

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.26>

СИСТЕМА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ, ГЕОДЕЗІЇ, КАРТОГРАФІЇ ТА ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ

Шпак О.В.,

аспірантка,

Національний університет біоресурсів і природокористування України,

<https://orcid.org/0000-0001-9425-4789>

Шпак О.В. Система та організаційна структура публічної адміністрації у сфері землеустрою, геодезії, картографії та земельного кадастру.

Питання пов'язані із земельними правовідносинами посідають важливе місце в діяльності держави. Реалізація державної земельної політики передбачає провадження органами державної влади діяльності у сфері земельних відносин, спрямованої на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для провадження господарської діяльності та проживання громадян. Якість державної земельної політики визначається з урахуванням критеріїв (вимог) належного державного управління земельними ресурсами, що містяться в рекомендаціях Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (ФАО).

Результати аналізу реальної ситуації в Україні дають змогу стверджувати, що на сьогодні ці заходи здійснені не в повному обсязі. Державну земельну політику можна вважати такою, що перебуває у стадії формування та не повною мірою відповідає європейським і світовим критеріям і вимогам щодо належного управління земельними ресурсами. На сьогодні в Україні немає затвердженої на законодавчому рівні загальної стратегії розвитку земельних ресурсів і земельних відносин [1].

Серед широкого загалу суб'єктів публічної адміністрації у сфері земельних правовідносин, організаційна діяльність публічної адміністрації у сфері землеустрою, геодезії, картографії та земельного кадастру, має відокремлену систему суб'єктів, покликаних відповідно до нормативно-правових актів забезпечити реалізацію державної політики у галузі сфері національної інфраструктури геопросторових даних, 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.

На підставі здійсненого аналізу нормативно-правового регулювання у статті визначено коло суб'єктів публічної адміністрації загальної, спеціальної та предметної компетенції у сфері землеустрою, геодезії, картографії та земельного кадастру.

Ключові слова: земельні правовідносини, нормативні акти, правове регулювання, компетенція, суб'єкти.

Shpak O.V. System and organizational structure of public administration in the field of land management, geodesy, cartography and land cadastre.

Issues related to land relations occupy an important place in the activities of the state. The implementation of state land policy involves the implementation of public authorities activities in the field of land relations, aimed at rational use and protection of land, ensuring food security of the country and creating environmentally friendly conditions for economic activity and residence of citizens. The quality of state land policy is determined taking into account the criteria (requirements) of proper state management of land resources contained in the recommendations of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

The results of the analysis of the real situation in Ukraine allow us to state that today these measures have not been fully implemented. The state land policy can be considered as being in the process of formation and not fully meeting European and world criteria and requirements for proper land management. Today in Ukraine there is no approved at the legislative level of the general strategy for the development of land resources and land relations [1].

Among a wide range of public administration entities in the field of land relations, organizational activities of public administration in the field of land management, geodesy, cartography and land cadastre, has a separate system of entities designed in accordance with regulations to ensure implementation of state policy in the field of national infrastructure of geospatial data, topographic, geodetic and cartographic activities, land relations,

land management, in the field of state land cadastre, state supervision (control) in the agro-industrial complex in terms of compliance with land legislation, use and protection of lands of all categories and forms of ownership, soil fertility.

On the basis of the analysis of normative-legal regulation the article defines the range of subjects of public administration of general, special and subject competence in the field of land management, geodesy, cartography and land cadastre.

Key words: land legal relations, normative acts, legal regulation, competence, subjects.

Поставка проблеми. Сучасне адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин, нерозривно пов'язане із управлінською діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. У сфері землеустрою, геодезії, картографії та земельного кадастру задіяно широке коло суб'єктів адміністративно-правових відносин, правове становище яких у сфері землеустрою, геодезії, картографії та земельного кадастру визначається характером і обсягом визначених нормативно-правовими актами повноважень. Однак неоднозначні підходи до визначення кола суб'єктів публічної адміністрації у досліджуваній сфері правовідносин, обумовлюють актуальність цього дослідження.

Стан опрацювання проблематики діяльності публічної адміністрації досліджували чимало відомих вчених правознавців, серед яких варто відзначити В. Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, В. В. Галуцька, Р.А. Калужного, В. К. Колпакова, О.М. Коротун, О.П. Світличного, С. Г. Стеценка та ін. Однак відсутність наукових праць в яких здійснювалося б дослідження організаційної структури суб'єктів публічної адміністрації у сфері землеустрою, геодезії, картографії та земельного кадастру є малодослідженим в юридичній науці, що обумовлює актуальність цієї статті.

Метою статті є визначення кола суб'єктів публічної адміністрації у сфері землеустрою, геодезії, картографії та земельного кадастру.

Виклад основного матеріалу. З метою забезпечення дієвого правового механізму, спрямованого на регулювання державної системи земельно-кадастрових робіт, раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць, розвитку продуктивних сил та використання земель суб'єктами господарювання та громадянами, в Україні діє визначена нормативно-правовими актами система суб'єктів публічної адміністрації. Тому слід погодитися з думкою О. П. Світличного, який звертає увагу, що крім органів виконавчої влади, публічне управління може здійснюватися широким колом уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, які наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями, які організаційно не входять до системи органів виконавчої влади (окремі фізичні особи, юридичні особи публічного

та приватного права) [2, с. 215]. На думку В.М. Бевзенка значна кількість суб'єктів публічної адміністрації обумовлена поширеністю та всепроникаючим характером адміністративно-правових відносин, без яких не здійснюється публічна влада в державі, не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб. При цьому вчений також звертає увагу, що публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади. У цей процес також можуть бути «залучені» й інші суб'єкти, наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями [3, с. 121].

В межах визначених правовими актами повноважень кожен суб'єкт публічного управління в межах своєї діяльності впливає на суспільні відносини з метою їх врегулювання відповідно до інтересів держави і суспільства.

Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 160 від 23 березня 2017 р., затверджено «Положення про структурні підрозділи Департаменту землеробства та технічної політики в АПК Міністерства аграрної політики та продовольства України», який є самостійним структурним підрозділом Міністерства аграрної політики та продовольства України [4].

Згідно пункту 3.8. «Положення про Департамент землеробства та технічної політики в АПК Міністерства аграрної політики та продовольства України», затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 434 від 31.10. 2016 р., Департамент відповідно до покладених на нього завдань спільно з Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру розробляє пропозиції щодо забезпечення: розроблення, затвердження, перевірки, перегляду, внесення змін, скасування стандартів у сфері землеустрою та охорони земель; здійснення землеустрою, а також розроблення та виконання загальнодержавних і регіональних програм з питань землеустрою, відтворення родючості ґрунтів; розроблення рекомендацій та заходів щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування агрохімікатів, а також механізмів економічного стимулювання здійснення заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів [5].

Відповідно до вказаного Положення, з метою покладених на «Департамент землеробства та технічної політики» зобов'язань, Департамент взаємодіє з Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру.

У зазначеному контексті привертає увагу діяльність Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, яка відповідно до Положення, затвердженого постановою КМУ №15 від 14 січня 2015 р., Держгеокадастр є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує держав-

ну політику 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 [6].

Держгеокадастр відповідно до покладених на нього завдань: здійснює державний геодезичний нагляд за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю; здійснює заходи щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель; координує топографо-геодезичну і картографічну діяльність; забезпечує створення і ведення Державного реєстру географічних назв, контролює використання та збереження географічних назв.

Треба звернути увагу на те, що в останній час сформувався загальний триваючий процес структурної перебудови центральних органів виконавчої влади, коли з ліквідацією одних органів, їх повноваження передаються до інших або новостворених органів. Однак, така перебудова не забезпечує ефективності діяльності таких органів. Прикладом є Держгеокадастр. З огляду на широту функцій встановлених у Положенні, наведений перелік повноважень Держгеокадастру не є повним, проте, навіть наведені повноваження свідчать, що діяльність державних органів управління не залишаються осторонь процесів тих процесів які відбуваються в державі.

Для виконання покладених завдань в структурі Держгеокадастру діють такі Департаменти: адміністративно-господарського забезпечення; державного земельного кадастру; землеустрою, використання та охорони земель; кадрової політики та персоналу; міжнародної співпраці та ринку земель; контролю за використанням та охороною земель; топографо-геодезичної і картографічної діяльності; фінансового забезпечення; юридичний департамент та управління забезпечення діяльності служби [7]. Безпосередньо виконання завдань у сфері: топографо-геодезичної і картографічної діяльності; земельних відносин і землеустрою; 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, покладено на суб'єктів публічної адміністрації: Департамент державного земельного кадастру; Департамент землеустрою, використання та охорони земель; Департамент контролю за використанням та охороною земель; Департамент топографо-геодезичної і картографічної діяльності.

Суб'єктами публічної адміністрації вказаних Департаментів є відділи, на які покладено адміністративно-правове регулювання вказаних сфер суспільних відносин, що проявляється у прямих і

зворотних зв'язках між Департаментом і відділом з метою покладених на них завдань.

Структурними підрозділами: Департаменту державного земельного кадастру, є відділи: взаємодії з іншими кадастрами та інформаційними системами і методологічної роботи; інформаційного забезпечення Державного земельного кадастру; кількісного та якісного обліку земель; реєстрації об'єктів Державного земельного кадастру; Департаменту землеустрою, використання та охорони земель, є відділи: землеустрою; використання земель сільськогосподарського призначення; охорони земель; використання земель несільськогосподарського призначення; Департаменту контролю за використанням та охороною земель, є відділи: з організації планових перевірок про здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; з організації позапланових перевірок про здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; моніторингу земельних відносин; видачі дозволів на зняття та перенесення родючого шару ґрунту; Департамент топографо-геодезичної і картографічної діяльності, є відділи: організації топографо-геодезичних і картографічних робіт; демаркації та делімітації державного кордону; картографії та географічних назв; державного геодезичного нагляду [7].

З метою покладених завдань до сфери управління Держгеокадастру входять державні топографо-геодезичні та картографічні підприємства, що виконують загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи. Загальна їх кількість становить 24 державні підприємства.

У сфері земельних відносин функціонує розгалужена система інститутів землеустрою територіального принципу, які проводять науково-дослідні та проектні роботи в галузі землеустрою, охорони, оцінки та раціонального використання земель, здійснюють геодезичні роботи та надають консультативні послуги. Тим не менш, серед значної кількості суб'єктів публічної адміністрації, ключовими суб'єктами адміністративно-правове регулювання відносин у сфері: топографо-геодезичної і картографічної діяльності; земельних відносин і землеустрою; 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, є територіальні Головні управління в м. Києві та областях, а також районні відділи Держгеокадастру. Саме на ці органи покладено основний тягар здійснення функційних завдань держави.

Враховуючи процитоване вище, основними виконавцями завдань, які стоять перед вказаними суб'єктами публічної адміністрації є державні інспектори Держгеокадастру, що здійснюють свою практичну діяльність шляхом здійснення адміністративно-правових заходів у вигляді нагляду (контролю) за під-

порядкованими об'єктами відповідно до визначених нормативно-правовими актами повноважень.

Особливість використання, розпорядження та охорони земель спонукає до задіяння широкого кола публічної адміністрації. Ними є місцеві державні адміністрації [8]. У галузі земельних відносин місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на територіях відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Така компетенція визначена ст. 17 Земельного кодексу України [9].

З огляду на публічний характер функцій і повноважень у галузі земельних відносин, суб'єктами публічної адміністрації органи місцевого самоврядування. На це вказують норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. №270/97-ВР [10].

Висновки. Таким чином, змістовний аналіз системи та організаційної структури суб'єктів публічної адміністрації у досліджуваній сфері, дає підстави зазначити, що таку систему складають суб'єкти публічної адміністрації загальної, спеціальної та предметної компетенції.

Суб'єктами публічної адміністрації загальної компетенції є Кабінет Міністрів України, який здійснює державне управління та координацію діяльності на всій території України усіх суб'єктів, що здійснюють державне управління у сфері землеустрою, геодезії, картографії та земельного кадастру, а також місцеві державні адміністрації (структурні підрозділи публічної адміністрації), які в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на територіях відповідної адміністративно-територіальної одиниці та органи місцевого самоврядування, яким можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади у сфері земельних відносин.

Суб'єктами публічної адміністрації спеціальної компетенції є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, що реалізує державну політику у відповідній сфері й має у своєму підпорядкуванні структурні підрозділи (Департаменти управління, Головні Управління у містах, областях, районні відділи Держгеокадастру).

Суб'єктом публічної адміністрації предметної компетенції є адміністрації державних підприємств та установ (їхні посадові особи), будучи структурною складовою системи Держгеокадастру, керують діяльністю відповідних підприємств та установ.

Визначені нормативно-правовими актами права і обов'язками суб'єктів публічної адміністрації у дослідженій сфері реалізуються через комплекс визначених нормами адміністративного права функцій, з метою реалізацією прав та інтересів громадян, держави і суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сіль-

ськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: постановою Кабінету Міністрів України №413 від 07.06. 2017 р. (в редакції постанови від 17 січня 2018 року № 18). URL: [http:// search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP170413.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP170413.html) (дата звернення 20.08.2021)

2. Світличний О. П. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія/ За заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 205-217.
3. Загальне адміністративне право: підручник/ [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
4. Про затвердження положень про структурні підрозділи Департаменту землеробства та технічної політики в АПК Міністерства аграрної політики та продовольства України: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 160 від 23.03. 2017 р. URL: (в редакції наказу №448 від 08.08.2017) (дата звернення 14.12.2021)
5. Положення про Департамент землеробства та технічної політики в АПК Міністерства аграрної політики та продовольства України: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 434 від 31.10. 2016 р. (в редакції наказу від 25 травня 2017 р. № 274). URL: [https:// minagro.gov.ua/ua/npa/nakaz-minagropolitiki-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-zemlerobstva-tekhnichnoi-politiki-v-apk-ministerstva-agrarnoi-politiki-ta-prodovolstva-ukraini-zmineno](https://minagro.gov.ua/ua/npa/nakaz-minagropolitiki-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-zemlerobstva-tekhnichnoi-politiki-v-apk-ministerstva-agrarnoi-politiki-ta-prodovolstva-ukraini-zmineno) (дата звернення 20.08.2021)
6. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постановою Кабінету Міністрів України №15 від 14.01. 2015 р. (в редакції постанови № 25 від 16.01.2019 р.). URL: [https://zakon. rada. gov. ua/laws/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/) (дата звернення 21.08.2021)
7. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру: Офіційний веб-портал. URL: <https://land.gov.ua/info/strukturni-pidrozdiily-tsentralnoho-aparatu/> (дата звернення 21.08.2021)
8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28. 06. 1996 р. №254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10. 2001 р. №2768- III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3-4. Ст. 27.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05. 1997 р. №270/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170