдиного органу). Проведене дослідження сприятиме централізації здійснення державного управління землею, покращенню управління землями сільськогосподарського призначення та подальшому удосконаленню здійснення окремих функцій державного управління землею, зокрема контролю.

1. *Аксененко Г. А.* Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана // XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права: Статьи. – М.: Юридическая литература, 1962. – С.240–271; *Веденин Н. Н.* Охрана природы в СССР // Советское государство и право. – 1969. – № 10. – С. 152; Государственно-правовое управление качеством окружающей среды / [Сурилов А. В., Белый И. Л., Аракелян М. Р. и др.]. – К, О.: Вища школа, 1983. – С. 44–83; *Жмотов А. И.* Конституция СССР и совершенствование государственного управления охраной природы / А.И. Жмотов // Правоведение. – 1978. – № 1. – С. 53–46; *Заславская Л. А.* О создании специального государственного органа по охране природы // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1971. – Вып. № 23. – С. 187–196; *Клюкин Б. Д., Иконичья И. А.* Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР // Советское государство и право. – 1968. – № 5. – С. 145–146; *Козырь М. И.* Государственное управление земельным фондом в СССР // Советское государство и право. – 1968. – № 8. – С. 54–56; *Колбасов О. С.* Охрана природы // Советское государство и право. – 1972. – № 2. – С. 15–18; *Колбасов О. С.* Правовая охрана природы в СССР // Советское государство и право. – 1967. – № 9. – С. 44–46; *Колбасов О. С.* Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. – М.: Наука, 1976. – С. 176–221; *Лунев А. Е.* Правовые проблемы науки управления // Советское государство и право. – 1966. – № 12. – С. 39; *Лунев А. Е.* Природа, право, управление. – М.: Наука, 1981. – 269 с.; *Мунтян В. Л.* О правовой охране природы в СССР // XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права: Статьи. – М.: Юридическая литература, 1962. – С.327–328; *Розовский Б.* Деякі питання організації управління природокористуванням // Радянське право. – 1977. – № 8. – С.67–71; *Сушков Т. С.* Правовая охрана природы // Советское государство и право. – 1969. – № 5. – С. 10; *Шемшученко Ю. С.* Государственное управление охраной окружающей среды в СССР (проблемы теории и практики): Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1978. – С.157–241; *Шемшученко Ю. С.* Государственное управление охраной окружающей среды в СССР (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ...

докт. юрид. наук: Спец. 12.00.02 Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право. – К., 1979. – С. 20–26; *Шемшученко Ю. С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – К.: Наукова думка, 1976. – С. 94–103, 134–168; *Шемшученко Ю. С.* Совершенствовать систему природоохранительных органов // Советское государство и право. – 1973. – № 1. – С. 75–78. 2. *Бусуйок Д. В.* Шляхи удосконалення державного управління землями сільськогосподарського призначення // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 4. – С. 180–185; *Бусуйок Д.* Види органів державного управління земельним фондом // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 5. – С. 92–95; *Світличний О.* Щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів у галузі земельних відносин // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 9. – С. 153–155. 3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів» від 19 березня 2008 р. № 224 // Офіційний вісник України. – 04.04.2008. – № 23. – Ст. 58. 4. Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524 // Офіційний вісник України. – 15.11.2006. – № 44. – С. 129. 5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах» від 31 січня 2007 р. № 69 // Офіційний вісник України. – 12.02.2007. – № 8. – С. 32. 6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Державного агентства земельних ресурсів України» від 13 лютого 2008 р. № 48 // Офіційний вісник України. – 25.02.2008. – № 12. – С. 25. 7. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації права власності на землю громадянами України» від 5 серпня 2009 р. № 844 // Офіційний вісник України. – 21.08.2009. – № 61. – С. 67. 8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин» від 26 серпня 2009 р. № 901 // Офіційний вісник України. – 04.09.2009. – № 65. – С. 20. 9. *Аксененко Г. А.* Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана // XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права: Статьи. – М.: Юридическая литература, 1962. – С. 269–271; Государственно – правовое управление качеством окружающей среды / [Сурилов А. В., Белый И. Л., Аракелян М. Р. и др.]. – К, О.: Вища школа, 1983. – С. 62–64, 68, 76–83; *Заславская Л. А.* О создании специального государственного органа по охране природы // Ученые записки ВНИИЭСЗ. – 1971. – Вып. № 23. – С. 187; *Колбасов О. С.* Правовая охрана природы в СССР // Советское государство и право. – 1967. – № 9. – С. 46–48; *Колбасов О. С.* Экология, политика – право. – М.: Наука, 1976. – С. 21–221; *Лунев А. Е.* Природа, право, управление. – М.: Наука, 1981. – С. 122; *Мунтян В. Л.* О правовой охране природы в СССР // XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права: статьи. – М.: Юридическая литература, 1962. – С. 327–328; *Шемшученко Ю. С.* Совершенствовать систему природоохранительных органов // Советское государство и право. – 1973. – № 1. – С. 78; *Шемшученко Ю. С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – К.: Наукова думка, 1976. – С. 146–147, 152–157. 10. *Жмотов А. И.* Конституция СССР и совершенствование государственного управления охраной природы // Правоведение. – 1978. – № 1. – С. 53–59; *Колбасов О. С.* Правовая охрана природы в СССР // Советское государство и право. – 1967. – № 9. – С. 44–46; *Шемшученко Ю. С.* Государственное управление охраной окружающей среды в СССР (проблемы теории и практики): Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1978. – С. 214–215; *Шемшученко Ю. С.* Государственное управление охраной окружающей среды в СССР (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право. – К., 1979. – С. 23; *Шемшученко Ю. С.* Организационно – правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – К.:

Наукова думка, 1976. – С. 152–158. **11.** *Аксененок Г.А.* Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана // XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права: статьи. – М.: Юридическая литература, 1962. – С. 269–271; *Заславская Л. А.* О создании специального государственного органа по охране // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1971. – Вып. № 23. – С. 187–196; *Козырь М. И.* Государственное управление земельным фондом в СССР // Советское государство и право. – 1968. – № 8. – С. 54–56; *Шемичученко Ю. С.* Совершенствовать систему природоохранительных органов // Советское государство и право. – 1973. – № 1. – С. 75–78. **12.** Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів» від 19 березня 2008 р. № 224 // Офіційний вісник України. – 04.04.2008. – № 23. – С. 58. **13.** Положення про Міністерство аграрної політики України Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2006 р. № 1541 // Офіційний вісник України. – 20.11.2006. – № 45. – С.32. **14.** Про Державний технологічний центр охорони родючості ґрунтів. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1218 // Офіційний вісник України. – 25.08.2000. – № 32. – С.184. **15.** Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 224 // Офіційний вісник України. – 04.04.2008. – № 23. – С. 58. **16.** Положення про Державну екологічну інспекцію. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1520 // Офіційний вісник України. – 07.12.2001. – № 47. – С. 78. **17.** Положення про Державну екологічну інспекцію з охорони довкілля Північно – Західного регіону Чорного моря. Затверджено наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища // Офіційний вісник України. – 02.02.2007. – № 5. – С. 102. **18.** Положення про Державну екологічну інспекцію Азовського моря. Затверджено наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища // Офіційний вісник України. – 02.02.2007. – № 5. – С. 93. **19.** Положення про Державну Азово-Чорноморську екологічну інспекцію. Затверджено наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища // Офіційний вісник України. – 02.02.2007. – № 5. – С. 84. **20.** Положення Про Державний технологічний центр охорони родючості ґрунтів «Центрдержродючість». Затверджено наказом Міністерства аграрної політики України від 1 вересня 2000 р. № 167 // Закони України (<http://uazakon.com>). – 2008. – 13.05). **21.** *Бусуйок Д.* Види органів державного управління земельним фондом // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 5. – С. 92–95.