

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82:332.33

Т.Г. Титаренко, асистент

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ****Т.Г. Титаренко**, ассистент

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ****Tetiana Tytarenko**, assistant

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

**FUNCTIONAL DESCRIPTION OF SUBJECTS STATE DEPARTMENTS
GOVERNANCE LAND RELATIONS**

Розглянуто функції суб'єктів державного управління земельними відносинами, що визначають сутність діяльності останніх, визначено особливості реалізації таких функцій та чинники, які перешкоджають суб'єктам управління їх ефективно виконувати. За результатами аналізу системно-універсальних характеристик сучасного нормативно-правового забезпечення сформовано заходи для ефективної реалізації функцій органів управління земельними відносинами.

Ключові слова: державне управління земельними відносинами, суб'єкти управління земельними відносинами, функції державного управління, цільові функції суб'єктів управління, повноваження органів управління.

Рассмотрены функции субъектов государственного управления земельными отношениями, определяющие сущность деятельности последних, определены особенности реализации таких функций и факторы, препятствующие субъектам управления их эффективно исполнять. По результатам анализа системно-универсальных характеристик современного нормативно-правового обеспечения сформированы меры для эффективной реализации функций органов управления земельными отношениями.

Ключевые слова: государственное управление земельными отношениями, субъекты управления земельными отношениями, функции государственного управления, целевые функции субъектов управления, полномочия органов управления.

The article describes the functions of the subjects state management of land relations that define the essence of the activity for last ones, the features of the implementation of such functions and the factors that prevents to implement it effectively for subjects of management. According to the analysis of system-universal characteristics of modern regulatory support measures for the effective implementation of the functions of government land relations are formed.

Key words: state management of land relations, land management entities relations, functions of government, special-purpose functions of management subjects, powers of government.

Постановка проблеми. Створення і практична реалізація цілісної системи органів державного управління земельними ресурсами, яка буде ефективно виконувати покладені на неї функції, є однією з умов, що визначає стабільність політичного, соціального й економічного розвитку нашої країни [6, с. 236]. Завдання, функції та повноваження органів, уповноважених здійснювати управління земельними відносинами, визначені, але в різних спеціальних законодавчих та нормативно-правових актах, у відповідних положеннях, не узгоджені між собою або повторюються. У цих актах не відслідковується системність у підходах при розподілі повноважень, у результаті чого виникає подібність функцій та їх дублювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним і прикладним аспектам вирішення багатогранних проблем розбудови системи державного управління приділяли увагу такі вчені: В. Авер'янов, В. Цветков, Г. Атаманчук, Н. Нижник, І. Олійченко, Л. Оліфіренко, М. Стрілець, В. Бакуменко, О. Руденко. Особливості формування і напрями розвитку земельних відносин, повноваження корелянтів, які опікуються земельною реформою, досліджували О. Алимов, А. Кузьмін, А. Мірошниченко, Л. Новаковський, В. Носік, А. Третяк, М. Шульга, Ш. Ібатуллін, О. Степенко та інші вітчизняні науковці. Між тим, окремі питання залишаються ще недостатньо дослідженими. Зокрема, теоретико-методологічні основи функціонування суб'єктів державного управління земельними відносинами.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Важливою передумовою розвитку земельних відносин є забезпечення якісної реалізації своїх функцій органами державного управління земельними відносинами і, як наслідок, ефективність діяльності адміністративного апарату. Тому дослідження функцій суб'єктів державного управління земельними відносинами задля удосконалення всієї системи зазначених органів є актуальним та потребує подальших досліджень.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження функцій суб'єктів державного управління земельними відносинами, що визначають сутність діяльності останніх, особливості реалізації таких функцій та виявлення чинників, які перешкоджають суб'єктам управління їх реалізовувати, розроблення заходів для забезпечення ефективною реалізації органами управління земельними відносинами покладених на них функцій і завдань.

Виклад основного матеріалу. Функції державного управління в сукупності і взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу функціональну структуру державного управління. Функціональна структура державного управління є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади в їх взаємодії. Ця структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє. Базовою конструкцією функціональної структури державного управління є функції державного управління, навколо яких і для яких формуються управлінські функції самих органів державної влади. У результаті кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілений по «вертикалі» та «горизонталі» [2, с. 89].

Загалом під терміном «функція» розуміється робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [25]. У перекладі з латинської *functio* (діяльність, виконання) – стала сукупність однорідних спеціалізованих робіт (дій, операцій), здатність реалізації яких підтримується в організації, обов'язок оператора (технічного об'єкта або людини) виконувати яку-небудь операцію [3, с. 745–746].

В управлінні під функцією слід розуміти основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися управлінцями. Функції управління – основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. Ось чому функції управління прийнято вважати однією із засадничих, фундаментальних категорій науки державного управління [9].

Енциклопедичний словник з державного управління дає таке визначення функції органу виконавчої влади й/або його підрозділу – це конкретна дія щодо реалізації або забезпечення реалізації владних повноважень, доручена державі суспільством, здійснювана державними службовцями, чітко спрямована на досягнення певного результату, що має зовнішнього стосовно цього органу виконавчої влади (підрозділу) користувача [3, с. 745–746].

Виходячи з визначення функцій державного управління як процесу здійснення впливу на суспільні відносини, науковці виділяють такі види функцій державного управління, які у свою чергу є окремими стадіями здійснення державного управління: прогнозування; планування; організація; регулювання; координація; облік (статистика); контроль.

Наведене розмежування функцій державного управління має умовний характер, оскільки в дійсності, на практиці, вони переплітаються, взаємодіють між собою в єдиній системі впливу суб'єкта на об'єкт управління.

Функції управління у галузі земельних відносин у доктрині визначаються як види (напрями) діяльності, яку здійснюють уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання та охорони земель [4, с. 180; 11, с. 338].

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Оскільки фактична діяльність органів державної влади неможлива без використання певних прав і виконання певних обов'язків, то функції суб'єктів державного управління у сфері земельного регулювання органічно пов'язані з державно-владними повноваженнями.

Земельне законодавство розрізняє три групи суб'єктів управління земельними відносинами. При цьому до першої групи належить єдиний орган законодавчої влади Верховна Рада України (детально розглянуто автором у джерелах [24]).

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

До третьої групи відносяться органи виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України; б) Рада міністрів Автономної Республіки Крим; в) місцеві державні адміністрації; г) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин (Міністерство екології та природних ресурсів України); д) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин (Міністерство екології та природних ресурсів України); е) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, у галузі земельних відносин (Державна екологічна інспекція України); є) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин (Міністерство аграрної політики та продовольства України та, з листопада 2014 року, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України); ж) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (з вересня 2014 року – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру); з) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у сфері земельних відносин (з вересня 2014 року – Державна екологічна інспекція України); и) державні органи приватизації у галузі земельних відносин.

У зв'язку з анексією Автономної Республіки Крим та м. Севастополя Російською Федерацією, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Республіканський комітет по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, а також Севастопольська міська рада фактично припинили виконання повноважень з управління земельними відносинами, що визначені законами України, на території Автономної Республіки Крим.

Функції кожного із зазначених вище органів визначаються завданнями, які належить їм вирішувати, та відображають специфіку їх діяльності і визначають коло їх обов'язків.

У найбільш загальних рисах функції управління земельними відносинами охоплюють таке: 1) організацію діяльності всіх структур цієї управлінської системи та організацію функціонування всіх підлеглих їй елементів; 2) координацію їх діяльності з метою досягнення кінцевої мети; 3) контроль за їх діяльністю з метою забезпечення досягнення кінцевої мети управління.

Загальні функції суб'єктів управління земельними відносинами конкретизовані в їх спеціальних функціях. Розглянемо найбільш важливі з них, які є базовими, оскільки слугують запорукою виконання всіх інших функцій.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

1. Однією з головних у діяльності органів управління земельними відносинами, на нашу думку, є *функція обліку земель*.

Облік земель здійснюється у Державному земельному кадастрі. Державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах кордонів України, їх цільове призначення, обмеження в їх використанні, а також дані про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами. Державний земельний кадастр є основою для ведення кадастрів інших природних ресурсів, а також для ведення містобудівного кадастру.

Облік земель у Державному земельному кадастрі здійснюється за кількістю та якістю земель і земельних угідь [16], а тому й облікова функція в галузі земельних відносин має два різновиди, що відображають її сутність (представлено на рис. 1).

Організація введення державного земельного кадастру покладена на Кабінет Міністрів України (пункти “д”, “е” ст. 13 Земельного кодексу України). Відомості щодо кількості та якості земель узагальнюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Міністерство аграрної політики та продовольства України).

Слід зауважити, що процес обліку земель повноцінно розпочався лише після прийняття Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI.

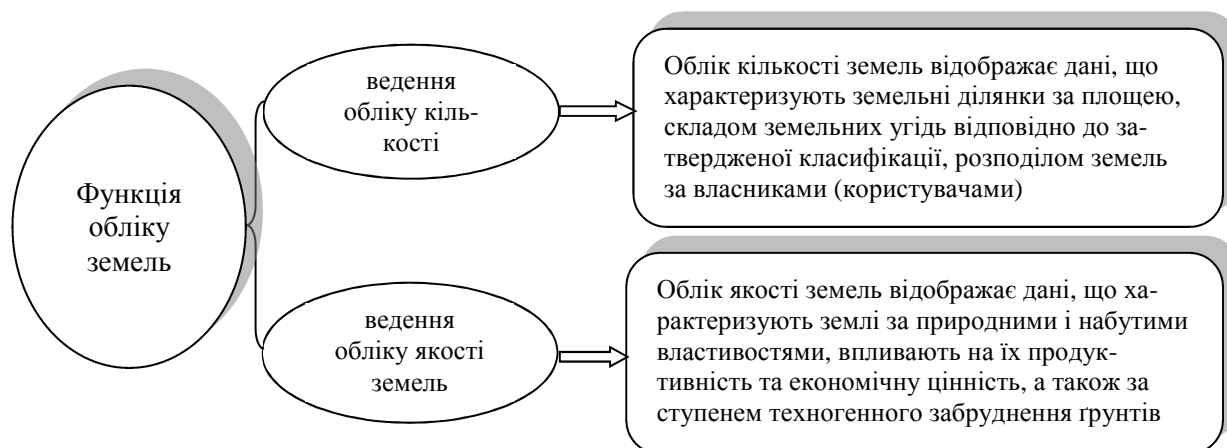


Рис. 1. Різновиди функції обліку земель

2. *Функція планування* використання земель та їх охорони обумовлена потребою населення та галузей економіки у землі, у раціональному, ефективному та ощадливому використанні земельних ресурсів, забезпечення здорового довкілля і здійснення заходів з відтворення земель. Для органів державного управління земельними відносинами вона є обов’язковою у зв’язку з тим, що загальновідомо і доведено практикою, що тільки чітко визначена, наперед спланована, а не стихійна, діяльність у будь-якій галузі може бути ефективною.

Формами планування використання земель є: розробка та затвердження програм використання земель (державних, регіональних); планування територій; природно-сільськогосподарське районування земель.

Функція планування в галузі земельних відносин охоплює широкий спектр діяльності: від визначення основних напрямків державної політики в цій галузі до конкретизації їх під час розроблення і затвердження програм використання та охорони земель, генеральних планів населених пунктів, пропозицій щодо зміни меж сіл, селищ, районів та міст, схем районного планування, розрахованих на перспективу.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

У межах планування територій можуть складатися, зокрема, схеми планування території району та схеми планування території сільради. Зонування є різновидом територіального планування, здійснюється у межах населених пунктів, встановлює вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. Природно-сільськогосподарське районування земель – це поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Районування є основою для розроблення землепорядної документації відносно земель сільськогосподарського призначення. Використання та охорона сільськогосподарських угідь здійснюються відповідно до природно-сільськогосподарського районування.

Територіальне планування та природно-сільськогосподарське районування земель дуже тісно пов'язані з функцією організації землеустрою, яку ми розглянемо нижче.

Хоча планування і є однією з основних функцій у державному управлінні, зазначена функція на сьогодні практично не реалізована на найвищому державному рівні в частині розроблення та затвердження державних програм використання земель.

Так, відповідно до пункту "г" ст. 13 Земельного кодексу України до повноважень Кабінету Міністрів України належить розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель, а згідно зі ст. 6 та ст. 177 Земельного кодексу України Верховна Рада України має затверджувати такі загальнодержавні програми, а також повинна визначати засади державної політики в галузі використання та охорони земель. У зазначеному процесі планування має брати участь і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин (Міністерство екології та природних ресурсів України) і центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р було схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року та доручено Держкомзему розробити проект Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Однак розроблений лише у 2013 році проект зазначеної вище програми так затверджено і не було.

Невиконання зазначеної функції на державному рівні призводить до відсутності послідовної державної політики щодо комплексного розвитку земельних відносин, земельного законодавства, проведення та фінансування землеустрою і земельного кадастру, формування інвестиційно-привабливого землекористування, непрофесіоналізму в реформуванні системи управління земельними відносинами та створенні якісної системи державного земельного кадастру.

На місцевому ж рівні функція планування досить успішно виконується органами місцевого самоврядування. Так, наприклад, до регіональних програм використання земель належить Програма розвитку земельних відносин та охорони земель у Херсонській області на 2014–2018 роки, затверджена рішенням обласної ради Херсонської області від 08.07.2014 року № 1015 [22], до місцевих програм – Програма розвитку земельних відносин на території міста Чернігова на 2013–2016 роки, що затверджена рішенням Чернігівської міської ради від 7 червня 2013 року [23].

На нашу думку, програмно-цільове регулювання розвитку земельних відносин, використання земельних ресурсів та їх охорони нині є основоположним напрямком у діяльності суб'єктів управління земельними відносинами.

3. Не менш важливою за значенням функцією управління в галузі земельних відносин є *функція розподілу та перерозподілу земель*.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

На думку А.М. Мірошніченка, зазначена функція полягає у наданні земельних ділянок державної та комунальної власності у власність та користування, відчуженні земельних ділянок інших форм власності у державну або комунальну власність, припиненні права землекористування ділянками державної та комунальної власності, зміні цільового призначення земельних ділянок [11, с. 351].

Так, суб'єкти управління земельними відносинами, що належать до другої групи (детально розглядалося вище), мають повноваження розпоряджатися землями відповідних територіальних громад (ст. 7–12 Земельного кодексу України). Повноваження розпоряджатися землями державної власності в межах визначених Земельним кодексом України належить і Кабінету Міністрів України (ст. 13) і центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру) (ст. 15-1) і місцевим державним адміністраціям (ст. 17).

Верховна Рада України має право погоджувати продаж земельних ділянок, що перебувають у власності держави, іноземним державам та іноземним юридичним особам. Частина 2 ст. 176 Земельного кодексу України передбачає повноваження парламенту щодо затвердження форми та порядку видачі державного акта України на межі адміністративно-територіального утворення тощо.

Також до розпорядчої функції Верховної Ради України відноситься повноваження щодо погодження питань, пов'язаних зі зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припинення права постійного користування ними. На наш погляд, таке погодження має управлінський характер, а тому в разі потреби має здійснюватися відповідним органом виконавчої влади.

Незважаючи на те, що земельним законодавством визначено органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які мають повноваження щодо розпорядження землями, і в науковому середовищі, і в політичних колах досі відбуваються дискусії з приводу того, кому має належати функція з розпорядження землями нашої держави.

4. Ще однією важливою функцією у сфері управління земельними відносинами є законодавча, або *нормативно-правова функція*.

Головним суб'єктом управління, на кого покладено виконання нормативно-правової функції, є парламент. Повноваження Верховної Ради України, які визначають зазначені функції парламенту в управлінні земельними відносинами, визначені Конституцією України, Земельним кодексом України, а також Законами України «Про охорону земель», «Про землеустрій».

Також слід зазначити, що законодавча функція парламенту дублюється у різних законах. Положення п. “а” ст. 6 Земельного кодексу України фактично відтворюють стосовно окремого випадку (регулювання земельних відносин) загальні положення п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України, за якими до повноважень Верховної Ради України належить «видання законів». Аналогічно, положення пп. “б” та “в” ст. 6 Земельного кодексу України (визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель, затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель) фактично відтворюють загальні положення п. 3 ч. 1 ст. 85 та п. 6 ч. 1 ст. 85 Конституції України та є ідентичними положенням пп. 1, 2, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про охорону земель», а також пп. “а” та “в” ч. 1 ст. 9 Закону України «Про землеустрій» [10].

На жаль, дублювання законодавчої функції парламенту в різних законах жодним чином не сприяє здійсненню Верховною Радою України якісної законодавчої роботи.

Здійснення нормативно-правового забезпечення у сфері земельних відносин Земельний кодекс України покладає на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин (ст. 15). Надзвичайно складна си-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

туація склалася з визначенням такого органу. Так, до листопада 2014 року таким органом було Міністерство аграрної політики та продовольства України, в положенні про яке зазначено, що Міністерство аграрної політики та продовольства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації, зокрема, державної політики земельних відносин [15].

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 690 «Про внесення змін до Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» і це Міністерство також визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель. Також на зазначене Міністерство покладено відповідні функції у сфері забезпечення формування державної політики у сфері земельних відносин, які є тотожними деяким функціям Міністерства аграрної політики та продовольства України.

Так, на обидва Міністерства покладено нормативно-правову функцію із затвердження: порядку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів; нормативно-правових актів у сфері державної експертизи землевпорядної документації, зокрема методики проведення державної експертизи землевпорядної документації; форму і порядок надання інформації щодо моніторингу земель (крім земель сільськогосподарського призначення); визначення видів межових знаків, якими закріплюються межі земельних ділянок, і порядок відновлення меж земельних ділянок.

Таким чином, усунення дублювання зазначених повноважень різних міністерств дуже необхідне, оскільки розібратися, хто і які саме нормативно-правові акти у сфері земельних відносин має приймати, майже неможливо.

У межах нормативно-правової функції також необхідно виділити функцію стандартизації і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів.

Стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів здійснюється з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян через прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо.

Нормативно-правова функція стандартизації і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів покладена на Кабінет Міністрів України (ст. 165 Земельного кодексу України).

5. Заслуговує на увагу і *координаційна функція* суб'єктів управління земельними відносинами.

Координація як функція забезпечує узгодження діяльності систем управління. Завдяки координуванню узгоджують дії керівників не тільки всередині управлінської ланки, а й дії керівників інших управлінських структур.

Координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів належить до повноважень як обласних рад, так і районних, сільських, селищних, міських рад (ст. 8, 9, 10, 12 Земельного кодексу України). Щодо координації діяльності державних органів земельних ресурсів – це функція місцевих державних адміністрацій (п. "є" ст. 17). Також до повноважень місцевих державних адміністрацій належить координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель (п. "в" ст. 17).

До повноважень Кабінету Міністрів України належить координація проведення земельної реформи (п. "г" ст. 13 Земельного кодексу України) та координація діяльності центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування, реалізацію державної політики у сфері земельних відносин та державний нагляд (контроль) у зазна-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ченій сфері, а також у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин.

На нашу думку, ефективність координаційної функції управління залежить від місця суб'єкта управління у структурі державного управління в певній сфері. І якщо координація діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України є ефективною у зв'язку з підпорядкуванням останньому зазначених органів, то координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів органами місцевого самоврядування, зокрема міськими радами, є малоефективною, оскільки місцеві органи земельних ресурсів міським радам невідомі та невідконтрольні.

6. *Функція встановлення меж адміністративно-територіальних утворень.* Зазначена функція управління полягає у встановленні та зміні уповноваженими органами меж адміністративно-територіальних утворень.

Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (ст. 133 Конституції України).

За даними Державного комітету статистики України, станом на 1 січня 2015 року в Україні були такі адміністративно-територіальні одиниці: АРК та 24 області, 490 районів, 460 міст (з них 184 – міста спец. статусу, республіканського, обласного значення), 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10279 сільських рад, 28388 сіл. У близько 70 % населених пунктів України встановлені межі. Станом на 1 січня 2014 року із 29 742 населених пунктів держави межі встановлені у 20 555. У тому числі: 97 містах обласного значення, 117 містах районного значення, 476 селищах та 19 865 селах.

Земельний кодекс України (ст. 174) визначає органи, які приймають рішення про встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних одиниць.

Так, рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської рад. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району, приймаються районною радою за поданням відповідних сільських, селищних рад. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена, приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідних сільських, селищних рад. Рішення про встановлення і зміну меж районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад.

Вважається, що основна причина повільних темпів робіт із встановлення меж – дефіцит коштів. Проте співставлення вартості витрат на визначення меж населених пунктів із надходженнями до бюджету від земельних ресурсів (витрати становлять 3–8 % від надходжень) дозволяє вважати, що проблема має більшою мірою суб'єктивний характер [10].

7. *Функція вирішення земельних спорів.* Її необхідність в управлінській діяльності обумовлена великою вірогідністю колізій, що виникають у процесі землекористування.

Дотепер в Україні створено дві паралельно діючі системи вирішення земельних спорів: позасудова (адміністративна) та судова. Протистояння щодо домінування між ними ознаменувало історію розвитку юрисдикційної діяльності у цій сфері, оскільки контроль над процедурою вирішення земельних спорів становить собою продовження повноважень щодо володіння, користування та розпорядження землею.

Вирішення земельних спорів – це особлива форма управлінської діяльності державних органів законодавчої, виконавчої, судової влади, спрямована на врегулювання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

розбіжностей і протистояння між суб'єктами земельних правовідносин, з метою захисту і відновлення порушених прав землекористувачів чи власників земельних ресурсів [1].

Відповідно до ст. 158 Земельного кодексу України земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, на сьогодні фактично не вирішує земельні спори, оскільки відповідно до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру зазначений орган державної влади такого повноваження не має.

Згідно з нормами Земельного кодексу України вирішення земельних спорів належить до повноважень сільських, селищних, міських рад (п. "л" ст. 9 та п. "й" ст. 12) та обласних, районних рад (п. "з" ст. 8 та п. "е" ст. 10). Частина 3 ст. 158 Земельного кодексу України передбачає вирішення органами місцевого самоврядування земельних спорів «у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах», що унеможливує здійснення зазначеної функції обласними та районними радами.

Таким чином, фактична реалізація функції управління з вирішення земельних спорів можлива лише сільськими, селищними, міськими радами. Однак у сторін земельного спору, у разі незгоди з прийнятим органом управління рішенням, завжди є можливість звернутися до суду, що фактично зводить нанівець діяльність органів управління щодо вирішення земельних спорів.

Існування повноважень щодо вирішення спорів у структурі органів державного управління є позитивним моментом, але прописана форма є недосконалою та щодо окремих моментів суперечлива, що робить її застосування неефективним.

8. Функція контролю за використанням, відтворенням та охороною земель.

Контроль за використанням та охороною земель є однією з важливих функцій державного управління у зазначеній сфері суспільних відносин. Його завдання полягають у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог земельного законодавства України. Варто звернути увагу на те, що контроль здійснюється: а) за усіма без винятку суб'єктами земельних відносин, а не лише за юридичними і фізичними особами; б) стосується всіх земель незалежно від форм власності [7].

За суб'єктом здійснення контроль поділяється на такі види: державний, самоврядний та громадський контроль.

Відповідно до ст. 188 Земельного кодексу України, а також Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV, державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

І хоча чинне законодавство виділяє два суб'єкти державного контролю, на сьогодні фактично функція контролю покладена на один державний орган – Державну екологічну інспекцію України [21].

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Чинним законодавством недостатньо врегульоване питання здійснення самоврядного контролю органами місцевого самоврядування, а також відсутній правовий механізм здійснення такого виду контролю за землями комунальної власності. На жаль, Земельний кодекс України виділив самоврядний контроль за використанням та охороною земель як окремий вид контролю, зазначив, що він здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами, але не визначив його змісту.

Здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель передбачене ст. 190 Земельного кодексу України, згідно з якою такий контроль здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища. На сьогодні відповідне положення не затверджено.

9. Функція раціонального використання та охорони земель, на нашу думку, представлена двома складовими: здійснення землеустрою та проведення моніторингу (рис. 2).

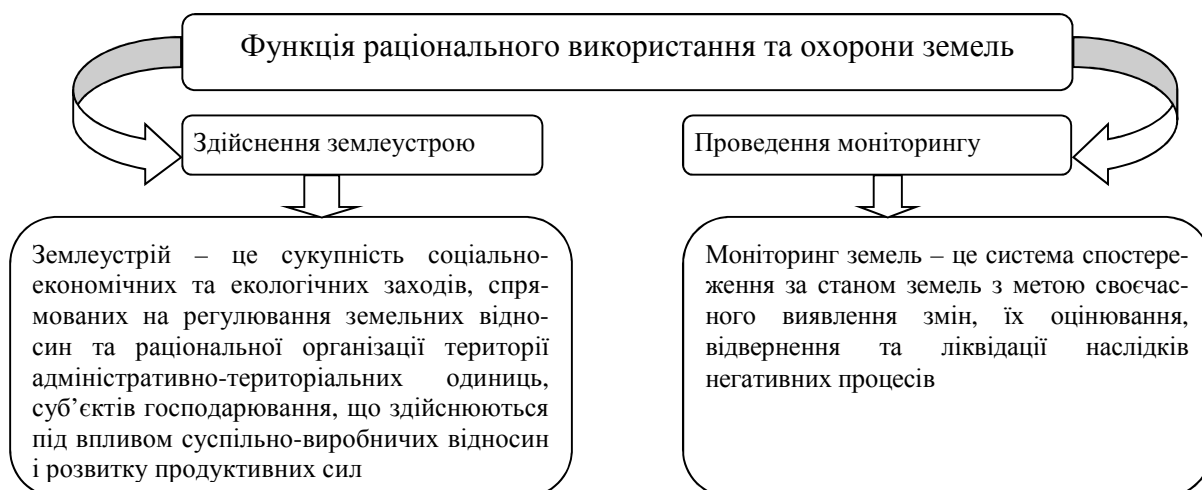


Рис. 2 Складові функції раціонального використання та охорони земель

Метою землеустрою є забезпечення раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення природних ландшафтів.

Землеустрій здійснюється суб'єктами господарювання, що є виконавцями робіт із землеустрою згідно із законом, а організують землеустрій обласні, районні, міські, селищні, сільські ради (п. "е" ст. 8, п. "з" ст. 9, п. "г" ст. 10, п. "д" ст. 12 Земельного кодексу України).

Сам по собі землеустрій передбачає здійснення заходів, що включають у себе виконання суб'єктами управління земельними відносинами інших функцій. Це, зокрема, встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, землеволодінь і землекористувань; розроблення загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель; складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних одиниць; обґрунтування встановлення меж територій з

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; складання проектів впорядкування наявних землеволодінь і землекористувань та створення нових тощо.

Моніторинг земель – важлива функція управління у сфері використання та охорони земель. У системі моніторингу земель проводиться збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки.

Організація встановлення порядку проведення моніторингу земель покладена на Кабінет Міністрів України (п. "д", "е" ст. 13 Земельного кодексу України). Ведення моніторингу земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру) та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (Міністерство екології та природних ресурсів України).

Незважаючи на достатньо розвинене правове регулювання, через певні об'єктивні та суб'єктивні фактори спостереження за станом земель сьогодні не складають всеохопної системи. Таким чином, моніторинг земель на сьогодні фактично відсутній [8, с. 55].

Висновки та пропозиції. Аналіз спеціальних функцій суб'єктів державного управління земельними відносинами свідчить про те, що вони є тісно пов'язаними між собою і направлені на реалізацію завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням. Так, функція планування тісно пов'язана з функцією обліку та є передумовою виконання всіх інших функцій, функція контролю неможлива без практичної діяльності органів управління, яка проявляється в таких функціях, як планування, регулювання та ін.

На шляху виконання своїх функцій суб'єкти державного управління земельними відносинами наштовхуються на перешкоди. Зокрема, проблематичним залишається реалізація своїх функцій суб'єктами державного управління при неузгодженій нормативно-правовій базі. Провівши так звану оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, Кабінет Міністрів України ліквідував Державну інспекцію сільського господарства, а функції останньої із здійснення державного нагляду (контролю) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель поклав на Державну екологічну інспекцію. Однак у положення про Державну екологічну інспекцію України відповідні зміни внесені не були, що унеможливує здійснення останньою зазначеної функції нагляду (контролю).

Дублювання певних функцій у різних нормативно-правових актах, покладення на різних суб'єктів управління однакових функцій, недостатність фінансування також не сприяє ефективній реалізації суб'єктами управління покладених на них функцій.

Підсумовуючи вищенаведене, вважаємо за доцільне підкреслити, що в Україні створено систему державної влади та місцевого самоврядування, на які покладено функції управління земельними відносинами. Водночас, діяльність суб'єктів управління з реалізації своїх функцій є недосконалою і має суттєві недоліки (як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру), які перешкоджають успішному розвитку земельних відносин в Україні.

Серед таких недоліків, які можна усунути задля ефективної реалізації функцій суб'єктами державного управління земельними відносинами, є такі:

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

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

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

- відсутність стабільності в системі органів управління земельними відносинами.

Тому, на наш погляд, для ефективної реалізації функцій органів управління земельними відносинами необхідно здійснити такі кроки. По-перше, оптимізувати систему державних органів управління земельними відносинами, створивши єдиний державний орган з управління земельними ресурсами як багатофункціональним і структурно складним об'єктом. Складовими частинами такого органу повинні бути агентство з управління землями державної власності, агентство з охорони навколишнього природного середовища, екологічна інспекція, інспекція з використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, департамент державного кадастру і реєстрації прав на землю.

По-друге, проаналізувати нормативно-правові акти у сфері регулювання земельних відносин та усунути дублювання їх положень та дублювання функцій органів державного управління.

По-третє, забезпечити належне юридичне оформлення управлінських функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування і відповідне їх закріплення в компетенційних актах цих органів.

Звідси виникає об'єктивна необхідність подальшого поглиблення та системне удосконалення теоретико-методичних засад і прикладних розробок, спрямованих на забезпечення ефективного виконання функцій органами управління земельними відносинами як на державному, так і на місцевому рівнях.

Список використаних джерел

1. Герц А. А. Екологічне право [Електронний ресурс] / А. А. Герц. – Режим доступу : http://lubbook.net/book_220_glava_28_3._Funkcii_upravlinnja_shh.html.
2. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. ; за ред. М. В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
5. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
6. Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2011. – Вип. 2. – С. 234–243.
7. Корнєєв Ю. В. Земельне право [Електронний ресурс] / Ю. В. Корнєєв. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/16011013/pravo/kontrol_vikoristannyam_ohoronoyu_zemel.
8. Кривов В. М. Екологічно безпечне землекористування Лісостепу України / В. М. Кривов // Проблема охорони ґрунтів. – К. : Урожай, 2006.
9. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник [Електронний ресурс] / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доповн. та переробл. – К. : Атіка, 2003. – 576 с. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidruchniku/derj-upr/492-malinovski/9668--3-----31-----311---.html>.
10. Мірошниченко А. М. Земельне право України : навч. посіб. [Електронний ресурс] / А. М. Мірошниченко. – К. : Алерта, ЦУЛ, 2011. – 678 с. – Режим доступу : http://www.biglib.com/book/10_Zemelne_p/1037_33_Vstanovlennya_mej_administrativno_teritorialnih_ytvoren.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

11. *Мірошниченко А. М.* Земельне право України : підручник / А. М. Мірошниченко. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.
12. *Основи місцевого самоврядування в Україні* : конспект лекцій. Ч. I / уклад. : О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 68 с.
13. *Про охорону земель* [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
14. *Про державний контроль за використанням та охороною земель* [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
15. *Про Міністерство аграрної політики та продовольства України* [Електронний ресурс] : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/500/2011>.
16. *Про державний земельний кадастр* [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3613-17/page2?text=%EE%E1%EB%B3%EA>.
17. *Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України* [Електронний ресурс] : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/2011>.
18. *Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України* [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п/para8#n8>.
19. *Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру* [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п>.
20. *Про Положення про Державну екологічну інспекцію України* [Електронний ресурс] : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.
21. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади* [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/442-2014>.
22. *Програма розвитку земельних відносин та охорони земель у Херсонській області на 2014–2018 роки* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.ks.ua/?id=12648>.
23. *Програма розвитку земельних відносин на території міста Чернігова на 2013–2016 роки* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/document/rishennyasessii/4914>.
24. *Прокопович Т. Г.* Архітектура системи державного управління земельними відносинами та напрями її вдосконалення / Т. Г. Прокопович // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки» : науковий збірник. – 2013. – № 2(66). – С. 475–482.
25. *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/funkcija>.