

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Олександр Олександрович МОЗГОВИЙ,

*кандидат юридичних наук, докторант
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)
<https://orcid.org/0000-0003-2836-7595>*

Наукові дослідження останніх років акцентують увагу на важливості чіткої класифікації повноважень владних суб'єктів, взаємодії між ними та громадським сектором, а також окремо необхідності забезпечення ефективного управління земельними ресурсами через прозору та формалізовану нормативну базу.

Зауважимо, що у публічному управлінні земельними відносинами ключову роль відіграють різні інституційні органи: «1) Верховна Рада України. Цей орган приймає закони та нормативні акти, що регулюють земельні відносини та визначають політику в даній галузі. Верховна Рада є найвищим законодавчим органом у країні; 2) Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Вона відповідає за законодавство та рішення, пов'язані із земельними відносинами в межах території Автономної Республіки Крим; 3) Кабінет Міністрів України. Цей орган визначає загальну стратегію та політику землеустрою та земельних ресурсів, видає постанови та розпорядження, що визначають конкретні заходи та дії в цій сфері; 4) Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Схожа до Кабінету Міністрів України, вона визначає стратегію та політику землеустрою на території Криму; 5) органи місцевого самоврядування. Місцеві ради та виконавчі комітети регулюють земельні питання на місцевому рівні, вирішують питання використання земельних ділянок, встановлення податків і зборів та інші аспекти у цій сфері» [1, с. 23–24]; 6) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин. «Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує: у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів» [2]; 7) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. «Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через

через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру» [3]. Узгодженими зусиллями ці «органи визначають та регулюють політику в галузі землеустрою та земельних відносин в Україні, сприяють здійсненню земельної реформи та збереженню земельних ресурсів» [1, с. 24].

Щодо їхніх повноважень першочергово зауважимо, що йдеться про сукупність відповідних прав і обов'язків, що мають нормативний вияв у актах адміністративного законодавства.

Зокрема до основних функцій Кабінету Міністрів України відносяться: «діяльність, спрямована на захист прав людини (компетенція Кабінету Міністрів лежить в площині якісних змін життя суспільства; уряд встановлює коло повноважень кожної установи, що входять до системи виконавчої влади); створення та реалізація культурних (наприклад, захист історичної спадщини), економічних, соціальних (наприклад, забезпечення громадян робочими місцями), наукових, освітніх (наприклад, покращення якості та кількості оснащення освітніх закладів) програм державного рівня; забезпечення соціальних, освітніх, культурних екологічних потреб громадян; захист принципу рівності по відношенню до власності, підприємницької діяльності (як важливий елемент побудови ринкової економіки та забезпечення реалізації основних положень Конституції України); контроль за діяльністю міністерств та інших відомств (Кабінет Міністрів не лише створює чи відміняє органів влади; уряд бере участь у створенні їх повноважень, контролюваності, штату тощо)» [4, с. 29–30; 8]. Тому логічно, що до повноважень Кабінету Міністрів України як суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин відноситься:

- статті 116, 117 Конституції України – «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання» [5];

- стаття 13 Земельного кодексу України – «здійснює розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом; реалізовує державну політику у галузі використання та охорони земель; здійснює викуп земельних ділянок для суспільних потреб; координує проведення земельної реформи; розробляє і забезпечує виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель; організовує ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та здійснення землеустрою; встановлює порядок проведення моніторингу земель; вносить до Верховної Ради України пропозиції щодо встановлення та зміни меж районів, міст; встановлює та змінює межі сіл, селищ у випадках, передбачених Земельним кодексом України» [6];

- приміром, стаття 13 Закону України «Про охорону земель», стаття 10 Закону України «Про землеустрій», частина 3 статті 5 Закону України

«Про Державний земельний кадастр» дублюють положення статті 13 Земельного кодексу України.

Аналіз чинного законодавства дозволяє систематизувати ці повноваження за трьома ключовими векторами: нормативно-методологічним, інформаційно-технологічним та еколого-економічним. Зокрема, у межах нормативно-методологічного забезпечення Уряд затверджує засадничі порядки інвентаризації та оцінки земель, правила розроблення проєктів землеустрою, а також положення про Державний фонд документації, що фактично формує єдині стандарти поводження з земельним ресурсом. Інформаційно-технологічний вектор реалізується через визначення структури кадастрових номерів, встановлення процедур інформаційної взаємодії між державними реєстрами та регламентацію доступу до відомостей Державного земельного кадастру, що є запорукою прозорості та цифровізації управління. Еколого-економічна складова повноважень Кабінету Міністрів України виявляється у встановленні нормативів охорони земель, гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у ґрунтах, а також у визначенні механізмів економічного стимулювання раціонального землекористування та порядку відшкодування збитків власникам і землекористувачам.

Як бачимо, більшою мірою повноваження Кабінету Міністрів України як суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин конкретизуються через правотворчу та стратегічно-координаційну діяльність, яка дозволяє йому формувати інституційні умови функціонування земельних відносин. Базовим при цьому виступає їх координаційний, узгоджувальний, погоджувальний та контрольний характер, який деталізує його роль у досліджуваних механізмах як ініціатора, регулятора та контролера реалізації державної політики у сфері земельних відносин.

Щодо повноважень Мінагрополітики як суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин варто вказати наступне.

Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119, передбачає, що для виконання покладених на нього завдань він має право: «1) залучати в установленому порядку спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до компетенції Мінагрополітики; 2) отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики - статистичні дані; 3) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими

технічними засобами; 4) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до компетенції Мінагрополітики» [2].

Функціональне призначення Мінагрополітики у системі суб'єктів управління земельними відносинами визначається його роллю як головного ініціатора нормативно-правового регулювання та гаранта екологічної безпеки землекористування. Компетенція цього органу охоплює стратегічні напрями, які можна структурувати за наступними векторами: нормативно-творчий, погоджувально-контрольний та науково-інвестиційний [2]. Разом з тим варто зауважити, що широко застосовним є термін «повноваження». Деталізації сутності цього поняття досліджуваний акт не відображає, однак можна висловити припущення, що вказівка на те, що Міністерство аграрної політики та продовольства «забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, землеустрою, Державного земельного кадастру, національної інфраструктури геопросторових даних, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, використання та охорони земель» слід сприймати як один із різновидів його повноважень.

Натомість стаття 15 Земельного кодексу України визначає, що до «повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, належать: а) здійснення нормативно-правового забезпечення у сфері земельних відносин; б) забезпечення проведення земельної реформи; в) розробка та забезпечення реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель; г) забезпечення ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, охорони земель; д) розроблення економічного механізму регулювання земельних відносин; е) участь у розробленні заходів щодо розвитку ринку земель; є) міжнародне співробітництво в галузі земельних відносин; ж) здійснення інших повноважень, визначених законами України» [6].

Щодо останнього положення, приміром, положення Закону України «Про охорону земель» передбачають, що: «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин встановлює форму агрохімічного паспорта та порядок його ведення» [7].

На нашу думку, нормативна розбіжність у підходах до визначення категорії «повноваження» щодо діяльності Мінагрополітики як суб'єкта забезпечення формування державної політики у сфері земельних відносин має суто теоретичну спрямованість, оскільки відображає радше відмінність у правових конструктах, аніж у реальних управлінських функціях.

Тому формуємо висновок, що повноваження Мінагрополітики як суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин характеризуються функціональним контекстом.

Визначаючи повноваження Держгеокадастру як суб'єкта реалізації державної політики у сфері земельних відносин варто вказати, що стаття

15-1 Земельного кодексу України встановлює такі: «внесення в установленому порядку пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин; 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; організація проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи; проведення відповідно до законодавства моніторингу земель та охорони земель; ведення та адміністрування Державного земельного кадастру; участь у державному регулюванні планування територій; організація та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у порядку, встановленому законом; здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі; розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом; участь у формуванні та реалізація державної політики у сфері національної інфраструктури геопросторових даних; вирішення інших питань, визначених законами України» [6].

Приміром, стаття 14 Закону України «Про землеустрій» містить уточнення, що такими з-поміж інших є: «здійснення землеустрою, у тому числі забезпечення проведення державної інвентаризації земель та земельних ділянок усіх форм власності; здійснення сертифікації інженерів-землевпорядників, утворення Кваліфікаційної комісії та ведення Державних реєстрів сертифікованих інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів; розроблення в установленому законодавством порядку; організація, у тому числі за участю іноземних наукових установ та організацій, наукових досліджень з питань землеустрою; забезпечення створення, формування і ведення Державного фонду документації із землеустрою; здійснення державного нагляду у сфері землеустрою» [8].

Наведений матеріал демонструє, що Держгеокадастр як суб'єкт реалізації державної політики у сфері земельних відносин виконує переважно прикладні функції, пов'язані з технічним, організаційним та контрольним аспектом втілення наміченого курсу розвитку аналізованої сфери. При цьому можемо також узагальнити, що закріплені за ним повноваження детермінують його як виконавця, який об'єктивує інституційною наявністю операційно-виконавчий рівень державної політики у сфері земельних відносин, адже «виконує», «адмініструє» та «контролює». Однак применшувати участь Держгеокадастра у нормотворчій складовій не варто, оскільки його участь у підготовці пропозицій, програм і проектів нормативних актів у сфері земельних відносин є фундаментальною в контексті удосконалення положень

чинного законодавства та практики реалізації державної політики у сфері земельних відносин.

Результати аналізу свідчать про чітку ієрархічну диференціацію повноважень суб'єктів державної земельної політики, що забезпечує взаємодоповнюваність елементів на всіх рівнях інституційної системи. Це підтверджує фундаментальну доктринальну тезу: саме компетенція є стрижневим компонентом адміністративно-правового статусу органу публічної влади, оскільки вона визначає його функціональну роль у розв'язанні суспільно значущих завдань. У цій архітектурі реалізується модель трирівневого управління, де Кабінет Міністрів України забезпечує стратегічно-координаційний вектор, Мінагрополітики виступає організаційним центром, а Держгеокадастр виконує безпосередньо виконавчо-реалізаційні функції.

Список використаних джерел

1. Ковбасюк А.В. Удосконалення публічного управління у сфері земельних відносин на місцевому ринку: кваліфікаційна робота. Донецький національний університет імені Василя Стуса. Вінниця, 2024. 35 с.
2. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1119-2015-%D0%BF>.
3. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF/ed20250411#Text>
4. Томкіна О.О. Принцип гласності процедури прийняття правових актів Кабінету Міністрів України. *Право України*. 2004. № 9. С. 29–30.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
7. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>
8. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>