

РЕФОРМА ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

У суспільстві, організованому на державній основі, переважне значення має державний канал соціально-керуючого впливу. Нині у суспільному житті неможливо відшукати хоча б одну сферу, якої так чи інакше не торкався б управлінський вплив держави. Отже державне управління, як складова публічного управління, є однією з найважливіших форм реалізації державної влади.

Ринкова економіка спонукала до докорінних змін у системі органів управління земельними відносинами, а також у формах та методах управління у зазначеній сфері. Набули широкого застосування економічні методи впливу на суб'єктів цих правовідносин, що, безумовно, позитивно відобразилося на формуванні ринкових відносин. Водночас у результаті реорганізаційних змін суттєво розрісся управлінський апарат земельними відносинами. Тому на даному етапі адміністративної реформи ставиться за мету усунення дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, в тому числі і у сфері земельних відносин.

Концепцією адміністративної реформи визначено, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Реорганізаційні зміни системи центральних органів виконавчої влади, започатковані Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», є черговим найважливішим етапом адміністративної реформи. Їх подальший розвиток та вдосконалення спонукають до здійснення наукових досліджень означеної проблеми. Основою для здійснення подальших досліджень функціонування та повноважень органів земельних ресурсів, як органів державного управління, послужили праці таких вітчизняних вчених, як В. І. Андрейцева, П. Ф. Кулинича, Н. І. Титової, Ю. С. Шемшученка та інших.

Автором у даній статті ставиться завдання дослідження процесу становлення системи центральних органів виконавчої влади у сфері земельних відносин з часів отримання нашою державою незалежності та перспективи їх подальшого розвитку у зв'язку із подальшою реалізацією адміністративної реформи в Україні.

Система державних органів, що була створена в Україні після отримання державою незалежності, не могла забезпечити належне управління не лише земельними правовідносинами, а й іншими сферами діяльності держави.

Дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, багатостороння координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів, центрального органу виконавчої влади у сфері земельних відносин, неврегульованість на законодавчому рівні окремих норм, які стосуються порядку здійснення державного, самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель, не сприяло належній охороні та раціональному використанню земельних ресурсів.

Виходячи із реальних потреб при переході від командно-адміністративних до ринкових відносин виникла потреба в управлінні суспільними процесами, в тому числі і земельними, по-новому. З цією метою Постановою Верховної Ради України «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року започаткована реформа у сфері земельних відносин [1], згідно з якою всі землі УРСР з 15 березня 1991 року оголошувалися об'єктом земельної реформи. А у березні 1998 року в Україні була проголошена адміністративна реформа, основною метою якої був вихід із трансформаційної кризи українського суспільства та створення сучасної, ефективної системи державного управління, яке реалізується в першу чергу через органи державної виконавчої влади.

Реформування організаційних структур виконавчої влади, як зазначається у Концепції адміністративної реформи, є найбільш складною ланкою адміністративної реформи в Україні [2].

Центральний орган виконавчої влади земельних ресурсів з часу отримання Україною незалежності зазнавав декількох реорганізаційних змін. Так, Указом Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» 16 січня 1996 року [3] був створений Державний комітет України по земельних ресурсах. А 14 серпня 2000 року Указом Президента України затверджено нове Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах.

Кабінет Міністрів України 31 січня 2007 року своєю Постановою «Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах» [4] створив Державне агентство земельних ресурсів України і підпорядкував його Міністерству охорони навколишнього природного середовища України (Положення про Державне агентство земельних ресурсів України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України 4 квітня 2007 року). Цією Постановою повноваження Держкомзему були суттєво звужені.

Однак повноваження, зазначені в положенні, не відповідали тим повноваженням цього органу, що встановлені ЗК України, законами України «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про оцінку земель», «Про державну експертизу землепорядної документації», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та деякими іншими законодавчими актами.

Така ситуація була частково виправлена лише в березні 2008 року шляхом затвердження Кабінетом Міністрів України нового Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів. У подальшому відбулася реорганізація усієї системи органів управління земельними відносинами на місцях [5].

Поряд із юристами-практиками вченими були запропоновані напрямки реорганізації органів управління земельними відносинами, але вони виявилися вкрай різновекторними.

Так, на думку Н. І. Титової, повноваження центрального органу виконавчої влади у галузі земельних відносин Земельним кодексом України завищено. Зокрема, серед цих повноважень «розроблення економічного і правового механізму регулювання земельних відносин», як функціонального органу. На її думку, дана функція повинна належати Верховній Раді та Кабінету Міністрів України як і функція «здійснення міжнародного співробітництва в галузі земельних відносин» [6, 74–78].

П. Ф. Кулинич вважає, що, враховуючи великий обсяг повноважень Держкомзему, було б доцільним підпорядкувати Центр державного земельного кадастру при Держкомземі України Міністерству юстиції України, створивши на його основі Національне агентство з питань державної реєстрації прав на нерухоме майно [7].

За пропозицією А. Т. Кукуби повноваження Держкомзему України варто обмежити розробленням та впровадженням загальнодержавних програм, що стосуються земельних відносин, та контролем за дотриманням відповідного законодавства [8].

Очевидно, що серед вчених відсутня єдина позиція щодо напрямків реорганізації центрального органу виконавчої влади у сфері земельних відносин та встановлення його повноважень. Однак, усі вони одностайні у думці, що є необхідність у звуженні повноважень Державного комітету із земельних ресурсів.

В той час коли між вченими точилися суперечки щодо напрямків реорганізації органів земельних ресурсів, Президентом України активізована робота щодо здійснення адміністративної реформи у державі. Ключовими нормативно-правовими актами, відповідно до яких змінюється система центральних органів виконавчої влади та у загальному вигляді окреслені їх повноваження, стали укази Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року [9] і «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2010 року [10].

Державне агентство земельних ресурсів, відповідно до Указу Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» є центральним органом виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України.

Указом Президента «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» закріплено, що основними завданнями центрального органу виконавчої влади є реалізація державної політики у визначеній Президентом України сфері, а також внесення пропозицій щодо її формування.

Основними завданнями Державного агентства земельних ресурсів, як цент-

рального органу виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань, повинні бути:

- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- здійснення управління об'єктами державної власності;
- узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подання їх члену Кабінету Міністрів України, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади (міністра);
- здійснення інших повноважень, визначених законами України та покладених на нього Президентом України.

Водночас для спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади відповідним міністрам (у даному випадку — міністром аграрної політики та продовольства України) надається право здійснення контролю за реалізацією політики центральним органом виконавчої влади, погодження та подання розроблених центральним органом виконавчої влади проєктів нормативно-правових актів, визначення пріоритетних напрямів його роботи, участь у процедурі призначення його керівника та заступників керівника (їх, між іншим, не може бути більше двох), погодження структури апарату та системи територіальних органів тощо. Таким чином між Державним агентством земельних ресурсів та Міністерством аграрної політики та продовольства України встановлена часткова підпорядкованість.

Як зазначив міністр юстиції Олександр Лавринович в інтерв'ю газеті «Урядовий кур'єр», запропонована модель управління не передбачає можливості втручання міністра у здійснення діяльності центральним органом виконавчої влади до тих пір, поки центральний орган виконавчої влади діє на підставі закону. В іншому разі міністр уповноважений порушувати перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центрального органу виконавчої влади, може доручити керівнику центрального органу виконавчої влади скасувати акти його територіальних органів (а в разі відмови скасувати їх самостійно), порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників тощо [11].

Центральний орган виконавчої влади здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення (у разі їх утворення). Нині територіальними органами Центрального органу виконавчої влади у галузі земельних відносин є: Головні управління в області, Головні управління в містах Києві та Севастополі, Управління (відділ) в місті обласного та районного значення, Управління (відділ) в районі (Положення про ці органи затверджені наказом Держкомзему від 17 червня 2008 року № 123).

Слід наголосити, що функціонування цих органів цілком відповідає положенням Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Водночас, оптимізація центральних органів виконавчої влади передбачає і внутрішні реорганізаційні зміни територіальних органів Державного агентства земельних ресурсів.

Звершити процес реорганізації центрального органу виконавчої влади у сфері земельних відносин повинно внесення змін і доповнень до законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, якими визначені повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері земельних відносин та його територіальних органів, зокрема до ЗК України, законів України «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про оцінку земель», «Про державну експертизу земельпорядної документації», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та інших. Така робота досить складна і громіздка, потребує глибокого аналізу практичної діяльності цих органів і їх повноважень, закріплених у правових актах.

Отже, необхідно відзначити, що система органів державної влади у сфері земельних відносин має серйозні внутрішні проблеми. Постійні кадрові переміщення та структурні реорганізації у зазначених органах призводять до дублювання функцій, які передбачаються у багатьох положеннях.

Однією з головних умов ефективної діяльності органів державного управління у сфері земельних відносин повинна бути повна прозорість і відкритість їх діяльності, автоматизація роботи, а також персоніфікація відповідальності за прийняття управлінських рішень. Цьому можуть ефективно сприяти подальші кроки адміністративної реформи, започатковані Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

У зв'язку з цим вважаємо, що заслугоує на цілковиту підтримку думка видатного ученого-юриста, фундатора сучасної української школи працівників-управлінців академіка В. В. Цветкова про те, що важливим напрямом розвитку системи державного управління в Україні має бути значне розширення сфери дії механізму соціальної саморегуляції [12, 152].

Література

1. Про земельну реформу: постанова Верховної Ради України від 18 груд. 1990 р. у ред. від 22 верес. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 17. — Ст. 10.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. в ред. від 28 трав. 2006 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — 11 черв. — С. 32.
3. Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів: Указ Президента України від 16 січ. 1996 р. за станом на 19 серп. 2002 р. // Урядовий кур'єр. — 1996. — 13 січ.
4. Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах: постанова Кабінету Міністрів України 31 січ. 2007 р. № 69 // Офіційний вісник України. — 2007. — 12 лют. — Ст. 281. — С. 32.
5. Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 19 берез. 2008 р. № 224 // Урядовий кур'єр. — 2008. — 23 квіт., № 76.

6. Титова Н. І. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти // Право України. 2002. № 4. С. 74–78.
7. Кулинич П. Ф. Як нам реорганізувати Держкомзем [Електронний ресурс] // Юридичний вісник України. — 2005. — 19 лют. — Режим доступу : http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=622&jid=89.
8. Кукоба А. Т. Земля у містах: власність реальна чи віртуальна // Голос України. — 2003. — № 215.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
10. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12729.html>.
11. Інтерв'ю Міністра юстиції Олександра Лавриновича газеті «Урядовий кур'єр» № 35 від 24 лют. 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244092793&cat_id=243537710.
12. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. — Х., 1996. — 164 с.

Анотація

Мілимко Л. В. Реформа центрального органу виконавчої влади у сфері земельних відносин. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду проблеми становлення та функціонування центрального органу виконавчої влади у сфері земельних відносин, а також перспективам його діяльності з огляду на стратегію і тактику здійснення адміністративної реформи.

Ключові слова: центральний орган виконавчої влади, Державне агентство земельних ресурсів України, земельна реформа, реорганізація, діяльність органів державного управління у сфері земельних відносин.

Аннотация

Мілимко Л. В. Реформа центрального органа исполнительной власти в сфере земельных отношений. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению проблемы становления и функционирования центрального органа исполнительной власти в сфере земельных отношений, а также перспективам его деятельности, учитывая стратегию и тактику осуществления административной реформы.

Ключевые слова: центральный орган исполнительной власти, Государственное агентство земельных ресурсов Украины, земельная реформа, реорганизация, деятельность органов государственного управления в сфере земельных отношений.

Summary

Milimko L. Reform of the central executive authority in the field of land relations. — Article.

This article examines the problem of formation and functioning of the central executive authority in the field of land relations and the prospects for its activities in view of the strategy and tactics of administrative reform.

Keywords: executive authority, the State Agency for Land Resources of Ukraine, land reform, reorganization of government activities in the field of land relations.