

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).
Спеціальність – 281.
Державне управління: удосконалення та розвиток. 2025. № 9.*

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.9.25>

УДК 351:332.334(477)

*Д. В. Солтус,
аспірант,*

*Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-0712-4683>*

АДМІНІСТРАТИВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ

*D. Soltus,
Postgraduate student,
Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law*

ADMINISTRATIVE AND ORGANIZATIONAL MECHANISM FOR MANAGING THE STATE LAND CADASTRE

У статті досліджується адміністративно-організаційний механізм ведення Державного земельного кадастру України в умовах трансформації земельного законодавства та впровадження повноцінного ринку землі. Досліджено наукові підходи до класифікації механізмів регулювання земельних відносин. Наведено визначення адміністративно-організаційного механізму як комплексу методів і процедур, що поєднує адміністративні інструменти з організаційними заходами, спрямованими на належне

функціонування уповноважених органів державної влади, відповідальних за ведення кадастру. Визначено роль ефективного управління земельними ресурсами у забезпеченні точності, актуальності та прозорості даних кадастру. Проаналізовано сучасну організаційну структуру Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, її повноваження та функції. Окреслено основні проблемні аспекти її функціонування, пов'язані з надмірною концентрацією різнорідних функцій, що поєднують контрольні та розпорядчі завдання, створюючи потенційний конфлікт інтересів. Систематизовано наукові підходи до реформування Держгеокадастру та ключові напрями удосконалення роботи органу. Запропоновано шляхи реформування, що включають спеціалізацію функцій органу, створення окремих спеціалізованих органів для виконання невласливих Держгеокадастру повноважень, а також впровадження сучасних цифрових технологій для підвищення оперативності, доступності послуг та забезпечення прозорості земельних відносин.

The main purpose of the article is to examine the administrative and organizational mechanism for maintaining the State Land Cadastre of Ukraine in the context of the transformation of land legislation and the implementation of a full-fledged land market. As the title implies, the paper describes both the theoretical foundations and the practical aspects of land cadastre administration. It is specially noted that the article gives a detailed analysis of scholarly approaches to the classification of mechanisms for regulating land relations. The article provides a definition of the administrative and organizational mechanism as a set of methods and procedures that combine administrative instruments with organizational measures aimed at ensuring the proper functioning of the authorized state bodies responsible for maintaining the cadastre. The article defines the role of effective land resource management in ensuring the accuracy, relevance, and transparency of cadastre data. The text gives valuable information on the modern organizational structure of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography, and Cadastre, its powers, and functions. It also outlines the main problematic aspects of its operations, related to the excessive

concentration of diverse functions that combine control and decision-making tasks. Special attention is paid to the risks of potential conflict of interest and the need for further institutional reforms. It should be emphasized that the paper systematizes existing scholarly approaches to reforming the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography, and Cadastre and highlights the key directions for improving its efficiency. The article also proposes concrete reform measures, including the specialization of the authority's functions, the establishment of separate specialized bodies tasked with powers not inherent to the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography, and Cadastre, and the implementation of modern digital technologies. It is stressed that such steps will enhance efficiency, accessibility of services, and transparency of land relations.

Ключові слова: *публічне управління, державний земельний кадастр, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, механізми публічного управління, адміністративно-організаційний механізм, земельні відносини.*

Keywords: *public administration, State Land Cadastre, State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre, mechanisms of public administration, administrative and organizational mechanism, land relations.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах трансформації земельного законодавства та впровадження ринку землі в Україні та актуалізації пов'язаних з цим проблем управління, особливої ваги набуває розроблення ефективної системи механізмів регулювання у сфері земельних відносин, зокрема забезпечення належного функціонування Державного земельного кадастру України.

В умовах зростання значення земельних ресурсів як економічного активу, держава та уповноважені нею органи повинні розробити і впровадити чіткі, прозорі та ефективні адміністративно-організаційні механізми управління земельними ресурсами, вказане дозволять не лише забезпечити

належне функціонування ДЗК, точність та актуальність даних про земельні ресурси, а і дозволить сформувати систему з чіткими, прозорими та єдиними для всіх учасників земельних відносин принципами і процедурами. Ефективна діяльність уповноважених державних органів, зокрема Державного земельного кадастру України, дозволить створити прозорі та зрозумілі правила реєстрації земельних ділянок, знизити корупційні ризики, спростити доступ громадян і юридичних осіб до інформації, що в підсумку буде мати стимулюючий ефект на розвиток ринку землі.

Актуальність дослідження обумовлена сучасними процесами трансформації земельного законодавства в Україні та впровадженням повноцінного ринку землі, що потребує удосконалення системи управління земельними ресурсами. Чітке планування та оцінка діяльності, оперативне реагування на виклики, досягнення сталого розвитку суспільства та економіки, забезпечення продовольчої безпеки неможливе без якісних механізмів державного управління, зокрема у сфері організації ведення державного земельного кадастру. З цієї причини дослідження адміністративних механізмів державної земельної політики є важливим не тільки з теоретичної, а й з практичної площини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нажаль, досі не існує комплексного наукового дослідження адміністративно-організаційного механізму ведення державного земельного кадастру, однак окремі питання функціонування Держгеокадастру, його повноваження та функції досліджувалася в роботах таких авторів, як Л.О. Польська, О. В'юнник, К.О. Набока, І.О. Удовенко, М.В. Шемякіна, Г.М. Буканов, І.О. Костяшкін, В.В. Ігнатенко, Бойко А.О.

Постановка завдання. Стаття спрямована на дослідження адміністративно-організаційного механізму ведення Державного земельного кадастру України та визначення напрямів його вдосконалення для підвищення ефективності управління земельними ресурсами.

Виклад основного матеріалу. Питання визначення сучасних механізмів управлінського впливу на процес землекористування є досить дискусійним та активно досліджується науковцями. При цьому автори, в залежності від специфіки дослідження та обраних критеріїв оцінки, визначають різні складові системи механізмів регулювання земельних відносин.

Кожен науковець по-своєму визначає складові системи механізмів регулювання земельних відносин, враховуючи специфіку їхнього дослідження, концептуальний підхід та обрані критерії оцінки. Так, В. П. Суворов у своєму дослідженні виокремлює такі механізми регулювання земельних відносин: фінансово-економічний, адміністративно-організаційний, правовий, політичний, мотиваційний та соціально-психологічний [6].

Д.С. Сопов, Д.Д. Хайнус, І.М. Бузіна, Л.М. Макєєва досліджуючи сучасні механізми управлінського впливу на процес землекористування виділяють: правовий, економічний, фінансовий, адміністративний, інформаційний, соціальний, психологічний, системно аналітичний, програмно-аналітичний [5].

В свою чергу під адміністративно-організаційним механізмом ведення державного земельного кадастру слід розуміти - комплекс методів і процедур, спрямованих на забезпечення ефективного управління земельними ресурсами через систематизацію інформації про земельні ділянки, їхній правовий статус, просторові межі, якісні та кількісні характеристики. Цей механізм поєднує адміністративні інструменти, такі як реєстрація земельних ділянок, їх інвентаризація, сертифікація спеціалістів, контроль і моніторинг за використанням земель, із організаційними, які включають створення та функціонування органів державної влади, відповідальних за ведення кадастру, забезпечення технічної бази для обліку земель, планування землекористування та розроблення нормативно-правових актів, стратегій, що регламентують кадастрову діяльність.

У даній роботі ми зосередимо увагу саме на організаційній складові адміністративно-організаційного механізму ведення державного земельного кадастру, а саме особливостях функціонування центрального органу в системі державного регулювання відповідального за формування та забезпечення державної політики в сфері Державного земельного кадастру - Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастру).

Спочатку Держгеокадастр виконував формально сервісні функції та займався технічними питаннями ведення земельно-кадастрового обліку, організації топографо-геодезичних робіт загальнодержавного значення, ведення фонду землевпорядної документації [2, с. 226]. Однак з часом кількість покладених на орган функцій лише зростала. Так, якщо станом на дату затвердження Кабінетом Міністрів України Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру - 14.01.2015 року, частина 4 Положення, яка визначає основні напрямки діяльності Держгеокадастру, містила 56 пунктів, то чинна, станом на 20.12.2024 року, редакція частини 4 цього Положення містить вже 71 пункт [3].

Основними напрямками роботи Держгеокадастру є: ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, інформаційну взаємодію Державного земельного кадастру з іншими інформаційними системами, що включає облік кількісних та якісних характеристик земель, реєстрацію земельних ділянок, їх обтяжень; організація та здійснення землеустрою, зокрема розробка документації із землеустрою, проведення державної інвентаризації земель та земельних ділянок усіх форм власності; контроль за використанням та охороною земель; забезпечення моніторингу стану земель, включаючи аналіз змін у їхньому використанні та якості; надання адміністративних послуг; проведення земельних торгів; розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення; ведення поземельних книг та видача витягів із Державного земельного кадастру про земельні ділянки; подання позову про конфіскацію земельної ділянки у

випадках, визначених законом; звернення до суду з позовами про визнання недійсними угод, укладених із порушенням встановленого законом порядку купівлі-продажу, ренти, дарування, застави, обміну земельних ділянок державної, комунальної власності; складання протоколів про адміністративні правопорушення та розгляд справ про адміністративні правопорушення, накладення адміністративних стягнень [3].

Проаналізувавши роботи науковців, які досліджували діяльність Держгеокадастру та його повноваження, можна відзначити численні зауваження щодо недоцільності концентрації майже всіх повноважень в руках одного органу, що вказує на можливі ризики та негативні наслідки для ефективності управління земельними ресурсами. Зокрема, К.О. Набока вказував на надмірну розгалуженість організаційної структури та широке коло повноважень, як на основні недоліки [1]. Л.О. Польська вказувала на значні корупційні ризики, зокрема авторка наголошувала, що «поступове перетворення державного органу на потужне закрите відомство, яке займається розробленням державної політики у сфері регулювання земельних відносин, розпорядженням землями сільськогосподарського призначення, контролем використання та охороною земель та багатьма іншими державними функціями, призвело до того, що цей державний орган досить часто обстоює та захищає не права громадян, а власні інтереси на всіх рівнях державного управління, у політичній та економічній сферах шляхом перерозподілу та надання доступу до державних та комунальних земель» [2, с. 226].

Одною з найбільш дискусійних функцій Держгеокадастру, що викликає певні протиріччя у його діяльності, - це право Держгеокадастру розпоряджатися сільськогосподарськими землями державної власності. І справді, поєднання функцій розпорядження земельними ділянками та контрольних функцій в одному органі створює конфлікт інтересів [7, с. 123]. Орган, який здійснює контрольні функції, має бути незалежним і мати можливість об'єктивно та безсторонньо оцінювати відповідність дій інших

суб'єктів вимогам закону. При цьому у випадку коли той самий контролюючий орган виступає розпорядником землі, виникає ситуація, коли цей орган фактично сам себе контролює, що ставить під сумнів об'єктивність та неупередженість державного контролю.

Вважаємо, що такий підхід, крім того що має значні корупційні ризики, підриває ефективність здійснення Держгеокадастром функцій державного контролю за використанням і охороною землі, оскільки існує ймовірність ухвалення рішень, які можуть бути спрямовані на вигоду самого органу, а не на забезпечення чітких і зрозумілих правил гри для всіх учасників земельних відносин, що ґрунтуються на безсторонності та об'єктивності здійснення органами державної влади своїх повноважень.

З метою покращення ефективності адміністративно-організаційного механізму ведення Державного земельного кадастру України, доцільно реформувати Держгеокадастр шляхом оптимізації його функцій. З вказаною метою вважаємо за доцільне спеціалізувати функції Держгеокадастру, як ключового органу у сфері ведення Державного земельного кадастру, поклавши на нього повноваження щодо адміністрування Державного земельного кадастру, наповнення системи адміністрування землекористуванням актуальною та точною інформацією та надання пов'язаних з цим адміністративних послуг у земельній сфері (видача витягів, надання відомостей з Державного земельного кадастру України тощо).

Невластиві функції, такі як розпорядження земельними ділянками державної власності або нагляд за дотриманням земельного законодавства, створюють конфлікт інтересів та розмивають основні завдання цього органу. Концентрація різномірних функцій у рамках однієї установи призводить до бюрократизації процесів, втрати оперативності та зниження якості обслуговування громадян [2, с. 226].

У цьому контексті вважаємо доречною думку Л.О. Польської, яка пропонує передати контрольні функції окремому органу державної влади, який буде здійснювати нагляд та державний контроль за використанням та

охороною земель, якому автор дає умовну назву Державне агентство земельних ресурсів [2, с. 227].

Також вважаємо доречним створення окремого спеціалізованого органу – Державного земельного фонду, на який покласти функції Держгеокадастру щодо розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення державної форми власності, організацію та проведення земельних торгів для подальшої приватизації надлишкових земель державної форми власності. При цьому нагляд за дотриманням законів та процедур розпорядження земельними ділянками буде виконувати запропоноване нами Державне агентство земельних ресурсів.

Таке розмежування функцій між органами управління та контролю дозволить досягти більшої ефективності, адже один орган буде відповідати за прийняття рішень, а інший — за їх моніторинг і контроль. Вказане сприятиме удосконаленню управлінських процесів, скороченню оперативних витрат ресурсів і зменшенню ризику корупційних зловживань та, водночас, зменшить функціональне навантаження на Держгеокадастр, чим дозволить йому більш ефективно здійснювати свою ключову функцію – адміністрування Державного земельного кадастру.

Зазначений нами підхід дещо знайшов своє відображення і в підходах держави до реформування Держгеокадастру, так в інтерв'ю Укрінформу тодішній голова Держгеокадастру Роман Лещенко вказав, що Держгеокадастр втратить владні повноваження у земельній сфері та перетвориться на сервісний центр. «З прийняттям законопроектів 2194 та 2195 ми позбудемося права розпорядження, буде ліквідована експертиза земельних ділянок (по суті, корупційна схема), торги будуть проводитися в електронному вигляді. Проведемо дерегуляцію землеустрою, скасуємо сотні дозволів, довідок тощо. В Держгеокадастрі – сервісній компанії – залишиться команда айтішників, землевпорядників для наповнення земельного кадастру і топографо-геодезичної діяльності. Штат оптимізуємо, бо всі розпорядження

передаємо на місця і вони вже не потрібні у новій системі без відповідних повноважень. З січня до Держгеокадастру не треба буде фізично ходити взагалі. Взяти витяги можна буде через програму «Дія» або на сайті, консультиватися – через колл-центр. Станемо рядовим робочим органом державної влади, з вузькою спеціалізацією» - зазначив чиновник [4].

Однак, незважаючи на проголошені наміри, з прийняттям законопроектів 2194 та 2195, реформа не була реалізована у повному обсязі. Держгеокадастр і далі виконує функції розпорядника земельних ділянок, що не відповідає анонсованій дерегуляції. Вказане свідчить про необхідність продовження реформ задля забезпечення прозорості та ефективності функціонування Державного земельного кадастру.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В умовах трансформації земельного законодавства та впровадження ринку землі особливо важливим стає ефективне функціонування адміністративно-організаційного механізму регулювання земельних відносин, в першу чергу належна організація ведення Державного земельного кадастру. Удосконалення системи регулювання землекористування напряму залежить від якості та ефективності адміністрування земельного кадастру, зокрема належного та ефективного виконання своїх функцій Держгеокадастром, ефективність якого, в силу неоптимального розподілу функцій, справедливо критикується вченими. З метою вирішення окресленого кола проблем вважаємо за доцільне реформування Держгеокадастру через передачу невластивих йому функцій іншим спеціалізованим органам, до повноважень яких входили б функції з розпорядження земельними ділянками державної власності чи нагляд за дотриманням земельного законодавства. Розмежування окреслених функцій дозволить зменшити корупційні ризики, знизить функціональне навантаження на Держгеокадастр і дозволить йому ефективніше виконувати свою основну функцію – адміністрування державного земельного кадастру. Подальша цифровізація та впровадження сучасних інформаційних технологій

також сприятимуть підвищенню оперативності, доступності послуг та мінімізації бюрократичних процедур. Водночас недостатній рівень наукового опрацювання даної проблематики створює потребу у подальших дослідженнях, спрямованих на вдосконалення організаційних та адміністративних механізмів ведення Державного земельного кадастру та підвищення ефективності управління земельними ресурсами.

Література

1. Набока К.О. Напрями вдосконалення адміністративно-організаційного регулювання ринку земель в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 9 (49), С. 134–137.
2. Польська Л.О. Шляхи удосконалення організаційно-функціональної структури органів державного регулювання використання земель сільськогосподарського призначення. *Теорія та практика державного управління*. 2020. № 2(69). С. 224-232.
3. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. №15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п#Text> (дата звернення: 27.07.2025).
4. Роман Лещенко, голова Держгеокадастру. Укрінформ: веб-сайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3128205-roman-lesenko-golova-derzgeokadastru.html> (дата звернення: 16.07.2025).
5. Сопов Д.С., Хайнус Д. Д., Бузіна І. М., Макеева Л. М. Сучасні механізми управлінського впливу на процес землекористування. *Наукові інновації та передові технології. Серія «Державне управління», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Психологія», Серія «Педагогіка»*. 2023. № 3 (17). С. 59–71.
6. Суворов В. П. Теоретичні основи функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2014. № 3. С. 72–78.
7. Тильчик В.В., Шпак Н.А. Поняття та особливості корупції в сфері Національної інфраструктури геопросторових даних, земельних

відносин та землеустрою. *Вчені Записки Таврійського Національного Університету Імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2023. Т. 34 (73), № 3. С. 120–127.

References

1. Naboka, K. O. (2017), “Directions for improving the administrative and organizational regulation of the land market in Ukraine”, *Molodyi vchenyi*, vol. 9 (49), pp. 134–137.
2. Polska, L. O. (2020), “Ways to improve the organizational and functional structure of state regulation bodies for the use of agricultural land”, *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 2(69), pp. 224-232.
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution “On the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п#Text> (Accessed 27 July 2025).
4. Ukrinform (2020), “Roman Leshchenko, Head of the State Geocadastre”, available at: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3128205-roman-lesenko-golova-derzgeokadastru.html> (Accessed 16 July 2025).
5. Sopov, D. S., Khainus, D. D., Buzina, I. M. and Makieieva, L. M. (2023), “Modern mechanisms of managerial influence on the land use process”, *Naukovi innovatsii ta peredovi tekhnolohii. Seriiia «Derzhavne upravlinnia», Seriiia «Pravo», Seriiia «Ekonomika», Seriiia «Psykhologhiia», Seriiia «Pedahohika»*, vol. 3 (17), pp. 59-71.
6. Suvorov, V. P. (2014), “Theoretical foundations of the functioning of mechanisms for state regulation of land relations in the field of urban planning”, *Derzhava ta rehiony. Seriiia: Derzhavne upravlinnia*, vol. 3, pp. 72-78.
7. Tylchyk, V. V. and Shpak, N. A. (2023), “The concept and features of corruption in the sphere of the National Geospatial Data Infrastructure, land relations and land management”, *Vcheni Zapysky Tavriiskoho Natsionalnoho Universytetu Imeni V. I. Vernadskoho. Seriiia: Yurydychni nauky*, vol. 34 (73), no. 3, pp. 120-127.

Стаття надійшла до редакції 13.09.2025 р.