

УДК 342.9:349.41

## **ДО ПИТАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ**

**А.В. РОМАНЕНКО, здобувач<sup>1</sup>,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*Досліджено сучасну систему управління й розкрито вплив органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови.*

***Система органів, державне управління, землі житлової та громадської забудови.***

Основою управління будь-якою системою є правильна організація її структури. З часу незалежності української держави триває процес реформування адміністративно-державного управління системи її органів. Упродовж всього цього періоду відбувається пошук оптимальної системи органів державного управління. Нині реформування системи органів державного управління має будуватись на наукових основах, враховуючи цілий ряд суб'єктивних та об'єктивних факторів. Передусім це пов'язано зі становленням української державності. Невипадково увесь цей час відбувається постійний пошук оптимальної системи державного управління.

З метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Основного закону демократичної, соціальної правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина, 28 липня 1998 р. Указом Президента України було впроваджено Концепцію адміністративної реформи в Україні [1]. Метою адміністративної реформи повинно стати поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить Становлення України як правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, допоможе їй стати впливовим партнером у світі та Європі. Її метою було формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Створена система державного управління має бути підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Проте започаткований процес реорганізації системи державного управління і на сьогодні не є завершеним. Новим етапом

---

<sup>1</sup> Науковий керівник – доктор юридичних наук О.П. Світличний

адміністративної реформи став Указ Президент України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [2].

Дослідженням діяльності систему органів державного управління у сфері земельних відносин займалися вчені різних галузей права, наприклад, І.І. Каракаш, В.І. Курило, А.Р. Ріпенко, В.І. Семчик, О.П. Світличний, В.М. Шульга та ін. Однак сучасна система державного управління у сфері земельних відносин перебуває у стані постійної трансформації, реформування її механізмів, постійно привертає увагу дослідників, що й обумовлює **актуальність цієї статті**.

Сучасну систему органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови становлять різні органи державної влади, які наділені різною компетенцією і функціонують на різних рівнях.

Діяльність органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови здійснюється на основі норм права і має юридичні наслідки. Правова природа державного регулювання проявляється і в тому, що уповноважені державою органи, їх посадові особи при здійсненні державного регулювання діють у межах, визначених нормативно-правовими актами, на підставі норм права та відповідно до них. Тобто, такий вид управлінської діяльності здійснюється у визначених державою правових межах, чинними нормами права і завжди має певні юридичні наслідки. Це свідчить про те, що в основі його виникнення й у процесі здійснення лежать правові засади. Вони проявляються і характеризуються низкою ознак. Такими ознаками насамперед є те, що названа діяльність здійснюється уповноваженими державними органами і закріплюється в нормах, які визначають їх діяльність і повноваження [3, с. 105].

До органів, які наділені управлінською компетенцією у сфері земель житлової та громадської забудови, відносимо: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державну інспекцію сільського господарства України та Державне агентство земельних ресурсів України, Міністерство екології та природних ресурсів України та Державну екологічну інспекцію України. На нашу думку, указані органи становлять систему органів державного управління у сфері земель житлової й громадської забудови. Однак державою на ці органи покладені різні завдання щодо державного регулювання указаної сфери, тому з метою з'ясування вплив управлінських відносин на сферу земель житлової та громадської забудови здійснимо правовий аналіз їх діяльності.

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (далі – ВРУ) [4]. Варто зауважити, що правова природа повноважень ВРУ, її

статус від повноважень і статусу інших рад. Стаття 6 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) передбачає, що до повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належать встановлення і зміну меж районів і міст [5]. Повноваження ВРУ із планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях визначено також Законами України «Про регулювання містобудівної діяльності» (п. 1 ч. 1 ст. 7) [6] та «Про основи містобудування» (ст. 8) [7].

ЗК України регламентовано повноваження обласних рад (ст. 8), Київської і Севастопольської міських рад (ст. 9), районних рад (ст. 10), районних у містах рад (ст. 11), сільських, селищних, міських рад (ст. 12) у галузі земельних відносин. Загальним для вищенаведених рад є те, що відповідно до ст. 46 Закону України «Про землеустрій» проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст тощо розробляються за рішенням відповідних рад [8].

Статтею 13 ЗК України визначено повноваження КМУ у галузі земельних відносин. Закон України «Про землеустрій» найбільш повно регламентує повноваження КМУ у сфері землеустрою. Свої повноваження КМУ реалізує шляхом прийняття підзаконних актів, Зокрема, Положень про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державну інспекцію сільського господарства України.

До повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин на території республіки належить встановлення та зміна меж сіл, селищ, що не входять до складу відповідного району (п. «з» ст. 7 ЗК України). Ця редакція пункта «з» була змінена Законом «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів» від 21 червня 2012 р. [9].

З огляду на те, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим (далі – РМ АРК) наділена певними повноваженнями у галузі земельних відносин, відповідно до норм Конституції АРК, РМ АРК є виконавчим органом АРК і здійснює виконавчі функції та повноваження в межах своєї компетенції [10]. Так, РМ АРК здійснює виконавчі функції і повноваження, віднесені до самостійного відання АРК, з питань землеустрою, житлово-комунального господарства і благоустрою, архітектури і містобудування (ст. 38). Відповідно до ч. 1 ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Повноваження та правовий статус місцевих державних адміністрацій у сфері земель житлової та громадської забудови регламентується ЗК України, Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [11], «Про землеустрій» та іншими нормативно-правовими актами. Так, згідно із пунктом «д» ст. 17 ЗК України до повноважень місцевих державних адміністрацій на відповідній території належить підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст.

Свої управлінські повноваження здійснюють й інші органи виконавчої влади. Зокрема, Мінприроди України вирішує питання, пов'язані із охороною атмосферного повітря; видає, анулює, здійснює переоформлення та видачу дублікатів документів дозвільного характеру на: провадження діяльності, пов'язаної зі штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях; веде державний кадастр викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; веде перелік установ та організацій, які здійснюють розроблення документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності тощо [12]. Управлінські повноваження Держекоінспекції України, яка підпорядковується Мінприроди України, поширюються й на галузь земельних відносин, в тому числі пов'язану із веденням будівельних робіт [13].

Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, серед іншого, покладає на Мінагрополітики України забезпечення здійснення землеустрою, оцінки та ринку земель, установлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища (пп. 20 п. 4) [14]. У свою чергу, Держсільгоспінспекція України відповідно до покладених на неї завдань організовує та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання і охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за: виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасного проведення рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель [15].

Держземагентство України [16] відповідно до покладених на нього завдань 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; бере участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних і 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 та здійснює інші повноваження.

Провідну роль в системі органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови відіграє Міністерство регіонального розвитку України (далі – МРЗ України), яке входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства [17].

Основними завданнями МРЗ України є формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах: будівництва, архітектури, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів; архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства; забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування. Крім того, Мінрегіон України проводить моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України та іншої містобудівної документації; вартості будівництва та тенденцій розвитку будівельної галузі; стану підготовки й проходження опалювального сезону, розрахунків підприємств житлово-комунального господарства за енергоносії, а також оплати населенням, юридичними особами наданих їм житлово-комунальних послуг.

Одну із провідних ролей в системі органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови відіграє Держархбудінспекція України [18], яка відповідно до покладених на неї завдань: приймає в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти, видає відповідні сертифікати; реєструє повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт; видає дозволи на виконання будівельних робіт, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт; здійснює контроль за виконанням приписів про усунення порушень вимог законодавства у сферах містобудівної діяльності, державних будівельних норм, стандартів та правил, у сфері житлово-комунального господарства, а також інші управлінські повноваження.

Проведений аналіз системи органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови свідчить про їх різноманітний вплив на систему державного управління, що дає підстави поділити їх на органи загальної та спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції відносимо: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації).

Органи спеціальної компетенції мають різноманітний управлінський, їх доречно поділити на дві групи. Зокрема на органи, які здійснюють окремі управлінські повноваження та на органи, що здійснюють відомчі, галузеві завдання.

До органів, які виконують лише окремі управлінські повноваження відносимо: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державну інспекцію сільського господарства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України.

До органів, які здійснюють відомчі, галузеві завдання відносимо: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державну архітектурно-будівельну інспекцію України та Державне агентство земельних ресурсів України.

Наведене свідчить, що незважаючи на різноманітний вплив на систему державного управління, сучасна система державних органів у сфері земель житлової та громадської забудови покликана забезпечити розв'язання завдань держави у цій сфері суспільних відносин.

#### Список літератури:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президент України від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
3. Кравцова Т. Адміністративно-правова природа діяльності держави у сфері економіки / Т. Кравцова // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 4. – С. 104–106.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Земельний кодекс України : Закон України від 17 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 3–4. – Ст. 27.
7. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
8. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
9. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів : Закон України від 21 червня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 19–20. – Ст. 189.
10. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 5–6. – Ст. 43.
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20 – 21. – Ст. 190.
12. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президент України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президент України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>
14. Про Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президент України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
15. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президент України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459/2011>

16. Про Положення про Державне агентство земельних ресурсів України від 13 квітня 2011 р. № 445/2011 : [Електронний ресурс ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

17. Про Положення про Міністерство регіонального розвитку України від 31 травня 2011 р. № 633/2011 : [Електронний ресурс ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

18. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України від 8 квітня 2011 р. № 459/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.**

*Исследована современная система управления и раскрыто влияние органов государственного управления в сфере земель жилищной и общественной застройки.*

**Система органов, государственное управление, земли жилищной и общественной застройки.**

*The modern administration system is investigated and the influence of the bodies of state administration is disclosed in the field of lands of housing and public construction.*

**System of bodies, state administration, lands of housing and public construction.**