

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ГЕОГРАФІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА ЗЕМЛЕВПОРЯДКУВАННЯ ТА КАДАСТРУ**

Пересоляк В.Ю., Савчак В.В.

***МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ***

для самостійної роботи з дисципліни «Державне управління у сфері  
земельних відносин» для студентів напрямку підготовки  
8.08010103 «Землеустрій та кадастр» кафедри землевпорядкування та  
кадастру денної форми навчання  
за ОКР «Магістр»

Ужгород – 2014

**Пересоляк В.Ю., Савчак В.В.**

Методичні рекомендації для самостійної роботи з дисципліни «Державне управління у сфері земельних відносин» для студентів географічного факультету кафедри землевпорядкування та кадастру денної форми навчання за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Магістр». – Методичні рекомендації. – Ужгород, 2014. – 60 с.

Укладачі : к.н. з д.у. Пересоляк В.Ю.

к.ю.н. Савчак В.В.

Відповідальний за випуск : Калинич І.В., к.т.н., завідувач кафедри.

*Рекомендовано методичною радою географічного факультету  
Протокол № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 2014 року*

©Пересоляк В.Ю., Савчак В. В.  
© Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет»

## ЗМІСТ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ВИД ДІЯЛЬНОСТІ .....	4
СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	17
3.1. Загальна структура системи органів державної влади України	17
3.1.1. Президент України	17
3.1.2. Верховна Рада України	17
3.1.3. Органи виконавчої влади	18
3.1.4. Судова влада .....	19
19	
3.1.5. Прокуратура України.....	21
3.1.6. Місьцеве самоврядування.....	22
3.2. Особливості управління на різних ієрархічних рівнях.....	24
СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ ОРГАНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ .....	30
4.1. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України .....	31
4.2. Державний реєстр прав на нерухоме майно.....	32
4.3. Бюро технічної інвентаризації.....	35
СТРУКТУРА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ .....	36
5.1. Державний агенство України земельних ресурсів.....	36
5.2. Державна служба з геодезії картографії та кадастру.....	43
ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ.....	49
6.1. Загальні засади землеустрою.....	49
6.2. Здійснення землеустрою органами влади України.....	51
6.3. Особливості проведення землеустрою на різних адміністративних рівнях .....	54
6.3.1. Проведення землеустрою на загальнодержавному та регіональному рівнях	54
6.3.2. Проведення землеустрою на місцевому рівні	55
Література .....	56

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ВИД ДІЯЛЬНОСТІ

Першочерговим завданням для будь-якого навчання чи дослідження є визначення термінології. Для даного модуля необхідно передусім визначити поняття самого державного управління в сфері земельних відносин та місце цього явища як в системі земельних відносин, так і в сфері державного управління. Це неможливо без визначення поняття, з'ясування сутності самого явища “державне управління”.

В нашій країні до проголошення Незалежності самого цього терміну довгий час взагалі не існувало. Через марксистське сприйняття держави як інструменту насилля та механізму міжкласової експлуатації був поширений постулат про поступове «відмирання» держави як інституції, та перспективи вступу людства в добу бездержавності. Тому діяльність органів влади на науково-теоретичному рівні не відділялася від інших видів суспільної взаємодії, внаслідок чого широко використовували термін «соціальне управління». Лише тільки в межах правових наук через їх специфіку науковці-теоретики змушені були сором'язливо використовувати термін «державне будівництво» (за аналогією з партійним будівництвом), щоб хоч якось отримати можливість деталізації деяких технічних аспектів державного управління.

Зокрема, радянська наукова думка визначила, що об'єктом соціального управління є різноманітні форми суспільних відносин, зв'язків, поведінки й діяльності людей, на які спрямований вплив суб'єкта управління. Визнавалося, що такий об'єкт соціального управління завжди перебуває в діалектичному взаємозв'язку з суб'єктом. Цей зв'язок виявляється зокрема в тому, що об'єкт управління є певною мірою продуктом діяльності суб'єкта управління. Об'єктом управління може бути й суб'єкт управління, якщо він перебуває на нижчому ступені ієрархії управління. Щодо суспільства загалом, його конкретних, відносно самостійних осередків, то ці утворення певною мірою можуть бути водночас і об'єктом, і суб'єктом управління. Об'єкт, який є відносно самостійним явищем, може не виконати явно неправильне, необґрунтоване рішення, що може спонукати суб'єкт управління скоригувати або взагалі скасувати таке рішення.

Також в рамках радянської управлінської думки було визначено основну суперечність суспільного управління. Ця суперечність полягає у тому, що відповідність суб'єкта і об'єкта управління ніколи не буває абсолютно повною. Ця проблемна ситуація час від часу загострюється і вирішується певними змінами системи управління. Це дало можливість встановити можливі відхилення від нормальної відповідності:

- управлінська система у своєму розвитку надто відстає від об'єкту управління, коли у її функціонуванні домінує стихійний початок або її розвиток стримується застарілими організаційними формами (тобто, управлінська система набуває консервативного, застійного характеру);

▪ управлінська система у своєму розвитку надто випереджає об'єкт управління, коли всупереч досягнутому позитивному стану та закономірному перебігу процесів, якими управляють, виникають неприродні, інколи потворні форми управління (наприклад, суб'єктивізм).

Таким чином, вже Радянському Союзу була визначена сутність та деякі закономірності державного управління. Проте, в СРСР так і не було визнано особливий характер цього явища, а державне управління не відділялося від управління громадськими організаціями (в т.ч. – партіями) та господарювання (менеджменту). Це призводило до нерозподіленості гілок влади та невіддільності місцевого самоврядування від держави, що сформувало правовий нігілізм у цілих поколінь населення України та знищило тисячолітні традиції демократії. Крім того, це спричинило до неупорядкованої кадрової політики (коли керівників сільгосп підприємств призначали на чиновницькі посади в органах влади, а громадських діячів з профспілок призначали директорами промислових підприємств), що призвело до катастрофічної втрати професіоналізму в державному управлінні.

Проголошення незалежності України в умовах перерваних традицій власної державності змусила мобілізувати українську наукову та громадсько-політичну думку в напрямку визначення науково-теоретичних засад цього процесу. Щоправда, необхідність та актуальність впорядкованої інтелектуальної діяльності та наукових досліджень сфери державного управління в незалежній Україні були визнані не відразу. Лише за кілька років після проголошення незалежності було визнано, що хаотичні процеси розбудови власної державності потребували організаційної систематизації та науково-методологічного забезпечення. Як зазначив видатний український правник В.В.Цветков в першій монографії, присвяченій державному управлінню, «криза українського суспільства — це значною мірою криза управління».

Західна наукова думка не змогла дати чітке визначення поняття державного управління, оскільки в ній самій не було одностайності щодо цього. Серед західних науковців тоді існувало кілька точок зору на це питання: одна трактує це явище за його суттю та реальним змістом, а інша – за формами, у яких воно існує та функціонує. Так, за достатньо широко розповсюдженим в західній науковій думці підходом державне управління розглядається як діяльність держави із здійснення законодавчої, виконавчої та судової влади. Прикладом такого трактування є визначення, дане американським вченим Ф. Нігроу, який визначив наступні характерні ознаки державного управління:

1. Це спільні зусилля певної групи в контексті держави.
2. Охоплює всі три гілки влади – законодавчу, виконавчу, судову, а також їхній взаємозв'язок.
3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже є частиною політичного процесу.

4. Істотно різниться від приватного управління.

5. Тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг.

Іншим підходом до визначення державного управління є віднесення до нього діяльності держави, яка не входить до компетенції законодавчої та судової гілок державної влади. Тут державне управління розглядається як підзаконна та несудова діяльність держави, що здійснюється через систему органів виконавчої влади. Саме на таких засадах ґрунтується адміністративне право, яке визначає державне управління як підзаконну виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади.

Видатний американський науковець, твори якого активно використовувалися українськими науковцями на етапі становлення науки державного управління Г. Райт визначив такі сутнісні риси теоретичних засад цього явища:

- теорія державного управління є частиною державного процесу і може бути розглянута з урахуванням деяких теоретичних концепцій у сфері політичної науки;

- сферою теорії державного управління є аналіз організаційного середовища, в якому функціонує державне управління; по-третє, воно є сферою професійної діяльності.

Навіть спеціалізовані наукові видання, спрямовані на впорядкування та систематизацію наукових ідей та досліджень, не привносили чіткості та конкретики до проблеми визначення терміну «державне управління». Так, спеціальний Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління містив так визначення цього поняття: *„Державне управління – широке й аморфне поєднання теорії і практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язку з суспільством, яким він править, а також заохочувати державну політику, чутливішу до соціальних проблем, і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована головно на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб”*. Хоча в цьому визначенні й наведені деякі ознаки та необхідні умови ефективного державного управління, однак саме визначення цього явища подано недостатньо конкретно.

В цей час, українська державно-управлінська наукова думка ще перебувала в межах на той час більш розвинутої російської науки. Найвизначнішим фахівцем тут вважався відомий ще з радянський часів фахівець в сфері державного управління Г.В. Атаманчук. Відносно питання визначення поняття «державне управління» він вважав, що на рівні розгляду загально-соціальної системи управління доцільно застосовувати широке трактування цього терміну, яке зводить його до сукупності усіх видів діяльності органів держави (тобто, означає фактично всі форми реалізації державної влади загалом). На його думку, це дає змогу відмежувати державні суб'єкти управлінського впливу від недержавних суб'єктів. Для такого тлумачення він вважав за більш доцільне використовувати термін «державне

впорядкування (або регулювання) суспільних процесів», оскільки це передбачає визначення всієї сукупності напрямів і форм реалізації влади з боку держави та в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства. А при вузькому розумінні державного управління державу розглядають не загалом, а диференційовано — як сукупність державних органів, між якими розподілено різні види діяльності держави. Відтак, державне управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів — органів виконавчої влади. Таке двоїсте сприйняття феномену державного управління надовго стало домінуючим і в українській правовій та державно-управлінській науковій думці.

В Україні в 1997 р. державне управління було визнане окремою наукою. Це певною мірою стимулювало процеси з'ясування концептуальної сутності цього явища та визначення термінології. Проте, досьогодні дефініція державного управління в науковій правовій, політологічній та державно-управлінській літературі достатньо проблематична. Так, спочатку провідні українські теоретики права відзначали двоїстість феномену державного управління. Відомий харківський правознавець О.М. Бандурка розвинув розуміння двоїстого характеру цього явища. В широкому розумінні державне управління — це *«організовуюча та впорядковуючи діяльність держави, регулювання різноманітних суспільних (а інколи — і деяких особистих) відносин шляхом діяльності усіх гілок державної влади — законодавчої, виконавчої та судової — їх органів та державних службовців»*. Призначення державного управління в широкому значенні є врегулювання та впорядкування життєдіяльності та відносин між особою, колективом, суспільством та державою, встановлення їх раціональних взаємозв'язків шляхом застосування державної влади. У вузькому значенні державне управління — це *«адміністративна та виконавчо-розпорядча діяльність держави»*. Проте, така двоїстість сприйняття не сприяла чіткості усвідомлення та тільки стимулювала подальші спроби дефініції.

На тлі панування такого двоїстого сприйняття явища державного управління дещо незвичайною вбачається трактування цього феномену в монографії творчого наукового колективу під керівництвом вже згаданого В.В. Цветкова, яка була видана в той час. Ці науковці ототожили державне управління з *«усім обсягом діяльності держави щодо організації упорядкування різних соціальних процесів у суспільстві»*. В. Цветков розглядав структуру державного управління з позиції теорії організації та виділив в ній певні структурні елементи: об'єкти та суб'єкти управління. Між ними існує іманентна взаємодія, яка охоплює дві найбільші групи суб'єктно-об'єктних відносин: субординаційних та координаційних. Таким чином, В.Цветков визначив, що державне управління — це форма практичної реалізації виконавчої влади. Таке визначення державного управління є достатньо широким, а тому виявилось більш придатним для вжитку в науці та практиці.

Своєрідним містком між правовою та державно-управлінською науковою думкою стала діяльність видатного українського науковця В.Б. Авер'янова. Цей правник в своїх роботах дослідив юридичні аспекти діяльності органів влади, в результаті чого впритул наблизився до потреби визначення чіткої дефініції явища державного управління.

Авер'янов констатував, що у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі ще не склалося сталого та загальноживаного поняття державного управління. У радянській правовій науці домінуючим вважали положення, згідно з яким державне управління розглядали як управління людьми. Проте держава управляє не лише людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини — природними, матеріальними і фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об'єктами культури, тобто усіма тими речами, що перебувають у її розпорядженні. Тому державне управління, хоч і є окремим видом діяльності держави, однак не є винятковою прерогативою якогось одного виду державних органів. Державне управління у тому чи іншому обсязі виявляється у діяльності різних державних органів, котрі належать до законодавчої, виконавчої або ж судової влади. Однак, для органів виконавчої влади державне управління є провідним напрямом діяльності, адже саме ця гілка влади за своєю природою має управлінську спрямованість. Тому виявлення змістовного зв'язку виконавчої влади з державним управлінням є обов'язковою передумовою правильного розуміння сутності як самої виконавчої влади, так і державного управління.

Основним суб'єктом виконавчої влади Авер'янов вважав апарат державного управління – складну систему органів державного управління, що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відношеннях і виконують основні завдання і функції держави через повсякденну й оперативну управлінську діяльність. При цьому він зазначав необхідність розрізняти апарат державного управління у широкому розумінні, тобто як систему органів, і апарат органів, тобто підрозділи працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їхні владні повноваження.

В умовах таких жвавих термінологічних дискусій науковці-фахівці з державного управління зайняли досить пасивну позицію. На відміну від правників, державно-управлінська наукова думка того часу не відзначена суттєвими спробами дати визначення явищу, яке дало життя цілій галузі науки. Так, Н.Р. Нижник та О.А. Машков в своєму навчальному посібнику «Системний підхід в організації державного управління» дали таке визначення цьому явищу: *„підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку”*.

Саме в момент такого широкого різноманіття поглядів та думок стосовно сутності явища державного управління була здійснена спроба



офіційного визначення терміну «державне управління». Згідно схваленій Указом Президента України від 22 липня 1998 р. Концепції адміністративної реформи в Україні, державне управління було визначено як *“вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади”*. Згідно цього визначення, державне управління здійснюється не тільки в межах функціонування виконавчої влади, але й розповсюджується на управління державними підприємствами, установами та організаціям (завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада»).

Таким чином, в Концепції адміністративної реформи в Україні визначені складові елементи системи державного управління:

- суб'єкти управління (органи виконавчої влади);
- об'єкти управління (сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави);
- управлінська діяльність (процес) – певні суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

Проте, не можна обмежувати державне управління сферою діяльності лише виконавчої влади та виключати з нього діяльність законодавчої та судової гілок державної влади. Регламентуючо-організаційна та контролююча діяльність відповідно законодавчої та судової влад теж є організуючим впливом держави на суспільство та процеси в ньому. Тому така дефініція недостатньо вдала та придатна для визначення терміну “державне управління”.

Після офіційного визначення поняття в науці почала формуватися тенденція до певної відмови від двоїстого сприйняття характеру державного управління. Так, в 1999 р. за редакцією згаданого вже В.Б. Аверянова вийшла монографія «Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування». В ній державне управління визначено у вузькому значенні: це *«вид діяльності держави, відносно самостійний серед інших видів, таких як законодавча робота, правосуддя та прокурорський нагляд»*. Таке визначення виключає зі складу явища державне управління значний блок діяльності та фактично зводить його до виконавчої влади.

В цей час деякі науковці запропонували задля виходу з такого термінологічного тупика взагалі відмовитися від традиційного для наукової літератури країн СНД терміну «державне управління» як позначення діяльності виконавчої влади. Зокрема, українські науковці влучно помітили, що в країнах з континентальною системою адміністративного права (зокрема, у Франції) було розроблено науковий термін «публічна адміністрація». Поступово цей термін був сприйнятий адміністративно-правовою наукою переважної більшості країн світу. Така позиція мала певний сенс, однак

виявилася неприйнятною, оскільки вносила невизначеність та плутанину як в науку, так і в законодавство, яке використовує термін «адміністрація» для означення різних органів виконавчої влади.

В той час, на межі тисячоліть ще залишалася та відслідковувалася близькість та єдність науково-правових шкіл с колишніх республіках Радянського Союзу. Тому ідеї та позиції російських науковців теж вплинули на еволюцію поглядів на державне управління як явище (хоча в Росії це не вважається наукою). В 2000 р. російські науковці Л.П. Зеркін та В.Г. Ігнатов в своїй книзі «Основи теорії державного управління» в кращих радянських традиціях подали це явище як різновид соціального управління. Вони відзначили кілька властивостей державного управління, які формують його видову відмінність:

- суб'єктом управлінського впливу є держава, що надає явищу значну специфіку;
- основою здійснення управлінського впливу є повноваження;
- управлінський вплив спрямований на вирішення загальних справ громадян, узгодження їх дій та захист загальних інтересів;
- методи реалізації значною мірою обумовлюються можливостями застосувати організований примус з використанням спеціалізованих органів.

Такий погляд сьогодні законсервований в російській політико-правовій та суспільно-політичній думці, оскільки зафіксований на рівні словників та довідників. Так, порівняно сучасний російський словник-довідник «Державне управління» (2001 р.) визначає: *«державне управління, ймовірно, найкраще визначити як дослідження та практику розробки й реалізації державної політики, що здійснюється в інтересах суспільства в цілому чи його окремих груп».*

Все це призвело до повної диференціації поглядів на явище державного управління. В результаті на цьому етапі розвитку управлінської державно-управлінської наукової думки виникли та одночасно існували різні підходи до розуміння поняття державного управління. Основні з них відзначив український науковець В.В. Токовенко в своїй монографії «Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізації взаємодії», яка вийшла в світ в 2001 р.:

- державне управління як уся діяльність держави в цілому;
- державне управління як одна з головних функцій держави в цілому;
- державне управління як неполітичне (позаполітичне) підґрунтя діяльності виконавчих органів або неполітизованої частини апарату іншої гілки державної влади, а також управління державними та напівдержавними організаціями;
- державне управління як діяльність виконавчої влади в цілому.

Наступний суттєвий крок науки на шляху визначення сутності явища «державне управління» був здійснений в 2002 р. російською дослідницею Н.І. Глазуновою в її творі «Системи державного управління». Ця авторка констатувала різноманітність визначень терміну «управління», які

вживаються залежно від сфери застосування. Зокрема, термін «управління» в кібернетиці було визначено як приведення об'єкта (частини якоїсь системи) у новий стан для досягнення мети системи. Проте, таке визначення недостатньо враховує сутність та можливу різноманітність суспільних відносин, а тому неприйнятне для визначення державного управління (існування індивідуальних правових актів може впливати не на систему загалом, а лише на певного індивіда).

Н. Глазунова визначила державне управління як цілеспрямований організуючо-регулюючий вплив держави через систему органів влади та їх посадових осіб на суспільні процеси, відносини і діяльність людей, життєдіяльність всього суспільства. Разом із тим було відзначено ряд специфічних властивостей державного управління:

- суб'єктом управління є держава;
- державне управління спирається на владні повноваження і поширюється на все суспільство;
- за характером і обсягом управлінських явищ державне управління охоплює вирішення спільних справ, узгодження дій всіх громадян, захист спільного інтересу, задоволення потреб суспільства, а не певних громадян і соціальних груп;
- державне управління містить в собі не лише комплекс правових, політичних, економічних методів і засобів (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), а й примус із допомогою правоохоронних органів.

При цьому, Н. Глазуновою були визначені два важливі чинники успішного державного управління. По-перше, управлінські рішення повинні випереджати і визначати управлінські дії. По-друге, управлінська система здатна стабільно функціонувати лише як відкрита (за ознакою «вхід-вихід») система, коли кожному сигналу ззовні відповідає відгук — вихідний сигнал. Ступінь відкритості залежить як від об'єктивних факторів (природні обмеження, зумовлені необхідністю дотримуватися державної, службової, професійної таємниці), так і суб'єктивних чинників (бюрократичні обмеження). Крім того, Глазунова виділила шість підсистем (елементів) системи державного управління: інституційну, нормативно-правову, комунікативну, функціонально-структурну, професійно-кадрову та професійно-культурну. Однак, перелік цих систем не був визначений вичерпним, оскільки сама дослідниця допустила можливість виокремлення й інших підсистем, зокрема науково-технологічної.

Остаточною метою управлінської системи є не просто існування суспільства, а забезпечення його належного стану та розвитку, задоволення його потреб. Саме в цьому й полягає унікальність та особлива значущість зв'язків державного управління із суспільством, оскільки зовнішнє середовище (тобто, середовище існування системи державного управління) – це те первинне, що безпосередньо впливає на процес управлінських рішень, постачає його ресурсами або блокує управлінські рішення у випадку

неготовності до нього суспільства.

Таким чином, Н.І. Глазунова вирішила державне управління серед інших видів управлінських процесів, чим фактично визначила сутність цього явища як організаційного процесу. Це дозволило їй визначити складові цього явища та необхідні передумови його успішного здійснення. Все це сприяло активізації подальших досліджень в напрямку визначення окремих аспектів та умов здійснення державного управління.

Зокрема, українські науковці брали до уваги, що ні поступове роздержавлення та демонополізація економіки, ні поява ринкового механізму саморегулювання не звільняє державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-культурні та інші загальні та спеціальні функції. Всі ці зміни зобов'язують виконувати їх в інших формах і за допомогою інших методів: сприяння утворенню ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозування, податкової, кредитної та дотаційної політики, пільгового квотування, заохочення науково-технічного прогресу тощо. Тобто, державне регулювання економіки не повинно мати нічого спільного з директивними методами командно-адміністративного управління. Владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється (хоч і зберігає свою принципову природу). Тому здійснення функцій з обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владно-регулюючих і примусових заходів державного управління, але вони становлять лише допоміжну основу змісту цієї діяльності.

Таким чином, спроби дати визначення терміну «державне управління» в Україні не припинилися. В 2003 р. колектив авторів під керівництвом І.О. Кресіної підготував монографію «Реформування управління в Україні: проблеми і перспективи». В ній державне управління визначено як *«організаційна та виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади, що здійснюється на основі та з метою виконання завдань держави і полягає у повсякденному практичному виконання її функцій»*. Таке трактування державного управління фактично зводить це явище до державної служби.

З іншого боку, виник певний скепсис стосовно глобальності явища державного управління. Так, в 2003 р. колектив науковців підготував за загальною редакцією вже згаданого В.Б. Авер'янова монографію «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики». В ній були визначені деякі основні повноваження органів виконавчої влади: надання управлінських послуг, справляння податків та інших обов'язкових зборів, застосування заходів адміністративного примусу (адміністративних стягнень до правопорушників) тощо. І хоча визнавалося, що їх виконання сприяє реалізації управлінського впливу, одночасно констатувалося, що вони не містять ознак прямого державного управління. Таке розуміння явища державного управління не сприяло розгортанню наукових досліджень цього явища, в усякому разі – в межах правових наук.

Саме в цей час російські науковці просунулися вперед на шляху визначення сутності явища державного управління (хоча, в Росії, на відміну

від України, державне управління не визнано окремою наукою). Зокрема, вони визнали недоцільність заміни цього терміну на більш розповсюджену на Заході дефініцію «публічна адміністрація». Поняття публічної адміністрації не тотожне поняттю державного управління, оскільки воно значно ширше за обсягом і багатше за змістом. Публічна адміністрація — це організація і діяльність органів і установ, які підпорядковані політичній владі та забезпечують виконання законів, діючи в публічних інтересах, і наділені прерогативами публічної влади. Треба відзначити, що невдовзі (після суспільно-політичних подій, відомих як «Помаранчева революція») в Україні сформувалася тенденція до саме такого сприйняття явища державне управління.

Через зазначену тенденцію (викликану, більшою мірою, кон'юнктурною запопадливістю фахівців-теоретиків державного управління) подальші спроби визначення терміну «державне управління» зосередилися в межах правових наук. Певний підсумок цього процесу можна віднайти в академічному курсі «Адміністративне право України», що був виданий в 2004 р.. В ньому автори уникли зосередженості на державному управлінні (іноді для позначення цього явища навіть використані інші, в цілому аналогічні за змістом поняття). Але це дозволило їм здійснити глибинний аналіз сутності державного управління на основі чого визначилися деякі сутнісні риси цього явища.

Зокрема, визначалося, що сам термін «управління» використовується як родове поняття, яке характеризує впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів або складових частин природи, суспільства чи самої людини. Тому управління визначається як цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт. З іншого боку, існує два основні способи впорядкування взаємозв'язків між елементами будь-якої системи та її функціонуванням: саморегуляція та управління. При цьому, саморегуляція здійснюється без застосування зовнішніх сил, завдяки програмі, яка закладена природою на основі об'єктивних закономірностей. В той же час, будь-яка система чи явище природи набуває значення для людини тільки у зв'язку з її потребами, інтересами та цілями. Тому управління відбувається тоді, коли явища і процеси відображають інтереси, свідомі засади, мету, силу волі та енергію людини. Тому зведення управління лише до усвідомлених актів людської поведінки недоцільне, оскільки деякі управлінські дії людей здійснюються спонтанно, без глибинного усвідомлення можливих негативних наслідків.

Стосовно визначення терміну «державне управління» констатувалася наявність широкого і вузького розуміння цього поняття. При цьому, кожне із них виправдане лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання, тому в кожному випадку повинно бути відповідне методологічне обґрунтування. Тому на рівні розгляду загальносоціальної системи управління доцільно застосовувати широке трактування державного управління, яке зводить його до сукупності усіх видів діяльності органів держави (тобто, означає фактично всі форми реалізації державної влади

загалом). Це дає змогу відмежувати державні суб'єкти управлінського впливу від недержавних суб'єктів. Для такого тлумачення доцільно використовувати термін «державне впорядкування (або регулювання) суспільних процесів», оскільки це передбачає визначення всієї сукупності напрямів і форм реалізації влади з боку держави та в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

У вузькому розумінні державного управління державу розглядають не загалом, а диференційовано - як сукупність державних органів, між якими розподілено різні види діяльності держави. Відтак, державне управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів.

Такий аналіз дозволив виокремити в межах діяльності органів виконавчої влади окремі напрямки здійснення державного управління:

- реалізація повноважень органів влади щодо керованих об'єктів зовнішнього середовища;

- виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами (ці повноваження первинно не належать виконавчій владі);

- керівництво вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів;

- керівництво роботою державних службовців всередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади.

Все зазначене дозволило визначити за ознакою характеру діяльності суб'єктів управління окремі види соціального управління:

а) державне управління (суб'єкт управління — держава та її органи),

б) самоврядне або муніципальне управління (суб'єкт управління — органи місцевого самоврядування),

в) громадське управління (суб'єкт управління — органи громадських організацій та інших об'єднань громадян),

г) корпоративне управління (суб'єкт управління — органи господарських товариств та об'єднань підприємств).

Такі досягнення в розумінні сутності державного управління не могли не призвести подальших досліджень в цій сфері. Нажаль, ці дослідження продовжували обмежуватися сферою правових наук, що дещо обмежило їх предметне поле та методологію. Проте, це дозволило зберегти прогрес державно-управлінської думки в цьому напрямку.

Зокрема, український правник О.О. Бандурка відзначив, що поняття державного управління надзвичайно багатозначне і складне, що зумовлює існування різних підходів до його визначення. Він взагалі поставив під сумнів саму можливість визначення цього поняття: *«мети всеосяжного визначення державного управління поки що не досягнуто і в працях зарубіжних вчених, і навряд чи вона досяжна взагалі, але пов'язано це не з недостатністю наукових зусиль, а із самою сутністю управління, яке настільки багатозначне (щодо завдань, функцій, форм і методів діяльності),*

*що все це неможливо охопити однією дефініцією, але можна визначити за допомогою висвітлення його типових ознак».*

О.О. Бандурка погодився з тим, що існує різниця між поняттями «державне управління» та «виконавча влада». Однак, він фактично опонував позиції В. Авер'янова щодо вилучення обох цих явищ зі складу управлінських відносин, пов'язаних з реалізацією повноважень виконавчої влади (зокрема, у нормотворчій діяльності, надання адміністративних послуг, стягування податків чи інших зборів, застосування заходів адміністративного примусу щодо правопорушників). Науковець вважав, що всі ці випадки становлять собою специфічні види державного управління. Дослідник провів паралелі з адміністративним правом Німеччини, де, залежно від способів державно-владного впливу на громадян, традиційно розмежовують зобов'язуючий державно-владний вплив (втручання) і позитивне (дозвіл) управління щодо надання публічних послуг громадянам.

Такий підхід дозволив О.О. Бандурці вирізнити поза межами діяльності органів виконавчої влади окремі напрямки здійснення державного управління:

- всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) державних органів — у процесі керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

- всередині державних підприємств, установ, організацій — у процесі керівництва роботою персоналу їх адміністрацій (перші два напрями стосуються згаданого внутрішньо організаційного управління);

- з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

- з боку різних допоміжно-дорадчих органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України), в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів і посадових осіб.

Такі висновки дозволили О.О. Бандурці навіть здійснити екскурс щодо розрізнення понять «державне управління» та «державне регулювання». Він відзначив, що поняття «управління» означає переважно зовнішній (тобто, від стороннього суб'єкта) вплив на систему, який є фактором збереження та стимулювання певної спрямованості розвитку чи саморозвитку системи. Відтак, регулювання допускає можливість або, навіть, передбачає створення необхідних умов для самостійної (включно до спонтанної) дії внутрішніх механізмів функціонування та розвитку системи. Тому ці поняття відрізняються ступенем детермінованості наслідку впливу чи то управлінського, чи то регулятивного. Управлінський вплив більш жорстко детермінований, а регулятивний менш детермінований. Тому за ознакою ступеня детермінованості впливу (насамперед, його результату) управління та регулювання можна порівнювати як видове та родове поняття. Хоча, одночасно О.О. Бандурка відзначив, що різниця між державним управлінням

та державним регулюванням значною мірою умовна, оскільки управляючи, держава регулює, а регулюючи, управляє.

Такі досягнення на шляху визначення сутності поняття «державне управління» мали своїм результатом достатньо широке осягнення цього явища та активне використання цього терміну в науці та практиці. Визначення окремих аспектів здійснення державного управління дозволило чіткіше з'ясувати його сутність. А ретельний аналіз всіх супутніх процесів заклав передумови для подальших активних досліджень цього явища.

В 2004 р. стосовно проблеми визначення поняття державного управління нарешті висловилися фахівці з цієї науки. Група науковців під керівництвом А.Ф. Мельник в своєму навчальному посібнику «Державне управління» дали наступне визначення цьому явищу: *«цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених в Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленою політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією»*. Таке визначення достатньо всебічно характеризує сутність явища державного управління, але воно надмірно громіздке для активного застосування. Внаслідок цього спроби визначення терміну «державне управління» не припинилися й в подальшому та продовжуються в наш час.

Таким чином, в Україні вже півтора десятиліття тривають спроби остаточно визначити сутність явища державного управління та дати чітке визначення цьому терміну. Довгий час ці дослідження тривали взагалі за межами відповідної науки (переважно, в галузі адміністративного права). Мали місце навіть ідеї про непотрібність чи неможливість вирішення цієї наукової задачі. І до сьогодні ця проблема не вирішена – єдиного розуміння сутності та трактування терміну «державне управління» в науці не існує.

Проте, сьогодні можна визначити певну тенденцію до спільного розуміння явища державного управління на основі сучасних досягнень дослідників-теоретиків. Державне управління сприймається як процес, що має місце у взаєминах між суспільством та державою, при цьому об'єктом державного управління є суспільство, а суб'єктом – сама держава (точніше, органи державного управління). Наглядно роль та місце державного управління в системі взаємин суспільства та влади представлено на Рис. 1.





## Рисунок 1.– Роль та місце управління в системі взаємин суспільства та влади

Тому сприйняття явища державне управління не дозволяє чітко визначити дефініцію цього терміну. Але воно дозволяє розуміти сутність цього феномену та усвідомлювати його закономірності та особливості здійснення. Саме таке визначення системи державного управління є найбільш прийнятним для використання, оскільки враховує всі його важливі складові.

### СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

#### 3.1. Загальна структура системи органів державної влади України

Система органів державного управління України базується на принципах поділу державної влади на гілки: законодавчу, виконавчу та судову. В кожній з цих гілок сформована специфічна система органів влади. Її структура визначається специфікою функцій, що виконують ці органи.

##### 3.1.1. Президент України

Главою держави, який виступає від її імені, є *Президент України*. Ця посада є рівнозначною органу влади (унікальний випадок в системі державного управління України) та не входить до жодної з гілок влади. Правовий статус та повноваження Президента України визначаються Конституцією України. Президент всенародно обирається строком на п'ять років та за посадою є Головою Ради Національної безпеки і оборони України та Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. В сфері земельних відносин Президент України не має жодних повноважень.

##### 3.1.2. Верховна Рада України

Єдиним органом законодавчої влади України є *Верховна Рада України*. Вона є колективним представником народу і виразником його волі. Складається Верховна Рада України із 450 народних депутатів, які обираються строком на п'ять років. Крім законодавства вона також бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, здійснює парламентський контроль.

Правовий статус та функції Верховної Ради України визначаються

Конституцією України. Відповідно до статті 88 чинної Конституції України і Регламенту Верховної Ради України загальнопарламенськими інститутами загальної компетенції є:

- Голова Верховної Ради України;
- Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України;
- Апарат Верховної Ради України.

Основними галузевими органами Верховної Ради є її комітети, які здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень ВРУ (ст. 89 Конституції). Серед двох десятків Комітетів Верховної Ради, перелік яких визначається кожної каденції, Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин.

### **3.1.3. Органи виконавчої влади**

Органи виконавчої влади України поділяються на три типи:

- вищий – Кабінет Міністрів України;
- центральні: міністерства, державні комітети та інші відомства;
- місцеві: обласні і районні державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, адміністрація державних підприємств, установ та інших організацій.

*Кабінет Міністрів України* є центральним колегіальним органом державної виконавчої влади, вищим органом у системі органів виконавчої влади (Ст. 113 Конституції України). До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри та апарат Кабінету Міністрів України.

До компетенції Кабінету Міністрів України відноситься:

- забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики, виконання Конституції України і Законів України, актів Президента України;
- вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- здійснення державної політики в галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я та інші функції;
- розробка та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону, забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності;
- розробка проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого бюджету, звіт Верховній Раді про

його виконання;

- заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- спрямування та координація роботи міністерств та інших органів виконавчої влади;
- інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Кабмін у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України. Кабінет мін. України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Кабінет Міністрів видає у межах своїх повноважень постанови і розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій території України.

Виконавча влада має найрозвиненішу серед інших гілок державної влади України систему територіальних органів. Територіальній організації виконавчої влади присвячені дві статті Розділу VI Конституції України (Ст.118,119). Відповідно до статті 118 Конституції України виконавчу владу на територіях (в областях та районах) здійснюють місцеві державні адміністрації. Але місцеві державні адміністрації не є єдиними представниками державної влади на місцях та не керують всіма територіальними органами виконавчої влади. Законодавство України передбачає існування інших територіальних органів влади. Вони є місцевими представництвами центральних органів виконавчої влади та підпорядковуються тільки відповідним міністерствам чи іншим центральним органам виконавчої влади. Ці органи влади виконують функції занадто специфічні, щоб підпорядкувати їх територіальним органам влади загального характеру, якими є місцеві державні адміністрації. Правовий статус, структуру та порядок діяльності територіальних органів виконавчої влади визначені в окремих Законах України.

Наочно система органів виконавчої влади України представлена на Рис. 2.

#### **3.1.4. Судова влада**

Судова влада в Україні реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України, спеціалізованими судами та судами загальної юрисдикції.

Систему судів України базується на поєднанні принципів галузевості та територіальності. Вся юрисдикція судів поділяється на загальну та конституційну. Єдиним органом конституційної юрисдикції є Конституційний суд України. Загальну юрисдикцію здійснюють спеціалізовані суди (господарські та адміністративні) та загальні суди. Систему судів загальної юрисдикції становлять:

1. Місцеві загальні суди: районні, районні у містах, міські, міськрайонні та міжрайонні суди.
2. Апеляційні суди (обласні апеляційні суди, апеляційні суди міст Києва і Севастополя, Верховний суд Автономної Республіки Крим).
3. Верховний Суд України – найвищий судовий орган судів загальної юрисдикції.

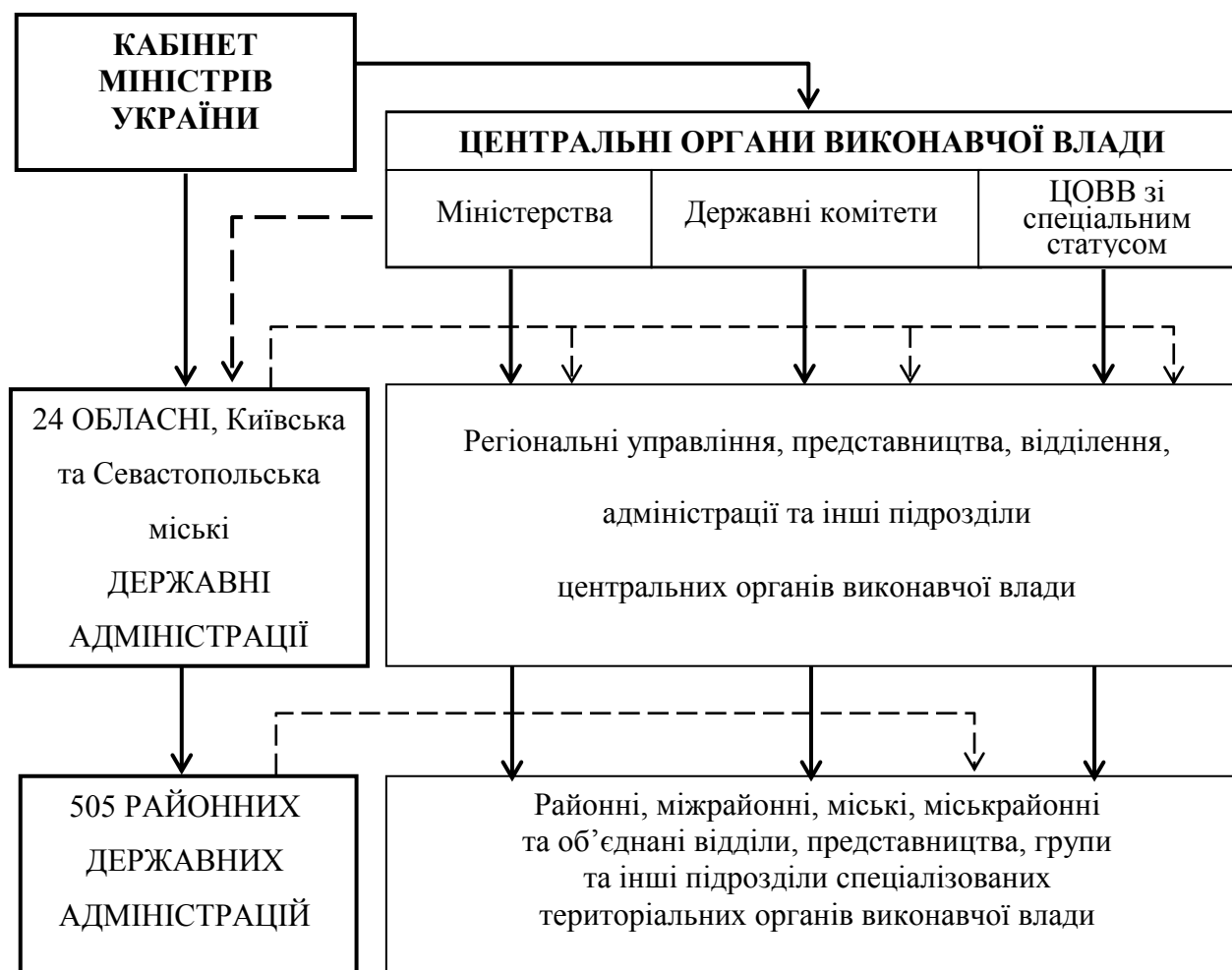


Рис. 2.3 – Система органів виконавчої влади України

**УМОВНІ ПОЗНАЧЕННЯ**

- > Підпорядкування
- > Координація

Система військових судів частково відповідає структурі Збройних сил України. Першою інстанцією тут є військові суди гарнізонів. На вищому ієрархічному рівні перебуває апеляційна інстанція – військові Апеляційні суди регіонів та Апеляційний суд Військово-Морських сил України.

Система спеціалізованих судів України має своїм базовим рівнем регіональний. На цьому адміністративному рівні перебувають місцеві господарські суди (Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя) та місцеві адміністративні суди (утворюються в округах

відповідно до Указу Президента). На центральному рівні знаходяться вищі спеціалізовані суди: Вищий господарський суд України та Вищий адміністративний суд України.

Наочно система органів судової влади представлена в Табл.1.

Таблиця 1

Система судів України

Адміністративні рівні	ЗАГАЛЬНА ЮРИСДИКЦІЯ				КОНСТИТУЦІЙНА ЮРИСДИКЦІЯ
	ЗАГАЛЬНІ СУДИ		СПЕЦІАЛІЗОВАНІ СУДИ		
<b>Центр</b>	Верховний суд України		Вищий господарський суд України	Вищий адміністративний суд України	Конституційний суд України
<b>Судовий округ</b>			Апеляційний господарський суд	Апеляційний адміністративний суд	
<b>Регіон</b>	Апеляційний суд регіону	Військовий апеляційний суд регіону	Господарський суд регіону	Окружний адміністративний суд	
<b>Район</b>	Районний, міський, районний у місті, міськрайонний суд	Військовий суд гарнізону			

**Апеляційні судові округи** створюються на надрегіональному рівні указом Президента України (згідно ч. 3 ст. 25 Закону України від 7 лютого 2002 р. №3018-III «Про судоустрій»)

### 3.1.5. Прокуратура України

Контрольно-наглядовими органами в Україні є прокуратура (Генеральна прокуратура України та її органи на місцях - обласні, районні, міські прокуратури) й різні інспекції.

Прокуратура України структурно не входить до складу якоїсь із гілок державної влади та становить єдину систему, яку очолює Генеральний прокурор України (Конституція України, Розділ VII). Тут нижчестоящі прокурори підпорядковані вищестоящим (Ст. 6 Закону України «Про прокуратуру»). Територіальна організація прокуратури відповідає адміністративно-територіальному устрою України та складається з регіональних та прирівняних до них прокуратур (прокуратури Автономної

Республіки Крим, міст Києва і Севастополя), міських, районних, міжрайонних та прирівняних до них прокуратур, а також військових прокуратур. Військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Чорноморського флоту та Військово-Морських Сил України прирівняні до обласних прокуратур, а військові прокуратури гарнізонів – до міських (Ст. 13 Закону України “Про прокуратуру”). У регіональних та прирівняних до них прокуратурах, як і в Генеральній прокуратурі України, утворюються колегії – дорадчі органи, які розглядають найбільш важливі питання. Колегії очолюються відповідним прокурором, а їх персональний склад затверджується Генеральним прокурором України (Ст. 16 Закону “Про прокуратуру”).

### **3.1.6. Місцеве самоврядування**

Згідно зі ст.140 Конституції України, місцеве самоврядування – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Стаття 7 Конституції визнає та гарантує місцеве самоврядування. Таким чином, принцип самоврядування є однією з основ конституційного ладу України.

Органи місцевого самоврядування в Україні не є органами державної влади. Але вони дуже тісно пов'язані з державою функціонально та процесуально.

Згідно з Конституцією України, засади місцевого самоврядування та порядок його здійснення визначаються виключно законами. Основним з них є Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Деякі питання місцевого самоврядування регулюються підзаконними актами: рішеннями Конституційного Суду України постановами Кабінету Міністрів України, та іноді, як виключення, звичаями. Джерелами також правового регулювання є акти місцевого самоврядування: статuti територіальних громад, муніципальні договори, регламенти місцевих рад тощо.

Рішення органів місцевого самоврядування є обов'язковими до виконання на території всієї адміністративно-територіальної одиниці. Рішення, що не відповідають чинному законодавству, скасовуються тільки в спосіб, передбачений законами України, із обов'язковим негайним зверненням до суду. Конституція України передбачає виключно судовий порядок захисту прав місцевого самоврядування (ст. 146).

Згідно зі ст. 5 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, система місцевого самоврядування складається з:

- територіальної громади, це мешканці, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста (які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями), або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (територіальна громада є, таким чином, головним суб'єктом місцевого самоврядування, а добровільний характер об'єдналися в одну громаду гарантується також і ст. 140 Конституції України);

- сільської, селищної чи міської ради, це представницький орган місцевого самоврядування, виборний орган, що складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення;

- сільського, селищного чи міського голови, це головна посадова особа територіальної громади, яка очолює виконавчі органи відповідної ради та головує на її засіданнях;

- виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, це органи, які створюються радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування;

- районних і обласних рад, це колегіальні виборні органи, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст відповідно району чи області;

- органів самоорганізації населення, це представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

Оснoву системи місцевого самоврядування складають ради – колегіальні органи влади, що складаються з депутатів, які обираються населенням. Ради є в кожній адміністративно-територіальній одиниці: обласні, районні, міські, сільські та селищні (разом з Верховною Радою Автономної Республіки Крим та міськими радами Києва і Севастополя). Вони складаються з депутатів, які обираються членами територіальної громади на чотири роки таємним голосуванням на основі загального, рівного, прямого виборчого права.

Статус територіальної громади надано виключно мешканцям населених пунктів. Через це тільки мешканці міст, сіл та селищ України обирають відповідно міських, сільських і селищних голів безпосередньо. Сільський, селищний чи міський голова обирається на чотири роки (абз. 2 ст. 141 Конституції України та п. 2 ст. 12 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”). Крім того, тільки місцеві ради населених пунктів мають свої виконавчі органи. А представницькі органи інших адміністративних рівнів (обласні та районні ради) є лише виразниками спільних інтересів мешканців територіальних громад адміністративно-територіальної одиниці. Жодних виконавчих органів у цих рад законодавством України не передбачено. Проте обласні та районні ради мають у своєму складі апарат – підрозділ із забезпечення діяльності ради та її депутатів. У свою чергу, голови цих рад обираються депутатами між собою на період повноважень ради.

Для попереднього вивчення і підготовки питань, що належать розгляду ради, а також для здійснення контролю за виконанням рішень ради з числа її депутатів формуються комісії, які є органами ради.

Основною формою діяльності ради є сесія – тільки в рамках сесії рада діє як колегіальний представницький орган. У цей час відбуваються пленарні засідання ради та засідання постійних комісій, що проводяться з метою реалізації повноважень ради, шляхом розгляду питань порядку денного і

прийняття рішень.

Сільська, селищна та міські ради не мають голови як окремої посади. На засіданнях цих рад головує відповідно сільські, селищні чи міські голова, а за випадку його відсутності – секретар відповідної ради. Ця посада не є окремим елементом системи місцевого самоврядування, але безперечно є другою за своєю важливістю в органах місцевого самоврядування. Саме на секретаря ради покладена організація діяльності сільської, селищної чи міської ради. Секретар ради обирається за пропозицією сільського, селищного чи міського голови депутатами ради. За умови прийняття радою спеціального рішення, її секретар може одночасно здійснювати повноваження секретаря (керуючого справами) виконавчого комітету цієї ради.

### 3.2. Особливості управління на різних ієрархічних рівнях

Система органів управління у галузі використання та охорони земель України мають доволі розгалужену структуру. Ці органи діють в межах повноважень, визначених земельним та іншими галузями законодавства України. Зазначена система функціонує як єдиний взаємопов'язаний механізм.

Традиційно систему органів управління у галузі використання та охорони земель поділяють на два види: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Особливістю управління в галузі використання та охорони земель органами загальної компетенції є те, що вони здійснюють зазначену діяльність разом з вирішенням інших завдань, віднесених до їх компетенції, — розвиток економіки, соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура), національної безпеки та оборони тощо. На відміну від цього, для органів спеціальної компетенції управління у галузі використання та охорони земель є головним або одним з головних напрямів їх діяльності.

До системи органів загальної компетенції, які здійснюють управління у галузі використання та охорони земель, належать: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

Систему органів управління спеціальної компетенції у зазначеній сфері становлять: Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет України по земельних ресурсах.

Відповідно до ст. 75 Конституції України основними повноваженнями **Верховної Ради України** у галузі управління використанням та охороною земель є:

- прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин;
- визначення засад державної політики у галузі використання та охорони земель;



- затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель;
- встановлення і зміна меж районів і міст;
- погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель;
- вирішення інших питань у галузі земельних відносин згідно з Конституцією України.

Статтею 92 Конституції України встановлюється, що виключно законами України визначаються засади власності, використання природних, в тому числі земельних, ресурсів. Так, початком реального реформування земельних відносин в Україні слід вважати прийняття Верховною Радою Закону від 30 січня 1992 р. «Про форми власності на землю» і в подальшому — Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 р. Значним кроком в реформуванні аграрно-земельних відносин було прийняття Законів України від 14 лютого 1992 р. «Про колективне сільськогосподарське підприємство», від 22 червня 1993 р. «Про внесення змін і доповнень в Закон України «Про селянське (фермерське) господарство» та інші.

Певний час неприйняття відповідних змін до земельних законів Верховною Радою обумовило наявність так званого «земельно-правового вакууму», який частково ліквідувався Указами Президента України, особливо з питань реформування аграрного сектора економіки. Прийняття Верховною Радою 15 листопада 2001 р. Земельного кодексу України спричиняє інтенсифікацію законодавчого процесу, розроблення і введення в дію цілої низки законів, зокрема «Про розмежування земель права державної та комунальної власності», «Про реєстрацію прав на землю», «Про іпотеку», «Про охорону родючості земель», «Про землеустрій» та інших.

Поряд із своєю основною функцією — законодавчою — Верховна Рада затверджує постанови, які мають програмний характер. Так, 18 грудня 1990 р. парламентом затверджено постанову «Про земельну реформу», 5 березня 1998 р. — «Основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки».

Відповідно до ст. 134 Конституції України **Автономна Республіка Крим** є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відомості. Згідно з Конституцією Автономної Республіки Крим 1998 року Верховна Рада автономії здійснює представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження у межах, передбачених законодавством України.

Земельний кодекс України відносить до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі використання та охорони земель на території республіки низку напрямів діяльності, пов'язаних з реалізацією загальнодержавної політики у сфері земельних відносин і захисту земельних прав громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави в цілому. Серед них:

- розпорядження землями, що перебувають у спільній власності

територіальних громад;

- підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади;

- координація здійснення контролю за використанням та охороною земель тощо.

Зазначені повноваження Верховної Ради АР Крим в галузі регулювання земельних відносин суттєво не відрізняються від відповідних повноважень інших регіональних суб'єктів адміністративно-територіального устрою України.

Згідно ст. 113 Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є **Кабінет Міністрів**. Якщо Верховна Рада визначає державну політику у галузі використання і охорони земель, то Кабінету Міністрів належить її реалізація. Законодавчі можливості уряду в галузі земельних відносин значно розширені чинним Земельним кодексом, що досить виправдано.

Кабінет Міністрів, з одного боку, виступає як державний орган. Так, він координує хід земельної реформи, організує ведення державного контролю за використанням і охороною земель, ведення земельного кадастру і здійснення моніторингу земель. Крім цього уряд виступає як суб'єкт розпорядження землями державної власності, що має також право на викуп земельних ділянок у інших власників для суспільних потреб.

Повноваження Кабінету Міністрів України у галузі земельних відносин визначені Земельним кодексом України (ст. 13 та ін.). Зокрема:

- здійснює повноваження власника щодо земель державної власності згідно з законом у межах і порядку, визначених Земельним кодексом України (відповідно до п. 2 ст. 84 Кодексу);

- за погодженням з Верховною Радою України має повноваження на продаж земельних ділянок, що перебувають у власності держави, іноземним державам та іноземним юридичним особам (п. 1 ст. 129 ЗКУ);

- уповноважений надавати у постійне користування земельні ділянки із земель державної власності юридичним особам у випадках, визначених статтями 149 та 150 Земельного кодексу України (п. 7 ст. 122);

- має право приймати рішення щодо вилучення земельних ділянок державної власності, які перебувають у постійному користуванні, для суспільних та інших потреб (п. 2 та 9 ст. 149);

- визначає порядок встановлення та зміни цільового призначення земель (ч. 3 ст. 20 ЗКУ);

- надає дозвіл на проведення розвідувальних робіт на землях заповідників, національних природних парків, дендрологічних та ботанічних садів, археологічних пам'яток (п. 3 ст. 97 ЗКУ);

- затверджує методику грошової та експертної оцінки землі (п. 8 ст. 128 ЗКУ).

Дещо проблематичним і з організаційної, і з фінансової сторони

уявляється реалізація положень ст. 126 Земельного кодексу України, згідно з якою право власності і право постійного користування земельною ділянкою посвідчується державними актами, форма яких затверджується Кабінетом Міністрів. Не визначена доля чинності державних актів, виданих власникам землі і землекористувачам на підставі постанови Верховної Ради України від 13 березня 1992 р. «Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею».

**Рада Міністрів Автономної Республіки Крим** відповідно до п. 2 ст. 38 Конституції АР Крим здійснює виконавчі функції і повноваження, віднесені до самостійного відання АР Крим, зокрема з питань землеустрою, зрошувального землеробства, архітектури та містобудування та ін. її повноваження як органу управління у сфері земельних відносин визначені в ст. 16 Земельного кодексу України. Серед них слід виділити такі:

- розпорядження землями державної власності у межах, визначених Земельного кодексу України;
- участь у розробці та забезпеченні виконання загальнодержавних і республіканських програм з питань використання та охорони земель;
- координація здійснення землеустрою і державного контролю за використанням та охороною земель;
- підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок та ін.

Згідно Конституції Автономної Республіки Крим Рада Міністрів є виконавчим органом Автономної Республіки Крим і виконує виконавчі функції і повноваження в межах своєї компетенції. Цією обставиною обумовлена наявність окремої статті щодо правомочностей вказаного державного органу у сфері земельних відносин. Але такі повноваження суттєво не відрізняються від земельно-правової компетенції державних адміністрацій інших регіонів України (ст. 17 Кодексу).

**Органи місцевого самоврядування** (обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах, сільські, селищні та міські ради) виконують управлінські функції у сфері земельних відносин відповідно до статей 8—12 Земельного кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (з відповідними змінами), «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. До їх повноважень належать:

- розпорядження землями територіальних громад;
- підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади; встановлення та зміна меж відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- організація землеустрою;
- забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель та ін.

Відповідно до п. 21 ст. 43 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про

місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях обласної і районної ради здійснюється вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин. Але ст. 44 передбачалось, що обласні і районні ради делегують певні повноваження відповідним державним адміністраціям. Це, зокрема, підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією.

Але пункт „б” ст. 8 зазначає, що обласні ради забезпечують підготовку висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади і не тільки для містобудівних потреб.

Крім того, ст. 5 Закону України від 6 жовтня 1998 р. «Про оренду землі» вказує, що орендодавцями земельних ділянок державної власності виступають районні, обласні, Київська і Севастопольська державні адміністрації, Рада Міністрів АР Крим і Кабінет Міністрів України в межах їх повноважень. Рішення про надання в оренду земельних ділянок наведені органи державної влади приймають при попередньому узгодженні цих питань на сесіях відповідних рад.

Оскільки глава 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» практично містить однотипні повноваження районних і обласних рад, ст. 10 Земельного кодексу України фактично послідовно відтворює положення ст. 8 Земельного кодексу. Однак, якщо і обласні, і районні ради «здійснюють розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад» (п. „а” ст. 8 та п. „а” ст. 10), залишається невизначеним адміністративний рівень такої власності і, відповідно, межі компетенції рад.

Попередній Земельний кодекс взагалі не містив подібної статті щодо повноважень районних у містах рад у галузі земельних відносин. В чинному кодексі передбачається, що такі повноваження визначаються міськими радами. В більшості міст України районні ради не мають делегованих їм земельних правомочностей і користуються лише правом «дорадчого голосу» при вирішенні земельних питань на території району.

Ст. 142 Конституції України і ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюють, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є перш за все земля і природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст.

Повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі регулювання земельних відносин поділяються на декілька груп. Як власнику землі раді належить право розпорядження нею, передачі земельних ділянок у власність чи користування, надання в оренду. П. 12 Перехідних положень Земельного кодексу встановлює, що до розмежування земель державної і комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями в межах населених пунктів, крім земель, переданих у приватну власність, здійснюють відповідні

сільські, селищні, міські ради.

Як соціально-політична організація населення, що представляє спільні інтереси громади, рада в змозі вилучати земельні ділянки комунальної власності із користування або викупати ділянки у інших власників для суспільних потреб.

Здійснюючи управлінські функції щодо охорони і раціонального використання земель, рада організує землеустрій, здійснює контроль за використанням земель, інформує населення про стан і рух земельних ресурсів тощо.

Ст. 3 Земельного кодексу 1992 р. дозволяла радам або самостійно здійснювати повноваження по передачі, наданню і вилученню земель, або передавати відповідні повноваження виконавчим органам місцевого самоврядування. Чинний Земельний кодекс такого положення не містить, що вважається непослідовним і нелогічним. Адже, по-перше, об'єм земельних справ у селах, селищах і містах суттєво різниться, а по-друге, ради позбавились законодавчої можливості, навіть при бажанні, делегувати деякі земельні повноваження виконавчим органам тієї ж ради.

Згідно ст. 133 Конституції України міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України. 15 січня 1999 р. Верховною Радою прийнято Закон «Про столицю України — місто-герой Київ». Особливий правовий статус зазначених міст потребує наявності у Земельному кодексі окремої статті щодо компетенції відповідних рад. Але перелік їх земельних правомочностей суттєво не відрізняється від повноважень інших міських рад. Більш того, деякі з них певною мірою некоректні.

Так, зокрема, пунктом „є” статті 9 Земельного кодексу України передбачається можливість прийняття місцевою радою рішення щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок. Це суперечить п. 3 ст. 212 цього ж Кодексу, де передбачається, що повернення самовільно зайнятих земельних ділянок провадиться за рішенням суду.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють **місцеві державні адміністрації**, компетенція яких визначена відповідним Законом України від 9 квітня 1999 р.

Ст. 13 цього Закону вказує, що до питань, які вирішуються місцевими державними адміністраціями, належать питання використання землі, природних ресурсів та охорони довкілля.

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені в ст. 17 Земельного кодексу України та Законі України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації» (з відповідними змінами). Земельний кодекс досить чітко сформулював повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих адміністрацій у галузі земельних відносин (на відміну від виконавчих органів місцевого самоврядування). Це, перш за все, стосується можливості розпорядження землями державної власності у межах, визначених Земельного кодексу України. Крім того, місцеві державні

адміністрації в сфері управління земельними відносинами:

- беруть участь у розробці та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних програм з питань використання та охорони земель;
- координують здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель;
- підготовку висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок;
- викуп земельних ділянок;
- викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених Земельним кодексом України;
- підготовку висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст.

Інші земельні функції державних адміністрацій присвячені управлінню земельним фондом на певній території — координації землеустрою, діяльності державних органів земельних ресурсів, державному контролю за використанням та охороною земель тощо. Пункт 12 Перехідних положень Земельного кодексу встановлює, що до розмежування земель державної і комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями за межами населених пунктів здійснюють відповідні органи виконавчої влади, тобто місцеві державні адміністрації

#### СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ ОРГАНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Нинішня система управління земельними ресурсами України має галузевий характер та недостатньо збалансована (розпорошена) між окремими міністерствами та відомствами. Держкомзем України відповідає за всі категорії земель, Мінагрополітики — за сільськогосподарські угіддя, Держлісгосп — за лісові землі, Держводгосп — за землі водного фонду, а ще відомства з геології та надр, архітектури і будівництва й інші, що відповідають за земельні ресурси в межах своїх повноважень.

За роки проведення реформування земельних відносин земельні ресурси суттєво змінилися. Близько 50% земель знаходяться у приватному володінні (біля 19 тис. новостворених агроформувань) приватно-орендних господарств ринкового типу. Здавалося б, за цих умов повинні діяти чіткі закони, що регулюють управління земельних ресурсів. Доводиться констатувати, що такі закони, як "Про оцінку земель", "Про охорону земель", "Про землеустрій", "Про іпотеку земель" майже не застосовуються, оскільки бракує механізмів реалізації, а їхнє фінансування переважно не передбачається.

Сучасна галузева система управління земельними ресурсами України складається з наступних компонентів:

- Верховна Рада України – прийняття земельно-охоронних законів та актів (Земельний кодекс);

- Кабінет Міністрів України – розробка методик та механізмів реалізації підзаконних актів;
- орган виконавчої влади з питань аграрної політики (Мінагрополітики) – використання та охорона сільськогосподарських угідь;
- орган виконавчої влади з питань охорони природних ресурсів та агроекологічної безпеки (Мінприроди) – контроль землекористування, земельних ресурсів, їх моніторинг;
- органи виконавчої влади з питань охорони здоров'я (МОЗ) – підготовка стандартів, нормативних актів, контроль санітарно-епідеміологічного стану;
- органи виконавчої влади з питань архітектури і будівництва (Мінрегіонбуд) – раціональне використання забудованих земель, їх захист;
- орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів (Держземагенство) – раціональне використання та охорона всіх категорій земель;
- органи виконавчої влади з питань лісових ресурсів (Держлісагенство) – контроль за лісовими насадженнями їх охорона, моніторинг;
- органи виконавчої влади з питань водних ресурсів (Держводгосп) – контроль та моніторинг за водними ресурсами;
- державні підприємства "Інститут землеустрою" та "Центр державного земельного кадастру" – наукове забезпечення ґрунтоохоронної політики держави, розробка проектів землеустрою та охорони земель;
- вищі навчальні заклади (землевпорядні факультети) – підготовка менеджерів з управління земельних ресурсів, інспекторів з охорони земель.

#### **4.1. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України**

Провідним органом у галузі державного управління природокористуванням та охороною довкілля є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди). Його правовий статус і компетенція встановлені відповідним Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. N 1524.

Мінприроди є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Мінприроди узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Одним із основних завдань Міністерства охорони навколишнього природного середовища України є забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів,

перш за все – землі. Серед повноважень Мінприроди як центрального органу виконавчої влади з питань екології та охорони навколишнього природного середовища у галузі земельних відносин ст. 14 Земельного кодексу України виділяє:

- участь у розробці та реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель;
- організація моніторингу земель;
- участь у розробці нормативних документів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів;
- здійснення державної екологічної експертизи землекористування;
- внесення пропозицій щодо формування державної політики у галузі охорони та раціонального використання земель;
- здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони земель тощо.

В структурі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України знаходиться Державна екологічна інспекція. Вона здійснює контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. На місцях у системі Мінприроди функціонують Республіканський комітет по охороні навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, державні управління охороні навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі.

Оскільки земля — основний компонент природи, національне багатство України, що повинне перебувати під особливою охороною, то введення землі в ринковий обіг не повинно означати її перетворення в звичайний товар. Тому діяльність Мінприроди у сфері земельних відносин спрямована перш за все на врахування екологічних факторів земельних ресурсів, їх використання як частини єдиного природного комплексу.

#### **4.2. Державний реєстр прав на нерухоме майно**

Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно перш за все є визнанням державою прав на нерухоме майно, гарантією та захистом з боку держави. Законом України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" визнано і закріплено цю позицію, встановлено обов'язковість державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, а також правочинів щодо нерухомого майна у єдиному реєстрі, що дає можливість уникнути багатьох негативних наслідків існування розрізнених реєстраційних систем. Вперше момент виникнення права власності та момент визнання та захисту такого права державною (державна реєстрація речового права на нерухоме майно) можна вважати такими, що співпадають. Реєстрація обмежень щодо нерухомого майна разом з іншими правами на нерухоме майно дозволяє захистити права всіх заінтересованих осіб.



Відповідно до Закону Державний реєстр прав на нерухоме майно та їх обмежень базується на державному обліку земельних ділянок усіх форм власності та розташованого на них іншого нерухомого майна, реєстрації речових прав на об'єкти нерухомого майна, їх обмежень та правочинів щодо нерухомого майна.

Центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів як держатель Державного реєстру прав відповідно до своїх обов'язків забезпечує формування і функціонування Державного реєстру прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно, їх обмежень та правочинів як єдиної інформаційної системи, утворює систему органів державної реєстрації, здійснює нормативно-методичне забезпечення процедур державної реєстрації прав, забезпечує ведення державного земельного кадастру та обліку, в якому кожна земельна ділянка отримує відповідні характеристики.

Відомості державного земельного кадастру є державним інформаційним ресурсом для реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень.

На сьогодні система державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень знаходиться у стадії становлення. Сьогодні все ще продовжує діяти низка нормативно-правових актів без врахування Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень".

Так, зокрема згідно з статтею 33 Закону України "Про місцеве самоврядування" до відання сільських, селищних, міських рад у галузі регулювання земельних відносин на їх території належить реєстрація суб'єктів права власності на землю, реєстрація права користування землею і договорів оренди землі. В той же час, відповідно до статті 15 Закону України "Про товарну біржу" біржова угода щодо купівлі-продажу об'єктів нерухомості вважається укладеною з моменту її реєстрації на біржі. Крім цього існує низка підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють питання ведення реєстру прав на нерухоме майно різними установами.

Норми Цивільного кодексу України передбачають випадки обмеження судом дієздатності громадян та визнання громадян недієздатними. За останні 30 років судами України прийнято понад 20 тисяч рішень про обмеження, позбавлення та поновлення дієздатності громадян. Проте, будь-який облік громадян, позбавлених або обмежених у дієздатності, в Україні ніколи не вівся.

Лише у разі офіційного державного захисту інформації, реєстраційна система може користуватися довірою клієнтів, що є обов'язковою передумовою її ефективності. Оскільки створення єдиної системи державної реєстрації прав є терміновим завданням, для функціонування такої системи вже сьогодні необхідно мати в єдиному реєстрі дані про нерухоме майно відповідно до Закону.

Стосовно форми документів, що посвідчують права на нерухоме майно, їх на сьогодні декілька як за формою, так і за суб'єктом видачі та юридичною природою документів. Єдиної форми документу, що посвідчує право

власності на нерухоме майно, законодавчо не визначено.

Найдоцільнішим шляхом вдосконалення існуючої системи документообігу щодо нерухомого майна та прав на нього є створення документу (Свідоцтва) єдиного зразка, за яким би виникало право на нерухоме майно та реєструвалося у єдиному державному реєстрі. Зазначене Свідоцтво може бути ефективно запроваджено для посвідчення прав на нерухоме майно при його первинному створенні (та на первинному ринку) за умов чіткого встановлення загальнообов'язкового терміну початку його запровадження. При цьому, рішення компетентних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування про прийняття об'єктів нерухомого майна до експлуатації слід вважати достатньою підставою для видачі зазначеного реєстраційного документу без будь-яких перехідних документів.

Стосовно використання Свідоцтва на вторинному ринку, то його видачі має передувати вилучення реєстратором попереднього документу про право на нерухоме майно, договорів купівлі-продажу, дарування, міни тощо.

Реалізація зазначених пропозицій дозволить не лише уніфікувати та спростити процедуру державної реєстрації прав на нерухоме майно, встановить єдині стандарти документообігу щодо нього, але й, що головне, дозволить остаточно та документально поєднати у часі момент виникнення прав на нерухоме майно та момент його державної реєстрації.

Стосовно державної реєстрації правочинів, Цивільним кодексом встановлено, що у випадках, коли договір про відчуження майна підлягає державній реєстрації, право власності у набувача виникає з моменту такої реєстрації. Право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації прав, і лише з моменту такої реєстрації держава визнає таке право і забезпечує його захист. На сьогодні реєстрація правочинів, тобто момент виникнення права у часі, не співпадає з моментом реєстрації права, тобто визнання права державною. Такий стан викликає багато суперечностей і колізій, спричиняє надмірне і даремне навантаження судової системи країни. Більше того, державна реєстрація правочинів і державна реєстрація прав на нерухоме майно має бути одномоментною дією, і такий підхід буде забезпечений Держкомземом.

Ефективна система реєстрації прав на нерухоме майно є обов'язковим атрибутом усіх без винятку високорозвинутих країн. Така система забезпечує державну гарантію прав юридичних і фізичних осіб на нерухоме майно і сприяє значному прискоренню економічного обороту нерухомості (купівлі-продажу, іпотеки, міни, оренди, застави тощо), що забезпечить, як свідчить зарубіжний досвід, зростання ВВП не менш, ніж на 10% з відповідним збільшенням надходжень до бюджетної системи.

Україна чи не єдина країна в Європі (і навіть СНД), в якій до цього часу немає сучасної системи реєстрації прав на нерухомість. Запровадження такої системи є невідкладним завданням загальнодержавного масштабу.

Система державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх

обмежень запроваджується при Держкомземі згідно Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень".

Для продовження Держкомземом робіт по створенню єдиної системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень у складі державного земельного кадастру згідно Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" необхідно найближчим часом прийняти постанови Кабінету Міністрів України "Питання ведення державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень", "Деякі питання реалізації Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень", "Про діяльність гарантійного фонду Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень" та прискорити погодження та подання до Верховної Ради України проектів Законів України "Про гарантійний фонд Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень", "Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України "Про державне мито", розроблених у розвиток Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень".

### **4.3. Бюро технічної інвентаризації**

На сьогоднішній день неприйняття вищезазначених нормативно-правових актів та невизначеність інституційних засад щодо ведення реєстрації прав стримує відпрацювання механізму взаємодії органів Держкомзему та бюро технічної інвентаризації.

Бюро технічної інвентаризації України більше 70-ти років здійснюють обмір, інвентаризацію і оцінку нерухомого майна, проводять в Україні облік та реєстрацію нерухомого майна. За ці роки напрацьовано унікальний збір документів, якими в межах чинного законодавства користуються органи державного управління, місцевого самоврядування, правоохоронні органи.

Нормативно-методичне забезпечення бюро технічної інвентаризації з питань державної реєстрації покладено на Мін'юст України, з питань технічної інвентаризації – на Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України. Загальне управління для координації дій бюро технічної інвентаризації на державному рівні відсутнє. В Україні утворено три асоціації бюро технічної інвентаризації, які працюють відокремлено одна від одної і самостійно, по різному вирішують питання державної ваги.

Законом України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" на Держкомзем покладено здійснення державної реєстрації, а також зобов'язано бюро технічної інвентаризації надавати постійно земельпорядним органам необхідну для реєстрації інформацію.

Відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування" бюро технічної інвентаризації здійснюють облік і реєстрацію самих об'єктів нерухомості, які бюро технічної інвентаризації обстежують, обмірюють і оцінюють. Тому

вони можуть надавати землепорядним органам необхідну їм інформацію у виді довідок-характеристик (технічні дані, правоустановчий документ, назву власника, вартість об'єкта нерухомості, інформацію про зношеність).

Землепорядні органи, так як і бюро технічної інвентаризації, здійснюють практичну роботу по обміру і оцінці земельних ділянок, обміру і оцінці будівель, оформленню необхідних правоустановчих документів та їх реєстрацію. Ця сумісна виробнича діяльність необхідна для здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, а саме реєстрації прав на земельні ділянки і розташовані на них об'єкти нерухомості. Тому безперечно що комплексом цих робіт повинен керувати саме Держкомзем України. Тобто він повинен здійснювати нормативно-методичне забезпечення як діяльності землепорядних органів так і бюро технічної інвентаризації.

Таким чином, наявна система управління земельними ресурсами України містить неврегульовані питання, розв'язання яких повинно стати основою до нового підходу в питаннях управління. В першу чергу впадає в очі брак надвідомчої структури і фактична незалежність окремих відомств, що управляють земельними ресурсами. Якщо до цього додати суттєву нестачу нормативних документів (актів) і їх переважно відомчий характер, то виходить, що чинна система не створює передумов для розробки оптимальної стратегії управління земельними ресурсами на державному рівні.

В Україні, починаючи з 1990 року припинено реалізацію державних (союзних») програм підвищення родючості ґрунтів усіх рівнів — національного, обласного, районного, місцевого (сільськогосподарські підприємства).

## СТРУКТУРА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

### 5.1. Державне агентство земельних ресурсів України

Динамічний розвиток ринкової економіки в Україні, нагальність екологічних проблем землекористування, а також завершення періоду реформування земельних відносин та утвердження інституту приватної власності на землю обумовлюють особливу роль спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у контексті соціально-економічного розвитку держави.

Центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів є Державний комітет України із земельних ресурсів. Організаційні трансформації, які відбуваються із цим органом влади останні кілька років, свідчать про його виняткову важливість та активний пошук формату функціонування. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України

від 31 січня 2007 р. №69, Державний комітет України по земельних ресурсах, як центральний орган урядового управління у галузі земельних ресурсів, було реорганізовано у Державне агентство земельних ресурсів України. 13 лютого 2008 року постановою Уряду №48 це Агентство було перетворене у Державний комітет України із земельних ресурсів. 19 березня 2008 р. постановою Кабінету Міністрів України №224 затверджене положення про цей Комітет. 8 травня 2011 року відповіно Указу президента України №445/2011 затверджено положення «Про Державне агентство земельних ресурсів України» (*Держземагентство України*). На сьогодні Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України) є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів та топографо-геодезичної і картографічної діяльності, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України (далі - Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності. Одночасно із організаційними трансформаціями відбувається процес уточнення цілей та задач роботи органів земельних ресурсів у складі органів виконавчої влади. Держкомзем забезпечує реалізацію державної політики та управління у сфері регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, провадження топографо-геодезичної та картографічної діяльності, а також міжгалузеву координацію та державне регулювання у сфері встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць. В межах своїх повноважень Держземагентство організовує виконання актів законодавства, узагальнює практику застосування таких актів з питань, що належать до його компетенції, розробляє та подає Кабінету Міністрів України через Міністра аграрної політики щодо реалізації державної політики у галузі земельних відносин, використання та охорони земель і вдосконалення законодавства.

Основними завданнями Держземагентства визначено:

- розроблення пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища та забезпечення її реалізації, проведення земельної реформи та подання їх Кабінетові Міністрів України;
- координація роботи з проведення земельної реформи;
- здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, здійснення державного геодезичного нагляду за виконанням топографо-геодезичних і картографічних робіт;
- організація і забезпечення ведення державного земельного кадастру, підготовка земельно-кадастрової документації;
- здійснення землеустрою і проведення моніторингу земель;
- розроблення державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, проведення

моніторингу земель, відтворення родючості ґрунтів, ведення державного земельного кадастру і територіального планування, топографо-геодезичної та картографічної діяльності;

• проведення державної експертизи програм і проектів з питань землеустрою, ведення державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин, а також техніко-економічного обґрунтування таких програм і проектів.

Держземагенство України відповідно до покладених на нього завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Держземагенства України, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Мінагрополітики України та в установленому порядку подає їх Міністру;

2) розробляє та подає для затвердження Міністру план заходів щодо реалізації основних напрямів та стратегічних цілей діяльності Держземагенства України;

3) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин;

4) бере участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні, впровадженні географічних інформаційних систем, здійсненні топографо-геодезичної і картографічної діяльності;

*{Підпункт 4 пункту 4 із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 1/2012 від 03.01.2012, № 250/2012 від 06.04.2012}*

5) бере участь у підготовці міжнародних договорів, вносить пропозиції щодо їх укладення та денонсації, укладає в межах своїх повноважень такі договори у сфері земельних відносин, використання та охорони земель, топографо-геодезичної і картографічної діяльності;

*{Підпункт 5 пункту 4 із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 1/2012 від 03.01.2012, № 250/2012 від 06.04.2012}*

5-<sup>1</sup>) організовує участь України у міжнародному співробітництві у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, здійснює міжнародне співробітництво з питань встановлення, унормування, збереження, обліку, реєстрації географічних назв, створення та ведення Державного реєстру географічних назв;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 5-<sup>1</sup> згідно з Указом Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

6) видає витяги з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок та надає інші адміністративні послуги відповідно до законодавства;

6-<sup>1</sup>) передає відповідно до закону безпосередньо або через визначені в установленому порядку територіальні органи земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у власність або в користування для всіх потреб;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 6-<sup>1</sup> згідно з Указом Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

7) забезпечує підготовку і здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання та охорону земель;

*{Підпункт 7 пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

8) здійснює у порядку, встановленому Міністром, організацію проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи;

9) бере участь у підготовці та здійсненні заходів щодо розвитку ринку земель;

10) готує в межах своїх повноважень і подає Міністрові пропозиції щодо формування інвестиційної політики у сфері використання та охорони земель, виходячи з пріоритетів структурного реформування економіки, а також пропозиції до проектів загальнодержавної

програми економічного та соціального розвитку України і Державного бюджету України, Національної програми інформатизації та інших програм;

10-<sup>1</sup>) розробляє в установленому законодавством порядку проекти нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 10-<sup>1</sup> згідно з Указом Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

11) організовує професійну підготовку оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок, веде Державний реєстр оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок, яким видано кваліфікаційне свідоцтво, готує пропозиції щодо вдосконалення методики та порядку виконання робіт з грошової оцінки земель;

12) здійснює землеустрій відповідно до [Закону України "Про землеустрій"](#), у тому числі забезпечує проведення державної інвентаризації земель;

13) забезпечує науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методичне проведення землевпорядних, землеоціночних робіт, пов'язаних із земельними торгами, вживає організаційних заходів щодо проведення земельних торгів та забезпечує здійснення підготовки ліцитаторів;

14) проводить відповідно до законодавства моніторинг земель та охорону земель;

15) здійснює ведення і адміністрування державного земельного кадастру та отримує інформацію про відведення земельних ділянок;

16) організовує здійснення на відповідній території робіт із землеустрою та оцінки земель, що проводяться з метою внесення відомостей до Державного земельного кадастру;

*{Підпункт 16 пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

17) здійснює державну реєстрацію земельних ділянок та обмежень у їх використанні;

*{Підпункт 17 пункту 4 в редакції Указу Президента № 965/2011 від 05.10.2011}*

17-<sup>1</sup>) веде поземельні книги та надає витяги із Державного земельного кадастру про земельні ділянки;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 17-<sup>1</sup> згідно з Указом Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

18) виступає в установленому порядку замовником науково-дослідних, проектно-розвідувальних і будівельних робіт, що проводяться у межах заходів з охорони земель, реформування земельних відносин, землеустрою, ведення та адміністрування державного земельного кадастру, проведення моніторингу земель та виконання загальнодержавних геодезичних і картографічних робіт;

*{Підпункт 18 пункту 4 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

19) бере участь у державному регулюванні планування територій;

*{Підпункт 19 пункту 4 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

20) створює інформаційну базу даних з питань реформування земельних відносин, землеустрою, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, оціночної діяльності і земельних торгів;

21) проводить в установленому законодавством порядку державну експертизу програм і проектів з питань землеустрою, ведення та адміністрування державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, а також техніко-економічних обґрунтувань таких програм і проектів та надає за результатами її проведення відповідні висновки;

*{Підпункт 21 пункту 4 із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 1/2012 від 03.01.2012, № 250/2012 від 06.04.2012}*

21-<sup>1</sup>) здійснює методичне забезпечення та координацію діяльності у сфері державної експертизи землевпорядної документації на територіальному рівні, а також методичне

забезпечення діяльності у сфері державної експертизи землепорядної документації розробників об'єктів такої державної експертизи;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 21-<sup>1</sup> згідно з Указом Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

22) бере участь у погодженні документації із землеустрою, організовує та проводить в установленому законодавством порядку державну експертизу проектів землеустрою, документації з оцінки земель, а також матеріалів і документації державного земельного кадастру та надає за результатами її проведення відповідні висновки;

*{Підпункт 22 пункту 4 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 250/2012 від 06.04.2012}*

23) здійснює заходи щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі, здійснення топографо-геодезичної і картографічної діяльності;

*{Підпункт 23 пункту 4 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

24) організовує, в тому числі за участю іноземних наукових установ та організацій, наукові дослідження з питань землеустрою, ведення та адміністрування державного земельного кадастру;

25) здійснює в порядку, встановленому Міністром, координацію діяльності суб'єктів землеустрою;

26) вносить до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування пропозиції щодо використання коштів, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва;

27) проводить у випадках, передбачених законодавством, ліцензування певних видів господарської діяльності та здійснює контроль за додержанням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов;

28) за погодженням з Міністром утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи та організації, затверджує їх положення (статути) і внесення змін до них, в установленому порядку за погодженням із Міністром призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, формує кадровий резерв на посади керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держземагентства України;

29) здійснює в порядку, встановленому Міністром, управління, контроль за діяльністю науково-дослідних, інших підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;

30) затверджує в установленому порядку кошториси і фінансові плани підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держземагентства України, забезпечує фінансування територіальних органів земельних ресурсів, здійснює внутрішній контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує функціонування системи обліку;

*{Підпункт 30 пункту 4 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 250/2012 від 06.04.2012}*

31) подає на затвердження Мінагрополітики України в установленому порядку нормативи надання послуг у сфері збирання і використання земельної кадастрової інформації, здійснює контроль у межах своїх повноважень за додержанням таких нормативів;

32) здійснює методичне забезпечення місцевих органів виконавчої влади з питань регулювання земельних відносин та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, а також координацію діяльності, пов'язаної із встановленням, унормуванням, обліком, реєстрацією, використанням та збереженням географічних назв;

*{Підпункт 32 пункту 4 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*



33) забезпечує створення, формування і ведення Державного фонду документації із землеустрою;

34) уживає в установленому порядку заходів досудового врегулювання спорів, звертається з позовами до суду за захистом своїх прав та з питань порушення вимог законодавства;

34-<sup>1</sup>) організовує та здійснює державний геодезичний нагляд за виконанням топографо-геодезичних і картографічних робіт та інших функцій у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності відповідно до [Закону України "Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність"](#) та інших нормативно-правових актів;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>1</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

34-<sup>2</sup>) організовує та здійснює впровадження географічних інформаційних систем, здійснення топографо-геодезичної і картографічної діяльності;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>2</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

34-<sup>3</sup>) здійснює координацію топографо-геодезичної і картографічної діяльності;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>3</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

34-<sup>4</sup>) організовує проведення реєстрації апаратури супутникових радіонавігаційних систем, які використовуються для виконання топографо-геодезичних робіт;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>4</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

34-<sup>5</sup>) погоджує виконання робіт в охоронних зонах геодезичних пунктів та робіт із знесення і перезакладення геодезичних пунктів;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>5</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

34-<sup>6</sup>) аналізує стан державної геодезичної і гравіметричної мережі, розробляє пропозиції щодо її вдосконалення;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>6</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

34-<sup>7</sup>) проводить картографічний моніторинг території України, включаючи шельфову зону;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>7</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

34-<sup>8</sup>) веде державний облік і реєстрацію топографо-геодезичних і картографічних робіт, забезпечує зберігання матеріалів, одержаних за результатами їх виконання;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>8</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

34-<sup>9</sup>) організовує та забезпечує виконання астрономо-геодезичних, гравіметричних, інженерно-геодезичних, топографічних, картографічних, картовидавничих робіт, проведення супутникових радіонавігаційних спостережень, аеро- та космічних зйомок для дистанційного зондування Землі;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>9</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

34-<sup>10</sup>) розробляє інноваційні пропозиції, пов'язані з використанням національних геоінформаційних ресурсів;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>10</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

34-<sup>11</sup>) забезпечує:

функціонування та розвиток державної геодезичної і гравіметричної мережі та мереж спеціального призначення;

створення та функціонування національної інфраструктури геопросторових даних;

створення і застосування геоінформаційних систем;  
проведення загальнодержавних геодезичних і картографічних робіт та розподіл між спеціалізованими підприємствами обсягу видатків для їх виконання на конкурсних засадах і здійснення в установленому порядку оплати цих робіт;

виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт з делімітації та демаркації державного кордону і формування відповідної бази картографічних даних;

здійснення заходів щодо вдосконалення порядку здійснення топографо-геодезичної і картографічної діяльності;

проведення астрономо-геодезичних, гравіметричних, картовидавничих робіт, аеро- та космічних зйомок, у тому числі за участю іноземних установ;

формування та ведення Державного картографо-геодезичного фонду України, регіональних картографо-геодезичних фондів, бази цифрових і електронних карт та геопросторових даних;

розроблення нормативно-технічної документації з питань геодезії та картографії;

припинення відповідно до законодавства всіх видів топографо-геодезичних та картографічних робіт, які проводяться з порушенням стандартів, інструкцій, норм і правил;

*{Пункт 4 доповнено підпунктом 34-<sup>11</sup> згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

35) здійснює координацію діяльності, пов'язаної з установленням, унормуванням, обліком, реєстрацією, використанням та збереженням географічних назв;

*{Підпункт 35 пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

36) організовує проведення відповідної експертизи географічних назв;

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

37) забезпечує створення і ведення Державного реєстру географічних назв, контролює використання та збереження географічних назв;

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

38) визначає сталі географічні об'єкти на території України;

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

39) здійснює в установленому порядку визначення меж географічних місць, з якими пов'язані особливі властивості, певні якості та інші характеристики товарів, і надає відповідні висновки;

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

40) затверджує відповідно до Законів України «Про землеустрій», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» склад Кваліфікаційної комісії;

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

41) веде Державний реєстр сертифікованих інженерів-землевпорядників і Державний реєстр сертифікованих інженерів-геодезистів та надає витяги з цих реєстрів;

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

42) видає інженерам-землевпорядникам кваліфікаційні сертифікати інженера-землевпорядника, які за законом одержують такі сертифікати за добровільним зверненням без складання кваліфікаційних іспитів, а також приймає рішення щодо позбавлення, зупинення та поновлення дії кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника;

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

43) анулює кваліфікаційний сертифікат інженера-геодезиста;

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

44) здійснює в установленому порядку визнання статусу саморегулювальної організації у сфері землеустрою;

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

45) здійснює державний нагляд у сфері землеустрою;

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

46) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на Держземагентство України Президентом України.

*{Підпункт пункту 4 в редакції Указу Президента № 770/2012 від 29.12.2012}*

Держземагентство України має право:

1) залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців (за їх згодою), працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади;

2) одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;

3) скликати наради, створювати комісії та робочі групи;

4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, у тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

5) представляти Мінагрополітики України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладення міжнародних договорів;

6) засновувати за погодженням із Міністром друковані засоби масової інформації та провадити видавничу діяльність з метою висвітлення питань реалізації державної політики у сфері регулювання земельних відносин, а також здійснення топографо-геодезичної і картографічної діяльності.

*{Підпункт 6 пункту 6 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1/2012 від 03.01.2012}*

Держземагентство у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує та контролює їх виконання. Нормативно-правові акти Держкомзему підлягають реєстрації в установленому законодавством порядку. У випадках, передбачених законодавством, рішення Держземагентства є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами.

Держземагентство очолює Голова, якого призначає на посаду і звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Важливим завданням органів Держземагентства є державний контроль за використанням та охороною земель. Посадові особи органів Держземагентства наділені правом розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства в галузі використання і охорони земель і порядку регулювання земельних відносин (ст.ст. 52, 53, 53<sup>1</sup>, 53<sup>2</sup>, 54, 55, 56, 188<sup>5</sup> Кодексу України «Про адміністративні правопорушення»).

## **5.2. Державна служба з геодезії картографії та кадастру**

До складу центрального органу виконавчої влади може входити урядовий орган державного управління – виокремлений підрозділ, який виконує специфічні та особливо важливі завдання. В системі Держземагентства таким є та Державна служба геодезії, картографії та кадастру.

Враховуючи вимоги Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень", а також актуальність питання адміністративної реформи актуальним стає питання тісної співпраці

Держземагенства України та Державної служби геодезії, картографії та кадастру.

Основним завданням Укргеодезкартографії є забезпечення потреб України, зокрема її економіки, оборони, науки, освіти та громадян у топографо-геодезичній і картографічній продукції різного призначення. Відповідно до законодавства, об'єктами топографо-геодезичної і картографічної діяльності є територія України (водні об'єкти, міста та інші населені пункти, системи промислових, гідротехнічних, інших інженерних споруд і комунікацій, континентальний шельф), територія земної кулі (включаючи Антарктиду і Світовий океан), космічний простір, небесні тіла.

Основними завданнями Укргеодезкартографії є:

- участь у реалізації державної політики у сфері топографо-геодезичної, картографічної та кадастрової діяльності, створення національної геодезичної системи відліку, пов'язаної з європейськими та світовими системами координат, і національної інфраструктури геопросторових даних, встановлення, унормування, обліку, реєстрації, використання та збереження географічних назв;

- координація топографо-геодезичної та картографічної діяльності здійснення методичного керівництва у цій сфері;

- координація діяльності, пов'язаної з встановленням, унормуванням, обліком, реєстрацією, використанням та збереженням географічних назв.

Укргеодезкартографія відповідно до покладених на неї завдань:

- 1) готує у межах своїх повноважень пропозиції до проектів Державної програми економічного та соціального розвитку і Державного бюджету України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Національної програми інформатизації та інших програм, пов'язаних з використанням національних геоінформаційних ресурсів;

- 2) бере участь у розробленні та виконанні державних і регіональних програм розвитку топографо-геодезичної діяльності та картографування;

- 3) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції стосовно вдосконалення законодавства і подає їх на розгляд Мінприроди;

- 4) забезпечує розміщення державного замовлення на проведення загальнодержавних геодезичних і картографічних робіт та розподіл між спеціалізованими підприємствами обсягу видатків для його виконання на конкурсних засадах, здійснює в установленому порядку оплату цих робіт;

- 5) розробляє, визначає і затверджує у межах своєї компетенції пріоритетні напрями та програми фундаментальних і прикладних розробок, науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, створює систему науково-технічного інформування у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності;

- 6) розробляє і затверджує в установленому порядку нормативно-технічні документи з питань топографо-геодезичної, картографічної та кадастрової діяльності, встановлення, унормування, обліку, реєстрації, використання та

збереження географічних назв, у межах своєї компетенції здійснює державний контроль за використанням і збереженням географічних назв;

7) аналізує стан державної геодезичної і гравіметричної мережі розробляє пропозиції щодо її удосконалення, проводить картографічний моніторинг території України, включаючи шельфову зону;

8) забезпечує функціонування та розвиток державної геодезичної і гравіметричної мережі, включаючи мережу супутникових спостережень;

9) забезпечує діяльність Міжвідомчої науково-методичної ради з питань географічних назв, формує та забезпечує ведення Державного реєстру географічних назв України, назв географічних об'єктів інших країн світу, які використовуються в Україні;

10) організовує виконання астрономо-геодезичних, гравіметричних, інженерно-геодезичних, топографічних, картографічних, картовидавничих робіт, проведення супутникових радіонавігаційних спостережень, аеро- та космічних зйомок для дистанційного зондування Землі з метою вивчення природних ресурсів і стану довкілля;

11) забезпечує у межах своєї компетенції створення геоінформаційних систем у сфері державного управління та для інших потреб, а також організовує роботу з визначення географічних сталих;

12) видає в установленому законодавством порядку ліцензії на виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт та здійснює в межах своїх повноважень контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов;

13) здійснює державний геодезичний нагляд, спрямований на забезпечення додержання суб'єктами господарювання встановленого порядку виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт;

14) організовує в установленому порядку метрологічне забезпечення топографо-геодезичної і картографічної діяльності;

15) організовує проведення реєстрації апаратури супутникових радіонавігаційних систем, які використовуються для виконання топографо-геодезичних робіт;

16) веде державний облік топографо-геодезичних і картографічних робіт, забезпечує зберігання матеріалів, одержаних за результатами їх виконання, формує і забезпечує ведення Державного картографо-геодезичного фонду, регіональних картографо-геодезичних фондів, бази цифрових і електронних карт, геопросторових даних;

17) забезпечує виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт з делімітації та демаркації державного кордону, бере участь у формуванні відповідної бази картографічних даних;

18) організовує вивчення, узагальнення та впровадження вітчизняного і зарубіжного досвіду в сфері топографо-геодезичної, картографічної та кадастрової діяльності;

19) бере участь у встановленому порядку в міжнародному співробітництві з питань топографо-геодезичної і картографічної діяльності,

підготовці проектів міжнародних договорів у цій сфері;

20) виконує в межах, визначених Мінприроди, функції з управління майном топографо-геодезичних і картографічних підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління, зокрема з підготовки пропозицій щодо їх створення, реорганізації та ліквідації;

21) погоджує та подає на розгляд Мінприроди проекти статутів новоутворених і пропозиції щодо внесення змін до статутів діючих топографо-геодезичних і картографічних підприємств, установ і організацій, вносить пропозиції щодо призначення осіб на посаду керівників підприємств, установ і організацій;

22) сприяє забезпеченню топографо-геодезичних і картографічних підприємств, установ і організацій висококваліфікованими спеціалістами, організовує їх перепідготовку та підвищення кваліфікації;

23) бере участь у видавничій діяльності у сфері геодезії, картографії та кадастру;

24) виконує інші функції, що впливають з покладених на нього завдань.

Укргеодезкартографія має право:

- одержувати в установленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань;

- припиняти відповідно до законодавства всі види топографо-геодезичних та картографічних робіт, які проводяться з порушенням стандартів, інструкцій, норм і правил; анулювати ліцензії на виконання цих робіт;

- скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до її компетенції;

- залучати спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до її компетенції;

- видавати накази організаційно-розпорядчого характеру;

- проводити конференції, семінари, наради з питань, що належать до її компетенції.

Укргеодезкартографія в межах своїх повноважень взаємодіє з центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян. Укргеодезкартографія у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє з:

- Міноборони – у частині виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт для потреб оборони та національної безпеки;

- МЗС та Держкомкордоном – під час проведення робіт з делімітації та демаркації державних кордонів України;

- Держгеокадастром – у частині забезпечення необхідною топографо-геодезичною інформацією та кадастровими планами, включаючи цифрові;

- іншими центральними органами виконавчої влади, установами та організаціями, які залучаються до виконання загальнодержавних топографічно-геодезичних і картографічних робіт (МОН, Мінагрополітики, МВС, Мінтранс).

На виконання указу Президента України від 17 лютого 2003 р. № 134 "Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру" Кабінет Міністрів України включив Державну службу геодезії, картографії та кадастру до складу Державного комітету із земельних ресурсів. Голова служби є заступником Голови Держкомзему.

В Україні використовується геодезична мережа, побудована протягом 1950-1990 рр. На всій території країни діє референтна система координат 1942 року (СК-42) і Балтійська система висот 1977 року, що досі в основному задовольняло потреби країни. Однак у сучасних умовах прискореного технологічного розвитку державна геодезична мережа та система відліку за своєю густотою і точністю пунктів уже не може на належному рівні забезпечити перехід до інших систем координат та необхідної точності прив'язки до геодезичних пунктів, а також задовольнити потреби економіки, науки, оборони та безпеки держави.

Топографічними картами масштабу 1:10 000 територію України покрито на 96%, 1:25 000, 1:50 000, 1:100 000, 1:200 000, 1:500 000, 1:1000 000 - всю територію України, а топографічними планами масштабу 1:2 000 і 1:5 000 територію, що охоплює 95% міст і селищ. Разом з цим близько 70% топографічних карт і планів усіх масштабів створено понад 10 років тому і за своєю актуальністю та інформаційним змістом вони не відповідають сучасним потребам. Це стосується і тематичного та спеціального картографування. Указом Президента України від 1 серпня 2001 р. № 574 прийнято рішення про створення Національного атласу України як цілісної системи тематично пов'язаних і взаємоузгоджених карт, що повинні забезпечити інформаційну підтримку розвитку держави. Крім цього потрібно створити систему атласів, у тому числі загальногеографічного, довідкового та тематичних.

Впровадження в різних галузях економіки геоінформаційних систем зумовлює необхідність забезпечення їх цифровою картографічною інформацією. Вже створено цифрові карти масштабу 1:1 000 000, 1:500 000, 1:200 000, 1:50 000 на всю територію України, масштабу 1:10000 та більших масштабів на великі міста та окремі ділянки місцевості на основі існуючих картографічних матеріалів. Розпочато роботи із створення інформаційних банків та баз геопросторових даних. У розробках геоінформаційних систем використовуються в основному інструментальні програмні засоби іноземного виробництва.

Фундаментальні та прикладні наукові дослідження спрямовуються на дослідження фігури Землі, її гравітаційного поля, вертикальних та

горизонтальних рухів земної поверхні, встановлення вихідних дат, побудову опорних геодезичних мереж, розроблення методів і технологій геоінформаційного картографування, концептуальних основ еколого-географічного картографування, цифрових технологій та засобів збирання і оброблення геопросторових даних, автоматизованих засобів видання картографічної продукції, математичних методів оброблення геодезичних даних, розроблення програмно-технічних комплексів для цифрової обробки матеріалів аеро- та космічної зйомки, відпрацювання технологій створення геодезичних мереж.

Вже завершено розробку і налагоджено серійний випуск вітчизняних цифрових фотограметричних станцій, програмно-технічного комплексу цифрового картографування, впровадження яких створило передумови для переходу топографо-геодезичного виробництва на якісно новий рівень. Ця продукція експортується до розвинутих країн світу, зокрема до США, Швеції, Китаю та інших.

Протягом останніх років виконано значні обсяги робіт з геодезичного та картографічного забезпечення демаркації державного кордону із Словацькою Республікою, Республікою Польща та делімітації - з Республікою Білорусь, Республікою Молдова, сухопутної ділянки державного кордону з Російською Федерацією. Розпочато перевірку (редемаркацію) державного кордону з Угорщиною. Після завершення облаштування державного кордону проводитиметься комплекс топографо-геодезичних та картографічних робіт, пов'язаних з демаркацією та редемаркацією всієї лінії державного кордону.

Міжнародні зв'язки України у сфері геодезії та картографії за останні роки розширилися. Укладено міжнародні угоди про співробітництво з більшістю країн СНД та рядом країн Європи. Україна бере участь у роботі багатьох міжнародних професійних організацій, а саме: Європейського комітету відповідальних за офіційне картографування (EuroGeographics), Міжнародній картографічній асоціації (ICA), Міждержавній раді з геодезії, картографії та дистанційного зондування Землі країн СНД, Міжнародній федерації геодезистів (FIG), Міжнародному товаристві фотограмметрії та дистанційного зондування Землі (ISPRS), Комітеті ООН із стандартизації географічних назв, Технічному комітеті по стандартизації географічної інформації TC211/ISO. Виконано ряд спільних проєктів, у тому числі із створення умов для впровадження національної інфраструктури геопросторових даних, MapBSR - із створення цифрової карти для оцінки довкілля регіону Балтійського моря, EuroGlobalMap (EGM) та Global Mapping (GM) - із створення базових наборів цифрових геопросторових даних відповідно на територію Європи та на всю земну кулю.

Основні тенденції розвитку топографо-геодезичної та картографічної діяльності в Україні обумовлюються розвитком інформаційних технологій, глобальних систем визначення місцезнаходження об'єктів, аерокосмічних систем високої роздільної здатності для отримання інформації про Землю, цифрових методів обробки зображень та геопросторової інформації тощо. На



стан справ у цій сфері в подальшому здійснюватимуть вирішальний вплив такі основні технологічні чинники, як розвиток глобальної та національної інфраструктури геопросторових даних (збирання, оброблення та розповсюдження), широке використання геоінформаційних систем і телекомунікаційних технологій як основного засобу забезпечення доступу суспільства до геопросторових даних та інформації; розширення сфери використання цифрових технологій, впровадження мультиспектральних систем дистанційного зондування Землі високої роздільної здатності, створення високопродуктивних засобів отримання просторової інформації про Землю в режимі реального часу на основі систем оптико-електронного сканування місцевості та цифрової аерофотозйомки; створення Європейської супутникової адіонавігаційної системи "Галілео", впровадження третьої цивільної частоти в системі NAVSTAR та створення на цій базі регіональних диференційних СРНС-мереж, які забезпечують виконання більшості геодезичних робіт.

Крім цього, рішення про набуття асоційованого членства в Європейському Союзі та підготовка до вступу в Північноатлантичний союз зумовлюють необхідність гармонізації українського законодавства у сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності та інформації з європейським, адаптації до стандартів ISO щодо якості та форматів обміну геопросторових даних, модернізації державної геодезичної мережі та системи відліку згідно з вимогами Європейського Союзу.

## **ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ**

### **6.1. Загальні засади землеустрою**

Відповідно до статті 181 Земельного кодексу України землеустрій — це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. Землеустрій в Україні регулюється окремим розділом Земельного кодексу України (Глава 31) та окремим Законом України "Про землеустрій". Правову основу землеустрою становлять також закони України "Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність", "Про планування і забудову територій", цей Закон, закони України та інші нормативно-правові акти.

Землеустрій забезпечує:

- реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо;

- надання інформації для правового, економічного, екологічного і містобудівного механізмів регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях шляхом встановлення особливого режиму та умов використання й охорони земель;

- встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів;

- прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях;

- організацію території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій з метою створення просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни;

- розробку і здійснення системи заходів із землеустрою для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами та хімічними речовинами тощо, консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам;

- організацію території підприємств, установ і організацій з метою створення умов сталого землекористування та встановлення обмежень і обтяжень (земельних сервітутів) у використанні та охороні земель несільськогосподарського призначення;

- отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та інших даних, необхідних для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

Система землеустрою включає:

- законодавчо визначену діяльність у сфері землеустрою;
- органи, що здійснюють державне регулювання у сфері землеустрою;
- організацію, регулювання та управління у сфері землеустрою;
- здійснення землеустрою на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях;
- державний і самоврядний контроль за здійсненням землеустрою;
- наукове, кадрове та фінансове забезпечення землеустрою;
- суб'єкти та об'єкти землеустрою.

Суб'єктами землеустрою є органи державної влади та органи місцевого

самоврядування, юридичні та фізичні особи, які здійснюють землеустрій, землевласники та землекористувачі, а об'єктами — територія України, території адміністративно-територіальних утворень або їх частин, території землеволодінь та землевикорстань чи окремі земельні ділянки.

Землеустрій базується на таких принципах:

- дотримання законності;
- забезпечення науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів між галузями економіки з метою раціонального розміщення продуктивних сил, комплексного економічного і соціального розвитку регіонів, формування сприятливого навколишнього природного середовища;
- організації використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну і соціальну ефективність виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля та агроландшафтів;
- створення умов для реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами їхніх конституційних прав на землю;
- забезпечення пріоритету сільськогосподарського землеволодіння і землекористування;
- забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки, охорони земельних ресурсів і відтворення родючості ґрунтів, продуктивності земель сільськогосподарського призначення, встановлення режиму природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

## 6.2. Здійснення землеустрою органами влади України

Регулювання у сфері землеустрою здійснюють Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у межах повноважень, встановлених законом.

До повноважень **Верховної Ради України** у сфері землеустрою належать:

- визначення засад державної політики у галузі використання та охорони земель;
- затвердження документації із землеустрою щодо визначення та встановлення в натурі (на місцевості) державного кордону України;
- затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель;
- вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до Конституції України.

До повноважень **Кабінету Міністрів України** у сфері землеустрою належать:

- реалізація державної політики у галузі використання та охорони земель;
- організація здійснення землеустрою;
- розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель;
- розробка і затвердження в межах своїх повноважень нормативно-правових актів з питань землеустрою;
- координація діяльності органів виконавчої влади з питань землеустрою;
- організація здійснення державного контролю при проведенні землеустрою;
- вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у сфері землеустрою (яким є **Держгемагенство**) належать:

- внесення пропозицій про формування державної політики у сфері землеустрою і забезпечення її реалізації;
- участь у розробленні та реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель;
- здійснення землеустрою і державного контролю за використанням та охороною земель;
- здійснення ліцензування відповідно до закону;
- розроблення та затвердження в установленому законодавством порядку нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою;
- вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

До повноважень **Верховної Ради Автономної Республіки Крим** на території республіки у сфері землеустрою належать:

- забезпечення реалізації державної політики у галузі використання та охорони земель;
- розроблення, затвердження та участь у реалізації республіканських програм використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів відповідно до загальнодержавних програм;
- погодження та участь у реалізації загальнодержавних програм використання та охорони земель у межах території Автономної Республіки Крим;
- координація діяльності районних і міських (міст республіканського значення) рад у сфері землеустрою;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів і контролю за використанням та охороною земель;
- вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

До повноважень **Ради міністрів Автономної Республіки Крим** у сфері

землеустрою належать:

- забезпечення реалізації державної політики у галузі використання та охорони земель;
- участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних та республіканських програм щодо використання та охорони земель;
- координація діяльності державних органів земельних ресурсів;
- координація здійснення землеустрою і державного контролю за використанням та охороною земель;
- вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

До повноважень **обласних рад** у сфері землеустрою належать:

- забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів;
- організація землеустрою;
- координація робіт із землеустрою;
- вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

В зв'язку із особливим статусом міст Київ та Севастополь, органи місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць мають особливі повноваження щодо організації здійснення землеустрою на їх території. Ці повноваження визначені окремою статтею 16 Закону України „Про землеустрій”:

- розробка, затвердження і реалізація цільових програм, схем та проектів землеустрою щодо використання та охорони земель;
- організація здійснення землеустрою;
- організація і здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності при проведенні землеустрою;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- інформування населення про заходи, передбачені землеустроєм;
- вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

До повноважень **місцевих державних адміністрацій** у сфері землеустрою належать:

- забезпечення реалізації державної політики у галузі використання та охорони земель;
- участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм щодо використання та охорони земель;
- координація діяльності державних органів земельних ресурсів;
- координація здійснення землеустрою і державного контролю за використанням та охороною земель;
- інформування населення про заходи, передбачені землеустроєм;
- вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

До повноважень **районних рад** у сфері землеустрою на території району належать:

забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель;

координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

організація землеустрою та затвердження землевпорядних проектів;

вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

До повноважень **сільських, селищних, міських рад** у сфері землеустрою на території сіл, селищ, міст належать:

- організація і здійснення землеустрою;

- здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;

- координація здійснення землеустрою та контролю за використанням і охороною земель комунальної власності;

- інформування населення про заходи, передбачені землеустроєм;

- вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону.

Повноваження районних у містах рад у сфері землеустрою визначаються міськими радами.

### **6.3. Особливості проведення землеустрою на різних адміністративних рівнях**

#### **6.3.1. Проведення землеустрою на загальнодержавному та регіональному рівнях**

Державний кордон України визначається рішеннями Верховної Ради України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Документацію із землеустрою щодо визначення державного кордону України готує комісія, створена Кабінетом Міністрів України, яка узгоджує з відповідною комісією суміжної держави питання визначення державного кордону України. На основі узгодженого рішення цих комісій готується протокол визначення державного кордону України і відповідні графічні матеріали, які погоджуються Кабінетом Міністрів України і подаються на розгляд Верховної Ради України. На підставі рішення Верховної Ради України розробляється документація із землеустрою щодо встановлення в натурі (на місцевості) державного кордону України.

Загальнодержавні і регіональні програми використання та охорони земель розробляються в розвиток програм економічного, науково-технічного та соціального розвитку України і охорони довкілля. Загальнодержавні і регіональні програми використання та охорони земель визначають склад та обсяги першочергових і перспективних заходів з використання та охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення їх реалізації. Порядок розробки загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Для встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень розробляються проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж відповідних адміністративно-територіальних утворень. Проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень розробляються для створення повноцінного життєвого середовища та створення сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, і затвердженої містобудівної документації. Порядок розробки проектів землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень установлюється законодавством України.

З метою врахування громадських інтересів при здійсненні землеустрою органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень:

- інформують у разі необхідності населення через засоби масової інформації про заходи, передбачені землеустроєм;
- залучають представників громадських організацій та об'єднань громадян до участі в обговоренні загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, схем землеустрою адміністративно-територіальних утворень;
- готують пропозиції щодо врахування інтересів територіальних громад при здійсненні землеустрою.

### **6.3.2. Проведення землеустрою на місцевому рівні**

Проекти землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проекти розмежування земель державної та комунальної власності визначають:

- місце розташування і розміри земельних ділянок, що знаходяться в державній власності за категоріями земель;
- місце розташування і розміри земельних ділянок комунальної власності територіальної громади за категоріями земель;
- місце розташування і розміри земельних ділянок, що знаходяться у власності юридичних та фізичних осіб за категоріями земель;
- правове, організаційне і фінансове забезпечення, строки реалізації та економічну, соціальну й екологічну ефективність розмежування земель державної та комунальної власності.

Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок складаються у разі надання, передачі, вилучення (викупу), відчуження земельних ділянок. Порядок складання проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів складаються на основі затверджених у встановленому законодавством порядку генеральних планів населених пунктів або можуть розроблятися

окремою їх частиною. Проекти землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів складаються з метою обґрунтування, розробки і подальшої реалізації необхідного обсягу організаційних та інженерно-технічних заходів з освоєння, поліпшення якості земель, їх раціонального використання та охорони, захисту від руйнівних процесів. Проекти землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів розробляються на певний період та поетапно згідно з генеральними планами населених пунктів і визначають:

- використання земель відповідно до цільового призначення;
- землі, що знаходяться у власності, користуванні, в тому числі орендовані;
- організаційні, правові, фінансові та інші заходи щодо вдосконалення структури територій, освоєння земель, поліпшення їх якості, рекультивації, консервації;
- необхідність і обсяги економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель;
- заходи для забезпечення режиму використання земель охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон і зон особливого режиму використання, а також відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам внаслідок встановлення цих зон;
- напрями природоохоронної діяльності.

Врахування державних інтересів при здійсненні землеустрою на місцевому рівні полягає у виконанні заходів, передбачених загальнодержавними програмами щодо використання та охорони земель, схемами землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель, проведення державної експертизи і здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Врахування громадських інтересів при здійсненні землеустрою на місцевому рівні полягає в прогнозуванні та забезпеченні комплексного розвитку соціальної та інженерної інфраструктури території. Врахування приватних інтересів при здійсненні землеустрою на місцевому рівні полягає у забезпеченні фізичним та юридичним особам рівних можливостей набуття у власність або користування, у тому числі на умовах оренди, земельних ділянок і в захисті їхніх прав на землю.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. N2768-III.
2. Закон України від 22 травня 2003 року N858-IV "Про землеустрій".
3. Закон України від 16 червня 2003 р. №962-IV „Про охорону земель”.
4. Закон України від 18 березня 2004 р. №1629-IV "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу".
5. Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. №666/94 "Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва".



6. Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. №720/95 "Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність".
7. Указ Президента України від 12 березня 1996 р. N179/96 "Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України".
8. Указ Президента України від 21 квітня 1998 р. №332"Про захист прав власників земельних часток (паїв)".
9. Указ Президента України від 15 грудня 1998 р. №1353 "Про гарантування захисту економічних інтересів та поліпшення соціального забезпечення селян-пенсіонерів, які мають право на земельну частку (пай)".
10. Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. №529 "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" .
11. Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99 „Про систему центральних органів виконавчої влади”.
12. Постанова Кабінет Міністрів України від 22 лютого 2000 р. N386 "Про урядовий орган державного управління".
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. N1524 „Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України”.
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. N224 „Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів”.
15. Наказ Держкомзему від 17 червня 2008 р. N123 „Про затвердження положень про територіальні органи земельних ресурсів”.
16. Англо-український словник термінів і понять з державного управління / Уклали: Г. Райт та ін.: Пер. В. Івашко.–К.: Основи, 1996. – 128 с.
17. Бандурка О.О. Державне управління проблеми уточнення поняття та визначення меж його використання / О.О. Бандурка // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. - 2004. - № 3.-С. 26-32.
18. Добряк Д.С., Мартин А.Г. Землеустрій – наукова основа раціонального використання та охорони земельних ресурсів// Землеустрій і кадастр. – 2006. – №1.– С. 10-16.
19. Єрмоленко В.М., Правові основи майнових і земельних відносин: Навчальний посібник. – К.: Магістр ХХІ сторіччя, 2006. – 382 с.
20. Кривов В.М. Актуальні питання управління земельними ресурсами та їх охорони// Землевпорядний вісник.– 2006.– №1,– С. 70-72.
21. Мартин А., Горбатович С. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення: наслідки та перспективи // Землевпорядний вісник. – 2006. – №2. –С. 58-60.
22. Мартин А., Погурельський С. Земельна політика України: стратегія адаптації до вимог Європейського Союзу // Землевпорядний вісник. – 2006. – № 1. – С. 50-52.
23. Нижник Н. Р., Машков О. А.: Навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

24. Райт Г. Державне управління. – К.: Основи, 1994. – 190 с.

25. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Колектив авторів. Наук. керівник Цветков В.В. – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.

26. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізації взаємодії: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

### ***ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ***

1. Розкрийте сутність управління земельними ресурсами.
2. Визначте предмет та об'єкт дисципліни.
3. Дайте загальну характеристику функцій управління земельними ресурсами.
4. У чому полягає значення ефективного управління земельними ресурсами в збільшенні доходів державного та місцевих бюджетів?
5. Висвітліть наукові принципи управління земельними ресурсами.
6. Визначте стратегію і тактику управління земельними ресурсами.
  
10. Висвітліть основні механізми регулювання земельно-майнових відносин.
11. Охарактеризуйте особливості оцінки земель населених пунктів методом порівняння та аналізу існуючих продаж.
12. Охарактеризуйте планово-картографічне забезпечення системи управління земельними ресурсами.
13. У чому полягає правове регулювання плати за землю?
14. Дайте оцінку ролі Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" 1997 р. в управлінні земельними ресурсами.
15. Як просувається реалізація Указу Президента України "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки"?
16. Коли вступив у дію Закон України "Про землеустрій"?
17. Визначте роль державного земельного кадастру в системі управління земельними ресурсами.
18. Коли було прийнято державний земельний кадастр в Україні?
19. Які принципи регулювання земельних відносин в містах України ви знаєте?
20. Висвітліть механізм реєстрації та обліку земельно-майнових відносин.
21. Які методи управління муніципальною нерухомістю ви знаєте?
22. Дайте оцінку інформаційному забезпеченню управління земельними ресурсами міст.
23. Висвітліть повноваження представницьких органів місцевого самоврядування з управління муніципальною нерухомістю. У чому полягає компетенція місцевих органів влади з питань регулювання земельних відносин?
24. Охарактеризуйте принципи сучасного землевпорядкування.
25. Визначте структуру землевпорядкування агроформувань.
26. Висвітліть характерні риси організації земельно-оціночних робіт в населених пунктах.

