

Лекція 7. Управління діяльністю у сфері землеустрою та його регулювання (4 год.)

1. Зміст управління діяльністю у сфері землеустрою.
2. Прогнозування, планування та організація землекористування на державному, регіональному та місцевому рівнях.
3. Організація і планування землеустрою.
4. Нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою та організації сталого землекористування.
5. Державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою.

1.Зміст управління діяльністю у сфері землеустрою

Проблемам управління діяльністю у сфері землеустрою країни в останні роки приділяється все менше уваги. Разом з тим, розвиток земельного ладу будь-якої країни пов'язаний із встановленням і практичною реалізацією порядку, принципів і правил, що забезпечують правовий, економічний, екологічний і соціальний режим організації використання земельних ресурсів як просторового базису всіх галузей економіки країни, засобу виробництва у сільському і лісовому господарстві, скарбниці природних багатств, територіальної основи життєзабезпечення держави і підтримання здоров'я населення. Економічні перетворення в Україні багато в чому визначили роль і значення землеустрою в системі управління земельними ресурсами. Це пов'язано з тим, що земля, крім її традиційних властивостей (засіб виробництва, територіальний базис, природне тіло й ін.), стала об'єктом правовідносин і об'єктом нерухомості.

Вивчення та розробка заходів з удосконалення діяльності у сфері землеустрою, в різних соціально-економічних суспільствах є надзвичайно важливим, оскільки вони чи не найголовніші в системі управління земельними ресурсами. Будь-яке суспільство завжди розвивалось на землі залежно від її використання. Аналіз розвитку управління діяльності у сфері землеустрою свідчить про те, що воно ґрунтується на державному регулюванні.

Поняття управління діяльності у сфері землеустрою не формалізовано настільки, щоб можна було дати його точне і достатньо широке визначення. Більше того, будь-яке визначення управління пов'язане з поняттями, загальноприйнята формалізація яких не опрацьована (система, мета, завдання, функції тощо). Під управлінням прийнято розуміти дію з боку якогось активного начала стосовно певних об'єктів або з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління. Ця дія спрямована на досягнення певної мети, бажаного результату.

Мета управління – це наперед визначений результат (стан об'єкта), на досягнення якого спрямовані засоби і методи регулювання розвитку та покращення стану. Спрямування в досягненні мети завжди спонукають соціально-

економічну та екологічну діяльність. Оскільки метою землеустрою є забезпечення раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення природних ландшафтів то відповідно **метою управління діяльністю у сфері землеустрою** є розроблення та реалізація заходів науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодінь і землекористувань та створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем.

Управління, яке зорієнтоване не на розвиток, а підтримку функціонування керованої системи, слід кваліфікувати як регулювання. В широкому розумінні регулювання – це процес, який забезпечує потрібні значення змінних, що є істотними у функціонуванні об'єкта управління.

Протилежною регулюванню, з його орієнтацією на процес, – є організація, яка спрямована на структуру керованої системи і системи в цілому. Організація стає необхідним елементом розвитку, а управління розвитком, на відміну від регулювання, завжди є організаційним.

Управляти можна тільки системою. Систему, в якій реалізуються функції управління, називають системою управління. У ній виділяють дві складові системи: управляючу і керовану. Управляюча система (суб'єкт) здійснює функції управління, а керована є його об'єктом. Якщо управління здійснюється свідомо, то управляюча система створюється суб'єктом управління. Завдання суб'єкта управління полягає саме в тому, щоб спрямувати розвиток об'єкта у бажаному напрямі через управлінський вплив.

Між управляючою і керованою системами мають бути канали зв'язку. Каналом зв'язку до управляючої системи від керованої передається інформація про стан останньої, а у зворотному напрямі – управляюча інформація (управляючий вплив). Отже, управляюча і керована система поєднуються контуром зворотного зв'язку.



Рис. 1. Логічно-смілова схема структури системи управління діяльністю у сфері землеустрою

У деяких випадках немає каналу зв'язку для передачі інформації про стан об'єкта управління, а є лише прямий зв'язок. Можливості такої схеми управління досить обмежені, тому їхня надійність низька.

Інформаційною базою управління є прогнозування розвитку системи землеустрою та діяльності у цій сфері, що становить науково-аналітичний етап процесу розробки комплексної програми. Прогноз окреслює сфери і можливості поставлених реальних завдань і цілей, виявляє напрям розробки і прийняття управлінських рішень, розглядає варіанти активного впливу на об'єктивні чинники перспективного розвитку.

Прогнози мають попередній варіантний характер і не обмежуються програмним періодом. Дані прогнозів стають вихідним матеріалом для наступного етапу процесу складання програми і вибору цілей розвитку в повний програмний період, розробки господарсько-політичної концепції.

Прогноз-план можна вважати основною стадією розробки програми. У ньому ставляться загальні стратегічні завдання та міститься матеріал, потрібний для розробки конкретних завдань. Будь-яке управління спрямоване на здійснення низки функцій, серед яких основною є розробка програм. Без бачення перспективи неможливо приймати управлінські рішення, оскільки уявлення про цілі становлять основу рішень, які приймаються.

Управління діяльністю у сфері землеустрою включає: **планування, регулювання (адміністрування), організацію і контроль за реалізацією заходів із землеустрою**, а отже, його необхідно розглядати через призму функцій землеустрою в системі управління земельними ресурсами.

Основа системи управління діяльністю у сфері землеустрою складають об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання і функції управління. Об'єкт і предмет управління створюються в результаті багаторічного попереднього періоду. Вид об'єкта і предмет управління тісно пов'язані між собою. Зокрема, *предметом управління* діяльністю у сфері землеустрою є процес землевпорядної діяльності, що направлений на реалізацію сукупності соціально-економічних та екологічних заходів та організаційних, правових і інженерно-технічних дій, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання на землі.

Об'єктом управління є документація із землеустрою та заходи із землеустрою.

Документація із землеустрою – затверджені в установленому порядку текстові та графічні матеріали, якими регулюється використання та охорона земель державної, комунальної та приватної власності, а також матеріали обстеження і розвідування земель, авторського нагляду за виконанням проектів тощо.

Заходи із землеустрою – передбачені документацією із землеустрою роботи щодо раціонального використання та охорони земель, формування та організації території об'єкта землеустрою з урахуванням їх цільового призначення, обмежень у використанні та обмежень (обтяжень) правами інших осіб (земельних сервітутів), збереження і підвищення родючості ґрунтів.

Суб'єктами управління є Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин та у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Сучасні мета, завдання і функції діяльністю у сфері землеустрою формуються українським суспільством у даний час.

Метою управління діяльністю у сфері землеустрою є забезпечення раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення природних ландшафтів.

Завдання управління діяльністю у сфері землеустрою визначені завданнями землеустрою які визначені статтею 183 Земельного кодексу України, зокрема щодо:

- реалізації політики держави з науково-обґрунтованого перерозподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодінь і землекористувань з усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем;

- розроблення та здійснення заходів щодо прогнозування, планування, організації раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях;

- створення інформаційного забезпечення правового, економічного, екологічного, сільськогосподарського і містобудівного механізму регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному, господарському рівнях шляхом розробки пропозицій зі встановлення режиму і умов використання земель;

- встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами, меж земельних ділянок власників і землекористувачів, меж територіальних обмежень у використанні земель та земельних сервітутів і обмежень прав у використанні земельних ділянок;

- організації територій сільськогосподарських підприємств із створенням просторових умов, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення співвідношення і розміщення земельних угідь, системи сівозмін, сінокосо- і пасовищезмін;

- розробки системи заходів зі збереження і поліпшення природних ландшафтів, відновлення і підвищення родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення і заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами і хімічними речовинами та інших видів деградації, з консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам;

- організації територій несільськогосподарських підприємств, організацій і установ з метою створення умов ефективного землекористування та обмежень і обтяжень у використанні земель.

Функції управління діяльністю у сфері землеустрою витікають із функцій сучасного землеустрою які приведені в розділі 5.4 та місця землеустрою у реалізації функцій управління земельними ресурсами в Україні, зокрема:

- реалізація соціально-економічних, екологічних та організаційних заходів щодо прогнозування та планування розподілу земельних ресурсів за категоріями земель, типами землекористування, цільовим призначенням, дозволеним використанням, формами власності та правами;

- реалізація еколого-економічних та організаційних заходів щодо формування екологічного каркасу системи землекористування як об'єкту охорони навколишнього природного середовища та екології людини;

- здійснення організаційно-правового землевпорядного процесу і соціально-економічних та екологічних заходів щодо формування сталого землекористування як об'єкту господарського використання земель;

- здійснення інженерно-технічних, правових і організаційних дій (землевпорядного процесу) щодо формування землекористування (земельних ділянок та прав на них) як об'єкту економічного та цивільного обігу (*земельний капітал, іпотека, цивільний оборот*) в країні.

Діяльність з виконання функцій управління здійснюється як процес, що вимагає певних затрат часу та інших ресурсів. Тому управління вивчається якраз з цих позицій, тобто як процес, що дозволяє зосередити увагу на взаємозв'язку окремих управлінських функцій у просторі та часі. Всі проблеми управління при цьому розглядаються через призму управлінських процесів, тобто через

взаємопов'язані між собою управлінські дії (процедури), спрямовані на прийняття рішень для реалізації цілей державних органів земельних ресурсів.

Управління – це люди, які керують спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, нині це України.

Взаємозв'язок основних функцій слід розглядати у формі функціональної моделі *управління діяльністю у сфері землеустрою* – Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. України (рис. 8.2) як організаційної системи управління, на яку покладені такі функції:

1) *Збір даних про землеустрій* – функція облікових характеристик документації із землеустрою та заходів із землеустрою (y_i) у процесі здійснення землеустрою і ведення державного земельного кадастру, яка виконується в об'єкті управління вручну або автоматизовано;

Формування інформації (створення та приведення її до вигляду, придатного для передачі) Передача інформації про документацію із землеустрою та його заходи

2) *Формування інформації* – створення інформації в процесі здійснення землеустрою і перетворення її до вигляду, придатного для передачі по каналах зв'язку в керуючу систему та / або обробки в автоматизованому режимі;

4) *Формування інформації про документацію із землеустрою та заходи із землеустрою*, що здійснюється у Державному фонді документації із землеустрою, в складі державного земельного кадастру і в процесі моніторингу земель.

Контроль – система функцій, що забезпечують визначення стану об'єкта управління (облік, збір, уточнення даних про об'єкт управління) і оцінку ступеня відхилення поточного стану від запланованого за заданими критеріями ефективності (оцінку відповідності стану системи необхідному). З англійської мови control перекладається як управління, і часто термін «контроль» використовується замість терміну «управління». Це пояснюється тим, що всі функції управління містять елементи контролю.

Функція аналізу в загальному випадку залежить від його мети – мета землеустрою полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів. Необхідно розуміти під цією функцією засіб, що забезпечує пояснення причин відхилення стану системи управління діяльністю у сфері землеустрою від необхідного і обґрунтування рішення на перехід до оперативного управління або планування чи організації та здійснення землеустрою. Наприклад, нехай об'єкт управління характеризується параметром y_i , який змінюється в межах y_i . Якщо в результаті аналізу з'ясовано, що $y_i < y_i^{\text{доп}}$, де $y_i^{\text{доп}}$ – допустиме відхилення, то в циклі управління діяльністю у сфері землеустрою здійснюється перехід до оперативного управління. Якщо $y_i > y_i^{\text{доп}}$,

то здійснюється перехід до функції планування та організації і здійснення землеустрою.

Функція прогнозування – це засіб зняття невизначеності щодо можливої структури, властивостей або закону функціонування системи управління діяльністю у сфері землеустрою в майбутньому. Прогноз – це науково обґрунтоване судження про можливі стани системи в майбутньому і/чи про альтернативні шляхи і терміни досягнення цільового стану. Прогноз дає можливість отримати сукупність певних варіантів розвитку системи. Однак реалізовані варіанти залежать не від прогнозу, а завжди визначаються конкретними рішеннями, прийнятими в системі управління, і наявними ресурсами.

Функція планування полягає в послідовному усуненні невизначеності щодо необхідної структури, властивостей, закону функціонування системи або зовнішнього середовища. Включає прийняття рішень і завдання щодо дій – сукупність процедур з визначення необхідного (цільового, оптимального) стану системи і дій по досягненню цього стану, об'єднаних в єдиний процес. У термінології управління прийняття цільових рішень називають стратегічним або перспективним плануванням, а під завданням прийняття рішення щодо дій – тактичним або поточним плануванням. На стадії стратегічного планування розглядається необхідність і можливість зміни структури, властивостей або закону функціонування системи управління. Тактичне планування полягає у прийнятті рішення щодо вибору траєкторії переведення системи в новий стан. При цьому визначаються дії об'єкта управління, порядок використання ресурсів, вирішується задач оптимізації з урахуванням передбачуваних впливів зовнішнього середовища.

Організація та здійснення землеустрою полягає у оцінці відповідності необхідної структури і властивостей системи управління цільовому та оптимальному стану дотримання законодавчо-нормативної бази і здійснення заходів і з землеустрою, а також прийнятті рішення щодо адміністрування або інших дій об'єкта управління із усунення недоліків.

Оперативне управління забезпечує функціонування системи в рамках діючого плану. Полягає у вирішенні завдань стабілізації, спостереження та виконання програми управління. Іноді в цю функцію включають завдання оптимізації системи управління та землепорядних дій. Планування, організація та здійснення землеустрою і оперативне управління є завданнями змістовної обробки інформації. Математичні моделі функцій змістовної обробки інформації розробляються з використанням теорії прийняття рішень. Рішення, прийняті при плануванні землеустрою або оперативному управлінні діяльністю, враховуються в блоці обліку і доводяться до суб'єкта управління. Після цього починається новий

цикл управління, в якому поточний стан об'єкта управління порівнюється з необхідним, і в залежності від величини відхилень керованих характеристик уі від допустимих відхилень уі доп. здійснюється перехід до оперативного управління або планування та землеустрою.

Функція організації в системі полягає у встановленні постійних і тимчасових зв'язків між усіма елементами системи, у визначенні порядку та умов їх функціонування, в об'єднанні компонентів і ресурсів системи таким чином, щоб забезпечити ефективне досягнення поставленої мети.

Функція координації в системі – це узгодження дій підсистем у відповідності з цілями системи з керуванням і підтримку цього узгодження протягом циклу управління. Наявність декількох об'єктів управління і підсистем управління призводить до протиріччя між їхніми приватними цілями. Це, у свою чергу, призводить до роз'єднаності дій. Усунення цих протиріч – основне завдання координації центрального та регіональних органів управління діяльністю у сфері землеустрою. Функцію координації іноді розглядають спільно з організацією в рамках завдань оперативного управління або планування.

2. Прогнозування, планування та організація землеустрою на державному, регіональному та місцевому рівнях

Призначення прогнозування та планування як функції управління полягає в намаганні завчасно врахувати за можливістю всі внутрішні та зовнішні фактори, що забезпечують сприятливі умови для нормального функціонування і розвитку діяльності у сфері землеустрою. Воно передбачає розробку комплексу заходів, які визначають послідовність досягнення конкретних цілей з урахуванням можливостей найефективнішого використання ресурсів кожним учасником цієї діяльності. Тому прогнозування та планування повинно забезпечити взаємозв'язку між окремими структурними підрозділами сфери управління земельними ресурсами, які включають всю технологічну ланку: наукові дослідження і розробки, законодавство, організація землеустрою, контроль за реалізацією землевпорядних заходів тощо. Ця діяльність опирається на виявлення та прогнозування споживчого попиту, аналіз й оцінку наявних ресурсів та перспектив розвитку землекористування територій. Звідси випливає необхідність зв'язку планування з маркетингом та контролем з метою постійного коригування показників здійснення землеустрою і оперативні зміни слідом за змінами попиту економіки країни.

В залежності від змісту, мети і завдань виділяють такі форми планування в залежності від тривалості планового періоду:

- перспективне планування (прогнозування);

- середньострокове планування;
- поточне (оперативне) планування.

Планування – це початковий етап управління. Це процес, який триває до завершення комплексу операцій, що плануються. Планування містить у собі визначення:

- кінцевої та проміжної мети;
- завдань, вирішення яких необхідне для досягнення мети;
- засобів та способів їх вирішення;
- необхідних ресурсів, їх джерел і способу розподілу.

Враховуючи, що в підрозділі 8.1 визначено, що **метою управління діяльністю у сфері землеустрою** в Україні є розроблення та реалізація заходів науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодінь і землекористувань та створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем, відповідно заходи із прогнозування, планування та організації землеустрою на державному, регіональному та місцевому рівнях повинні бути направлені на реалізацію мети.

Відповідно до мети **основними завданнями** прогнозування, планування та організації землеустрою на державному, регіональному та місцевому рівнях є розроблення та реалізація заходів щодо формування нового земельного устрою України який відповідав би новим ринково адаптованим земельним відносинам та умовам розвитку економіки країни. Таким чином, прогнозування, планування та організації землеустрою на державному, регіональному та місцевому рівнях повинні бути направлені на розроблення та реалізацію заходів щодо:

I. Природно-екологічний блок земельного устрою України:

- 1) Удосконалення них видів районування території та земель (природно-сільськогосподарське, ерозійне, ландшафтно-екологічне і т.д.;
- 2) Розроблення зонально-регіональних нормативів співвідношення еколого-стабілізуючих угідь та урбанізованих, сільськогосподарської освоєності, розораності, інтенсивності використання земель і т.д.;
- 3) Наукового обґрунтування та методичного забезпечення створення екомережі України як екологічного каркасу земельного устрою;
- 4) Розроблення зонально-регіональних агроекологічних зон вирощування основних сільськогосподарських культур;
- 5) Наукового обґрунтування та методичного забезпечення зонування земель за їх еколого-економічною придатністю;
- 6) Наукового обґрунтування та методичного забезпечення зонування земель за їх категоріями і типами землекористування;

7) Наукового обґрунтування та методичного забезпечення формування природоохоронних, технологічних і агроекологічних обмежень у використанні земель.

II. Адміністративно-територіальний блок земельного устрою України:

1) Формування моделей землекористування мегаполісів та їх приміських територій;

2) Формування моделей землекористування середніх і малих міст та їх приміських територій;

3) Формування моделей землекористування розвитку шляхової мережі, енергетики, добувної промисловості тощо;

4) Формування пропозицій розвитку землекористування сільських територій із виділенням гірських та депресивних;

5) Формування режиму землекористування особливо цінних територій;

6) Планування розвитку землекористування в межах територій сільських рад як територіальної бази регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення та матеріальної основи територіальних громад;

7) Формування пропозицій щодо нового адміністративнотериторіального устрою регіонів країни.

III. Власнісний блок земельного устрою України (за формами та економічними відносинами власності):

1) Завершення розмежування за формами власності;

2) Формування моделей кооперативних та корпоративних економічних відносин власності на землю;

3) Формування моделей економічних відносин власності на землю власників земельних часток (паїв) та господарюючих суб'єктів;

4) Формування обмежень прав на землю та державних і громадських земельних сервітутів.

IV. Господарський блок земельного устрою України:

1) Формування збалансованого (сталого) землекористування сільських територій;

2) Формування земельних ділянок (землекористування сільськогосподарських підприємств) як об'єктів земельного капіталу;

3) Формування земельних ділянок як суспільно необхідних об'єктів та громадського використання;

4) Формування землекористування в сільській місцевості для розвитку дрібного і середнього бізнесу, соціального житла і закладів, впорядкування колективних садів громадян, громадських пасовищ тощо;

5) Формування агроекологічних програм оптимізації сільськогосподарського землекористування і покращення екологічного стану сільських територій.

Організацію і планування землеустрою на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях здійснюють Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до повноважень, встановлених Конституцією України, Земельним кодексом України, Законом України «Про землеустрій» та іншими законами України.

Прогнозування землеустрою здійснюється на різних ієрархічних рівнях в складі загальнодержавної, (цільової державної) регіональних та місцевих програм використання і охорони земель та/або розвитку земельних відносин які розробляються на період 10-20 років.

Прогнозування землеустрою на національному рівні передбачає розроблення державних та галузевих програм щодо розвитку:

- напрямів науково-дослідних робіт в сфері землеустрою;
- земельних відносин, процесуальних правовідносин сфері землеустрою і системи землекористування;
- законодавства та стандартизації;
- технологій, техніки і методів здійснення землеустрою;
- видів та обсягів робіт із землеустрою, видів документації із землеустрою для реалізації заходів із землеустрою;
- підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Прогнозування землеустрою на регіональному рівні передбачає розроблення регіональних програм щодо розвитку:

- технологій, техніки і методів здійснення землеустрою;
- видів та обсягів робіт із землеустрою;
- підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Прогнозування землеустрою на місцевому рівні передбачає розроблення місцевих програм щодо розвитку:

- технологій і методів здійснення землеустрою;
- видів та обсягів робіт із землеустрою щодо формування та регулювання земельних відносин і досягнення режиму сталого землекористування;
- підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Територіальне планування землеустрою здійснюється на різних ієрархічних рівнях в складі загальнодержавної, (цільової державної) регіональних та місцевих програм використання і охорони земель та/або розвитку земельних відносин шляхом розроблення деталізованих планів на період 5 років та бюджетів.

Територіальне планування землеустрою на національному рівні передбачає розроблення п'ятирічних та щорічних планів щодо:

- переліку програм та завдань науково-дослідних робіт в сфері землеустрою;
- законодавства та стандартизації;
- технологій, техніки і методів здійснення землеустрою;
- видів та обсягів робіт із землеустрою;
- підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- бюджетного фінансування.

Територіальне планування землеустрою на регіональному рівні передбачає теж розроблення п'ятирічних та щорічних планів щодо:

- технологій, техніки і методів здійснення землеустрою;
- видів та обсягів робіт із землеустрою;
- підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- бюджетного фінансування.

Територіальне планування землеустрою на місцевому рівні передбачає теж розроблення п'ятирічних та щорічних планів щодо:

- технологій і методів здійснення землеустрою;
- видів та обсягів робіт із землеустрою;
- підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- бюджетного фінансування.

Організація землеустрою передбачає поточне щорічне планування розроблення документації із землеустрою та здійснення заходів із землеустрою на різних ієрархічних рівнях.

3. Організація і планування землеустрою

Організацію і планування землеустрою на загальнодержавному і місцевому рівнях здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до повноважень, встановлених Конституцією України, Земельним кодексом України, цим законом України «Про землеустрій» та іншими законами України.

Аналіз наукових поглядів сучасних фахівців з теорії управління дає можливість зробити певні висновки щодо змісту організації і планування землеустрою.

Організація землеустрою – це сукупність землевпорядних процесів та дій, що зумовлюють об'єднання елементів (*видів робіт із землеустрою, документації із землеустрою, заходів із землеустрою*), частин системи у ціле, утворення життєздатної стійкої системи землеустрою. Визначальною ознакою організації землеустрою є мета діяльності у сфері землеустрою.

Планування землеустрою – це особлива форма діяльності, змістом якої є розробка і реалізація планів щодо здійснення землеустрою.

Планування землеустрою як функція управління земельними ресурсами – це сукупність дій колективу спеціально уповноваженого органу виконавчої влади із земельних ресурсів, спрямованих на реалізацію мети управління.

Зміст планування землеустрою полягає:

1) у визначенні основних завдань системи (органу) або структурного підрозділу на планований період;

2) у визначенні комплексу заходів (з урахуванням доцільного використання сил та засобів), здійснення яких забезпечить виконання завдань, що стоять перед системою;

3) у встановленні строків виконання запланованих заходів та виконавців.

Роль планування полягає в тому, що воно *забезпечує*:

- цілеспрямованість діяльності системи (органу), структурного підрозділу, виконавця;

- зосередження зусиль управлінського персоналу на найважливіших завданнях, котрі стоять перед конкретною державною або іншою організацією;

- ритмічність діяльності;

- підвищення ефективності діяльності виконавців;

- зменшення стихійності й випадковості в управлінській діяльності;

сприяє:

- ефективному використанню сил та засобів;

- взаємодії органів, служб, підрозділів та виконавців;

- створенню сприятливого психологічного клімату.

Звичайно, план не може, та й не повинен містити всі деталі виконання управлінського рішення. Багато питань будуть уточнюватися в процесі реалізації прийнятого управлінського рішення.

Підготовка до реалізації накреслених планів передбачає відповіді на такі питання:

- хто буде виконувати план;

- що конкретно він буде робити;

- як і за допомогою чого він буде виконувати цю роботу;

- коли має бути виконана робота;

- де повинна здійснюватися робота з реалізації плану;

- у взаємодії з ким, з якими організаціями має виконуватися робота.

Отже, планування землеустрою – це певний етап роботи державних та інших службовців з управлінських рішень. На цій стадії проробляються всі необхідні умови для успішного виконання прийнятого рішення або нормативного

акта, для практичної реалізації всіх тих ідей, що у ньому містяться. Але планування не можна абсолютизувати, робити самодостатнім в управлінській сфері, підкоряти йому всі інші елементи управлінської технології.

4. Нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою та організації сталого землекористування

До нормативно-правових актів з питань здійснення землеустрою, які встановлюють порядок організації виконання робіт із землеустрою, їх склад і зміст відносяться Земельний кодекс України, закони України «Про землеустрій», «Про охорону земель», постанови Кабінету Міністрів України

Стан законодавчо-нормативного забезпечення системи землеустрою, основні нормативно-правові акти.

Закони

1. Земельний Кодекс України
2. Закон України “Про землеустрій”
3. Закон України “Про охорону земель”
4. Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»
5. Закон України «Про Державний земельний кадастр»
6. Закон України «Про планування і забудову територій»
7. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»
8. Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)»
9. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”
10. Закон України “Про державну експертизу землепорядної документації”
11. Закон України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» та інші.

Постанови Кабінету Міністрів України

12. “Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб”
13. “Про затвердження типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки”
14. “Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок”
15. “Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою з організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення”

16. “Про затвердження Положення про Державний фонд документації із землеустрою”

17. “Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого–економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель”

18. Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь

19. Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах» та інші.

Накази Держгеокадастру (колиш. Держкомзему)

20. “Про затвердження Порядку ведення журналу авторського нагляду за виконанням проекту землеустрою”

21. “Про затвердження Граничних розмірів плати з виконання землевпорядних робіт”

22. “Про затвердження Методики проведення державної експертизи землевпорядної документації”

23. “Про порядок консервації земель”

24. “Про затвердження Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок”

25. “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення ерозійного районування (зонування) земель” та інші.

До початку 1990 року система землеустрою в Україні відповідала тим вимогам, які поклалися на неї в умовах державної власності на землю. Було відпрацьовано наукове, методичне й організаційно-технічне забезпечення землевпорядних робіт, сформувався теорія і практика землеустрою. Однак земельні перетворення, що почалися, зажадали переосмислення місця і ролі землеустрою та його науково-технічного забезпечення.

Наукові дослідження із землеустрою до 2003 року велися Українською академією аграрних наук в рамках науково-технічної програми проведення земельної реформи на території країни. Однак велика частина завдань по науково-методичному забезпеченню землеустрою, поставлених у цій програмі, через відсутність фінансування не забезпечила їх потреби. Виконання землевпорядних робіт, в основному, регламентувалося застарілими нормативно-технічними документами. Після 2003 р. у зв'язку із ліквідацією єдиної в Україні наукової установи Інституту землеустрою наукові дослідження на державному рівні не велися. У зв'язку з цим сучасній землеустрій потребує наукового обґрунтування

цілого ряду проблем, особливо щодо земель сільськогосподарського і природоохоронного призначення.

5. Державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою

Відповідно до Закону України «Про землеустрій» метою нормування та стандартизації є забезпечення встановлення комплексу якісних та кількісних показників, параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою з урахуванням економічних, екологічних, соціальних, природно-кліматичних та інших умов для раціонального використання земельних та інших природних ресурсів, відповідності об'єктів нормування і стандартизації своєму призначенню.

З огляду на визначену мету, завдання нормування і стандартизації у сфері землеустрою випливають з вимог, установлених статтями 182 і 183 Земельного кодексу України, і полягають у забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів.

Головна мета нормування у сфері землеустрою – створення комплексу документів для системного нормативного забезпечення функціонування системи землеустрою з метою досягнення сталого землекористування та охорони ґрунтів і безпечного використання земельних ресурсів.

Аналіз земельного та екологічного законодавства дає підстави вибудувати таку систему нормативів та стандартів у землеустрої:

1) нормативи безпечності землекористування: безпеки прав власності на землю, безпеки режиму землекористування, граничнодопустимі концентрації забруднюючих речовин у землі (ГДК), граничнодопустимі рівні радіаційного та іншого шкідливого фізичного впливу на земельні ресурси (ГДР), нормативи еколого-економічного ризику;

2) нормативи якості земельних ресурсів та землекористування як екосистеми: ГДК якості, показники якості ґрунтів (фізичні, біологічні, хімічні, радіаційні тощо);

3) нормативи забруднень земельних ресурсів небезпечними речовинами, фізичними та біологічними чинниками: гранично допустимі викиди та скиди забруднюючих хімічних речовин на земельні ресурси (ГДВ) та (ГДС), рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних чинників на якість земельних ресурсів (ГДР) джерела, ліміти на розміщення відходів тощо;

4) нормативи використання земельних ресурсів та інші екологічні нормативи сталого землекористування.

Відповідно до статей 23 і 24 Закону України «Про землеустрій» нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою встановлюють

порядок організації, виконання робіт із землеустрою, їх склад і зміст, а державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою встановлюють комплекс якісних та кількісних показників, параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою з урахуванням екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних та інших умов.

Нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами землеустрою. Нормативи у сфері землеустрою можуть встановлюватися на загальнодержавному, регіональному, місцевому і локальному рівнях. Деякі нормативи (ГДВ, ГДС) встановлюються виключно на локальному рівні: тобто окремо для кожного джерела забруднення (для кожної труби).

Порядок розроблення та встановлення є специфічним для кожного виду екологічних нормативів.

Разом із тим, проблеми раціонального використання та охорони земельних ресурсів за своєю природою є міжнародними: національні кордони не мають реального значення, адже нераціональне використання земельних та інших природних ресурсів стає у деяких випадках причиною гострих суперечок між державами. Без міжнародних стандартизованих методик випробувань на світовій карті природного середовища буде багато явищ суперечностей. Тому тривале та масштабне планування серйозних проектів землеустрою у галузі використання і охорони земель, без сумніву, вимагатиме застосування міжнародних стандартів.

Екологічні стандарти визначають поняття і терміни, режим використання та охорони земельних ресурсів, методи контролю за станом земель, вимоги щодо запобігання шкідливого впливу забруднення земельних ресурсів на здоров'я людей та інші питання, пов'язані з охороною земель.

Стандартизація і нормування повинні здійснюватися шляхом встановлення комплексу взаємопов'язаних документів, які визначають взаємопогоджені вимоги до об'єктів землеустрою, що підлягають стандартизації і нормуванню.

До комплексу нормативних документів із стандартизації та нормування в сфері землеустрою включаються документи, які містять:

- а) основні положення;
- б) терміни та поняття класифікації земель та ґрунтів;
- в) методи, методики та засоби визначення складу земель та властивостей ґрунтів;
- г) вимоги до збирання, обміну, обробки, зберігання, аналізу інформації та програмування кількісних і якісних показників стану земельних ресурсів;
- д) метрологічні норми, правила, вимоги до організації роботи;
- е) інші нормативи із стандартизації в цій сфері.

В цій сфері законодавчо встановлені такі нормативи :

- 1) екологічної безпеки землекористування;
- 2) якісного складу ґрунтів;
- 3) гранично допустимого забруднення ґрунту;
- 4) деградації земель та ґрунтів;
- 5) технологічні нормативи використання сільськогосподарських угідь.

Тільки за наявності відповідних стандартів і норм щодо використання і охорони земель можна говорити про відповідну правову гарантію прав приватних власників землі та забезпечення належного здійснення земельних прав землевласниками та землекористувачами, ефективність державного контролю за виконанням екологічних вимог при використанні землі.

Таким чином, землевпорядна та екологічна регламентація і нормування використання і охорони земель проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо використання і охорони земельних та інших природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

Землевпорядні та екологічні нормативи землекористування – обов'язкові для виконання як нормативні документи, що визначають критерії безпеки та нешкідливості факторів землекористування і вимоги забезпечення оптимальних чи допустимих умов життєдіяльності людини. Розроблені та затверджені у встановленому порядку нормативи виступають стандарти, які поділяються на: державні стандарти України; галузеві стандарти; стандарти науково-технічних та інженерних товариств і спілок; технічні умови; стандарти підприємств.

Комплекс нормативних документів має забезпечувати нормативну основу досягнення балансу між рівнями експлуатації (використання) земель, шкідливого впливу на земельні ресурси та спроможністю до їх відновлюваності. При цьому сталість землекористування необхідно розглядати як форму та відповідні їх методи.

Нормуванню підлягають кількісні та якісні показники, параметри, що регламентують розроблення та реалізацію документації із землеустрою з урахуванням екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних та інших умов.

Нормування має орієнтуватися на вирішення завдань збереження сталості землекористування та земельних ресурсів за кількісними та якісними показниками, мінімізації негативного впливу на довкілля.

Реалізація зазначеної мети сприятиме сталому гармонійному землекористуванню, створенню безпечних умов для життя людей, відновлюванню екологічних і продуктивних функцій землі, збереженню і відтворюваності ландшафтів України.

З цією метою нами запропоновано встановити такі нормативи:

організаційно-методичні, які потребують формування основних (загальних) положень розроблення та реалізації документації із землеустрою;

- науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів;
- показників сталого землекористування.

Відповідні нормативи мають бути зведені в єдину систему нормативно-правових актів (ЄСНПА) у сфері землеустрою, для чого необхідно:

- здійснити інвентаризацію відповідної чинної нормативної бази, визначити відповідність нормативних документів чинному законодавству України та виконати необхідний комплекс робіт із коригування та актуалізації нормативних документів;

- оцінити можливість використання міжнародних нормативних документів у землевпорядній діяльності України та гармонізувати національні стандарти з міжнародними;

- сформувати ієрархічну структуру та підпорядкованість нормативного забезпечення землеустрою;

- розробити цільову програму нормування, в якій обґрунтувати та затвердити пріоритетні напрями діяльності, охоплюючи вдосконалення методології та методичних підходів до нормування;

- вирішити організаційні питання щодо створення багаторівневої системи нормування (узгодженої з системою органів державної влади та суб'єктів господарювання);

- внести пропозиції стосовно змін і доповнень до низки законодавчих актів у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель, які сприятимуть сталому, екологічно збалансованому землекористуванню;

- покращити науково-методичну та матеріально-технічну основу робіт, які пов'язані з розробленням нормативів і стандартів;

- розробити та впровадити у практичну діяльність суспільства нормативи та стандарти, гармонізовані з чинним законодавством та міжнародними нормами;

- створити ТК «Землеустрій і стале землекористування» для розроблення, науково-технічної експертизи, розгляду та погодження національних нормативних документів, а також нижчих рівнів, які стосуються документації із землеустрою та сталого землекористування.

У ході реалізації основних пріоритетних напрямів стандартизації у сфері сталого землекористування необхідно здійснити:

- перегляд наявної системи чинних в Україні міждержавних стандартів (комплекси ГОСТ «Земли», «Почвы») та інших нормативних документів на відповідність чинному законодавству та нормативним документам, пріоритетним

напрямам стандартизації та з урахуванням зроблених експертних висновків щодо відповідного комплексу;

- визначення та впорядкування об'єктів нормування і стандартизації;
- методичне обґрунтування наявних та розроблення нових методів і засобів контролю щодо визначення та оцінки якості документації із землеустрою;
- розроблення структурно-класифікаційної схеми нормативних документів з питань здійснення землеустрою;
- визначення основних понять і термінів у сфері землеустрою для створення системи класифікаторів;
- визначення та регламентацію вимог (норм, правил) щодо розроблення та реалізації документації із землеустрою і належного її зберігання;
- установлення вимог до показників і параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою;
- установлення вимог (норм, правил) щодо врахування в документації із землеустрою екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних та інших чинників, а також запобігання негативного впливу заходів землеустрою на сільськогосподарську та інші види діяльності, зокрема охорону та меліорацію земель;
- визначення вимог землеустрою щодо допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель;
- унормування критеріїв (вимог) до організації управління землеустроєм та землекористуванням;
- установлення вимог до прогнозування, інформування, прийняття рішень із землеустрою щодо сталого землекористування;
- упровадження складових завдань із землекористування у стандартах на документацію із землеустрою, процеси тощо;
- розроблення вимог до методів землевпорядного проектування;
- упровадження стандартів сучасної методології оцінки екологічного ризику та екологічної безпеки землевпорядних заходів;
- вибір головних напрямів нормування землеустрою щодо сталого землекористування з урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду для створення та застосування нормативних документів.

Враховуючи наведене, нормування у сфері землеустрою забезпечує розроблення та експертизу стандартів, норм і правил, а саме:

- термінів і визначень, пов'язаних з діяльністю у сфері землеустрою і сталого землекористування;
- класифікації документації із землеустрою об'єктів землеустрою;
- вимог прав власності та екологічної безпеки при реалізації заходів із землеустрою;

- правил установлення нормативів сталого землекористування;
- вимог щодо забезпечення якості документації із землеустрою;
- методик, що регламентують процеси контролю якості документації із землеустрою;

- вимог (норм, правил) до режимів використання земель, визначених документацією із землеустрою, запобігання негативному впливу та регламентації заходів щодо землеустрою, зокрема при організації використання земель у сільському господарстві, містобудуванні, меліорації і рекультивації земель, застосуванні землеохоронних заходів тощо.

Відтак, єдина система нормативно-правових актів з питань здійснення землеустрою являє собою комплекс документів, що забезпечують розроблення та реалізацію документації із землеустрою. Так, класифікуючи за змістом нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою, їх поділяють на чотири, а за призначенням, відповідно до рівня здійснення землеустрою, – на три основні класифікаційні групи (рис. 8.3).

На підставі приведеної класифікації, а також ґрунтуючись на принципах інституціональної побудови земельного законодавства, структура фонду нормативної документації із нормування у сфері землеустрою має створюватись із взаємоузгоджених документів відповідних рівнів. Документи першого рівня – це закони та нормативно-правові акти органів державної влади, а також міжнародні правові документи. Документи другого рівня – міжнародні, міждержавні та національні нормативи і стандарти України у сфері землеустрою, які впроваджуються центральними органами виконавчої влади.

Відповідно до законодавства та міжнародної практики ці органи здійснюють свою роботу через технічні комітети із стандартизації. У сфері землеустрою таким буде ТК «Землеустрій і стале землекористування», та який буде взаємодіяти з іншими ТК щодо узгодження розроблюваних нормативних документів у сфері землеустрою і сталого землекористування. Документи третього рівня – нормативні документи Держкомзему України, які мають конкретизувати документи першого та другого рівнів і не суперечити їм.

Вони повинні розроблятися відповідно до програми робіт із нормування, з дотриманням норм чинних регламентів та законодавства України, вимог комплексу стандартів національної стандартизації та враховуючи положення документів міжнародних і регіональних організацій зі стандартизації.

6. Технічне та технологічне забезпечення землеустрою

Відповідно до статті 40 закону України «Про землеустрій» технічне забезпечення землеустрою базується на використанні засобів обчислювальної та інформаційної техніки, технічних засобів для виконання геодезичних та інших робіт.

Технологічне забезпечення землеустрою базується на використанні сучасних інформаційних технологій і систем для збору, ведення, контролю, накопичення, зберігання, поновлення, пошуку, перетворення, переробки, відображення, видачі й передачі даних.

Основою інформаційного забезпечення землеустрою є автоматизовані системи, призначені для обробки даних земельно-кадастрових, топографо-геодезичних та інших зйомок і дистанційного зондування, ведення земельної статистики, прогнозування, планування, проектування, картографування, організаційного управління.

Технічне та технологічне забезпечення землеустрою диктується вимогами до проведення топографо-геодезичних робіт та кадастрової зйомки, точності польових топографо-геодезичних вимірів, до використання геодезичних вимірювальних приладів під час проведення топографо-геодезичних робіт та кадастрової зйомки, особливостей використання УПМ ГНСС. Зокрема, координатною основою для ведення Державного земельного кадастру є Державна геодезична референтна система координат УСК-2000. Система координат УСК-2000 встановлена за умови паралельності її осей просторовим осям системи ITRS. За поверхню відліку в системі координат УСК-2000 прийнятий референт-еліпсоїд Красовського.

Система координат УСК-2000 має однозначний зв'язок із системою ITRS/ITRF2000 на епоху 2005 року. Нормальні висоти геодезичних пунктів визначаються в Балтійській системі висот 1977 року, вихідним початком якої є нуль Кронштадтського футштока. Система координат УСК-2000 на місцевості закріплена пунктами ДГМ. Геодезичною основою Державного земельного кадастру є:

- пункти ДГМ 1–3 класів;
- пункти ГМЗ 4 класу, 1 та 2 розрядів;
- пункти знімальної геодезичної мережі;
- станції УПМ ГНСС.

Координати поворотних точок меж об'єктів, відомості про які вносяться до Державного земельного кадастру, та координати пунктів ДГМ у прийнятій системі координат визначаються:

геодезичними (еліпсоїдальними) координатами: широтою – B , довготою – L , висотою – H ;

прямокутними координатами x та y проекції Гаусса – Крюгера в місцевих системах координат, надійно зв'язаних із УСК-2000.

Комплекс польових топографо-геодезичних робіт включає:

побудову геодезичних мереж згущення в містах, селищах та інших населених пунктах;

створення знімальної геодезичної мережі та прив'язку розпізнавальних знаків (у разі потреби);

знімання на місцевості об'єктів кадастру;

оброблення та оформлення польових матеріалів виконаних робіт.

Координати пунктів геодезичних мереж згущення визначають:

спостереженнями ГНСС у статичному режимі;

побудовою лінійно-кутових мереж та ходів 4 класу та 1, 2 розрядів.

Знімальну геодезичну мережу створюють з метою згущення ДГМ та ГМЗ до щільності, що забезпечує виконання знімань об'єктів кадастру. Її розвивають від пунктів ДГМ, ГМЗ та станцій спостережень ГНСС.

Координати пунктів знімальної мережі визначають:

⊗ спостереженнями ГНСС у статичному режимі з використанням технологій RTK та VRS;

⊗ побудовою лінійно-кутових мереж та ходів.

Знімання об'єктів кадастру на місцевості виконується з використанням супутникових геодезичних приймачів ГНСС та електронних тахеометрів відповідно до вимог Інструкції з топографічного знімання у масштабах 1:5000, 1:2000, 1:1000 та 1:500 (ГКНТА – 2.04 – 02 – 98), затвердженої наказом Головного управління геодезії, картографії та кадастру при Кабінеті Міністрів України від 09.04.1998 № 56, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 23 червня 1998 року за № 393/2833, та Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками, затвердженої наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 18.05.2010 № 376, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 16 червня 2010 року за № 391/17686.

Середньоквадратична похибка визначення координат межового знаку у системі УСК-2000 не повинна перевищувати:

→ у містах Києві, Севастополі, містах - обласних центрах та містах обласного підпорядкування - 0,1 м;

→ в інших містах та селищах - 0,2 м;

→ у селах - 0,3 м;

→ за межами населених пунктів для земельних ділянок площею до 10 га - 0,5 м, а площею 10 га і більше - 2,5 м.

7. Упорядкування відносин та трансакційних витрат між учасниками землеустрою

Одним з напрямів розвитку землеустрою є впорядкування відносин, що виникають між учасниками землеустрою, якими є замовники і розроблювачі земельпорядної документації, а також треті особи, чії права і законні інтереси можуть бути порушені при проведенні землеустрою та ті, що погоджують проекти землеустрою.

Замовниками земельпорядної документації є особи, які прийняли рішення або порушили клопотання про проведення землеустрою. Обов'язковою умовою при цьому повинно бути забезпечення замовником фінансування земельпорядних робіт. Теорія трансакційних витрат є складовою частиною сучасного напрямку в економічній науці – неоінституціоналізму і їх необхідно розглядати як затрати понад виробничі витрати (трансформаційних витрат, по Д.Норту), що виникають в процесі організації використання земель, а також необхідні для одержання доступу до землі як економічного ресурсу, в тому числі затрати на фіксацію, зміну і захист прав власності, оренди та інших прав на землю, величина яких у своїй більшості визначається інститутами, специфікою законодавства та іншими факторами. Ці затрати включають будь-які необхідні затрати ресурсів, які не направлені безпосередньо на виробництво сільськогосподарської продукції, але забезпечують організацію використання та охорони земель, зокрема затрати на землеустрій. Це не плата за сам ресурс, а плата за право користування ним. Тим самим, різні бар'єри і поміхи на шляху одержання прав користування (оренди) і породжують трансакційні витрати, що відносяться до землеустрою. Найбільш розповсюдженими трансакційними витратами у сфері землеустрою сьогодні є оформлення:

- права власності на земельну ділянку із земель державної власності;
- права оренди земельної ділянки власників земельних часток (паїв).

У працях неоінституціоналістів, зазвичай, виділяються п'ять класів витрат трансакції, хоча, поки що, ніякої сталої класифікації не існує.

1. *Витрати на пошук інформації.* Перш ніж буде здійснена операція або укладений контракт, потрібно зібрати необхідну інформацію. Такі витрати складаються з витрат часу і ресурсів, необхідних для ведення пошуку, а також пов'язаних з неповнотою і недосконалістю інформації, що надається.

2. *Витрати на ведення переговорів.* Ринок вимагає відволікання значних ресурсів на проведення переговорів про умови обміну, на підготовку і оформлення контрактів. Істотний резерв економії таких витрат – використання стандартних (типових) контрактів (договорів).

3. *Витрати вимірювання.* Будь-який продукт або послуга – це сукупність різних характеристик. У акті обміну неминуче враховуються лише деякі з них,

причому точність їх оцінки (вимірювання) буває досить приблизною. Якості товару, що іноді цікавлять, взагалі невимірні і для їх оцінки доводиться користуватися сурогатами (наприклад, визначати вартість земельної ділянки за її зовнішнім виглядом та місцерозміщенням).

4. *Витрати специфікації і захист прав власності.* У цю категорію входять судові витрати, витрати на розгляд арбітражу, державних органів, витрати часу і ресурсів, необхідних для відновлення порушених прав, а також втрати від недобросовісної їх специфікації і ненадійного захисту.

5. *Витрати опортуністичної поведінки,* тобто контракту, що ухиляється від виконання умов. Сюди відносять різні випадки брехні, обману, байдикування на роботі і т.п. Розрізняють дві основні форми опортуністичної поведінки. Перша називається «Моральним ризиком», який виникає тоді, коли в контракті одна сторона покладається на іншу, а отримання дійсної інформації про поведінку сторін вимагає великих витрат або взагалі немає змоги. Найпоширеніший різновид опортуністичної поведінки такого типу – «ухилення», коли агент працює з меншою віддачею, ніж від нього вимагається за контрактом. Особливо зручний ґрунт для «ухилення» створюється в умовах сумісної праці цілою групою, або «командою». Друга форма опортуністичної поведінки – «здирство».

Можливості для нього появляються тоді, коли декілька виробничих чинників тривалий час працюють в тісній кооперації і настільки «притираються» один до одного, що кожен стає незамінним, «унікальним» для решти членів «команди». Це означає, якщо якийсь чинник вирішить покинути «команду», то решта учасників кооперації не зможе знайти йому еквівалентної заміни на ринку і зазнає непоправних втрат. Тому у власників унікальних (по відношенню до даної групи учасників) ресурсів виникає можливість для «шантажу» у формі загрози виходу з «команди». Найрадикальніша форма захисту від «здирства» – перетворення взаємозалежних (інтерспецифічних) ресурсів на сумісне майно, інтеграція власності у вигляді єдиної для всіх членів команди «Пучка правомочностей».

Деякі категорії трансакційних витрат мають підготовчий характер і відносяться до часу здійснення операції (*збір інформації*), інші доводяться на час її здійснення (*переговори і оформлення контракту*), треті носять пост контрактний характер (*заходи безпеки проти опортуністичної поведінки, заходи щодо відновлення порушених прав власності*). Будучи встановленими, права власності на землю починають визначати порівняльну привабливість можливих способів поведінки власника, роблять окремі види його діяльності дорожчими від інших. Оскільки права власності вже не можуть перерозподілятися легко, без будь-яких витрат (наприклад, при нульових трансакційних витратах), обмін

правами власності протікатиме у межах, в яких вигоди від їх передачі перевершують пов'язані з цим витрати.

На сучасному етапі розвитку ринкової економіки виділяють ще дві категорії трансакційних витрат: *витрати «політизації» та зовнішні ефекти*. В умовах України ці дві категорії трансакційних витрат мають особливе значення. Адже за даними соціологічного дослідження, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова (2011 р.) щодо досвіду реєстрації прав власності на землю виявилось, що загалом 22,6% громадян (серед тих, хто має земельну ділянку - 40,2%) довелося протягом останніх 10 років особисто пройти процедуру отримання в органах земельних ресурсів або їх підрозділах акта на право приватної власності на землю, реєструвати право оренди, брати довідку про вартість земельної ділянки, інші документи чи довідки. Найчастіше ця процедура тривала 2–3 місяці (стільки часу відзначили 26,4% тих, хто її проходив) або від кількох місяців до року (22,5%), 11,9% – більше року, 14,4% – від 16 днів до місяця, 17,3% – 15 днів або менше. Терміни оформлення документів у сільській місцевості виявились істотно більшими, ніж у місті. Якщо серед міських жителів 25,6% зазначили, що оформляли документи понад три місяці, то серед сільських жителів – 44,4%. 44,9% тих, хто оформляв документи, заявили, що їм не довелося переплачувати понад те, що передбачено законодавством; ще 16% зазначили, що не пам'ятають, чи довелося переплачувати. 38,5% відповіли, що їм довелося переплачувати: 11,4% сплатили додатково до 200 грн., ще 11,4% – від 200 до 1000 грн., 6% – понад 1000 грн. (9,7% відповіли, що переплачували, але не пам'ятають, скільки саме).

Порівняння термінів отримання документів представниками двох груп – тих, хто переплатив за оформлення, і тих, хто цього не робив, виявило, що серед перших більшою, ніж серед других, є частка респондентів, які оформляли документи понад рік (15,5% і 6,9%, відповідно). На підставі цього можна припустити, що саме зволікання процесу оформлення документів змушувало їх "переплачувати".

Є підстави вважати, що **недоліки земельної політики (*витрати «політизації» та зовнішні ефекти*) призводять до зниження протягом останніх років рівня підтримки ринкових реформ у земельній сфері та значного зростання трансакційних витрат.**

Розглянемо основні причини виникнення витрат учасників земельно-процесуальних правовідносин у сфері землеустрою при наданні земельних ділянок у власність або оренду, а також в процесі їх використання, в розрізі кожної із виділених категорій. Учасниками земельно-процесуальних правовідносин у сфері землеустрою є: замовниками документації із землеустрою; розробники документації із землеустрою; органи виконавчої влади, Рада міністрів

Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування як погоджувальні та приймаючі рішення про затвердження документації із землеустрою.

Замовниками документації із землеустрою відповідно до чинного земельного законодавства є органи державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, землевласники і землекористувачі.

Розробниками документації із землеустрою є юридичні та фізичні особи, які отримали ліцензії на проведення робіт із землеустрою відповідно до закону. Взаємовідносини замовників і розробників документації із землеустрою регулюються законодавством України і договором.

Подання документації із землеустрою до центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів, його територіальних органів для внесення відомостей до Державного земельного кадастру від імені замовника документації здійснюється **її розробником**, якщо інше не встановлено договором.

Замовники документації із землеустрою мають право:

- а) доручати розробникам виконання робіт із землеустрою;
- б) встановлювати наукові, технічні, економічні та інші вимоги до документації із землеустрою;
- в) визначати строк виконання робіт і порядок розгляду документації із землеустрою;
- г) визначати за погодженням із розробником документації із землеустрою вартість робіт із землеустрою і порядок їх оплати;
- г) виступати власником документації із землеустрою;
- д) проводити індексацію вартості виконаних робіт із землеустрою в порядку, встановленому законом;
- е) здійснювати контроль за виконанням робіт із землеустрою в порядку, встановленому законом.

Замовники документації із землеустрою за рахунок власних коштів мають право на вибір розробника та укладення з ним договору, якщо інше не передбачено законодавством України.

Замовники документації із землеустрою зобов'язані:

- а) виконувати всі умови договору, а в разі невиконання або неналежного виконання нести відповідальність, передбачену договором і законом;
- б) надавати вихідну документацію, необхідну для виконання робіт із землеустрою;
- в) проводити відповідно до закону на конкурсній основі відбір розробників документації із землеустрою, що розробляється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів;

г) прийняти виконані роботи та оплатити їх.

Розробники документації із землеустрою мають право:

а) виконувати роботи із складання документації із землеустрою;

б) погоджувати із замовником наукові, технічні, економічні та інші вимоги до документації із землеустрою, строк виконання робіт, їх вартість та порядок оплати;

в) вимагати індексації вартості виконаних робіт із землеустрою в порядку, встановленому законом;

г) авторства на створену ними документацію із землеустрою;

г) здійснювати авторський нагляд за реалізацією заходів, передбачених документацією із землеустрою;

д) вимагати зупинення робіт, що виконуються з порушенням документації із землеустрою і призводять до нецільового використання земель та їх псування;

е) вносити пропозиції щодо оновлення застарілої або розробки нової документації із землеустрою.

Розробники документації із землеустрою зобов'язані:

а) дотримуватися законодавства України, що регулює земельні відносини, а також державних стандартів, норм і правил при здійсненні землеустрою;

б) інформувати зацікавлених осіб про здійснення землеустрою;

в) виконувати всі умови договору;

г) виконувати роботи із складання документації із землеустрою у строк, передбачений договором. Максимальний строк складання документації із землеустрою не повинен перевищувати шести місяців з моменту укладення договору.

Розробники документації із землеустрою несуть відповідно до закону відповідальність за достовірність, якість і безпеку заходів, передбачених цією документацією. У разі невиконання або неналежного виконання умов договору при здійсненні землеустрою, розробники документації із землеустрою несуть відповідальність, передбачену договором і законом.

Таблиця - Зміст процедури надання земельної ділянки у власність

Етапи землевпорядних робіт	Види витрат
1. Підготовчі роботи: <ul style="list-style-type: none">• вибір місця розміщення земельної ділянки;• формування меж земельної ділянки;• державна реєстрація	Плата за надання відомостей державного земельного кадастру; Плата за землевпорядні роботи із формування меж земельної ділянки;

<p>земельної ділянки державної чи комунальної власності.</p> <p>2. Складання проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки</p> <p>3. Процесуальні правовідносини із погодження та затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки:</p> <p>4. Перенесення меж земельної ділянки в натуру (на місцевість) та їх закріплення межовими знаками;</p> <p>5. Перенесення в натуру (на місцевість) меж зон обмежень (обтяжень) та сервітутів у використанні земельної ділянки;</p> <p>6. Державна реєстрація земельної ділянки приватної власності у Поземельній книзі державного земельного кадастру</p> <p>7. Державна реєстрація прав власності на земельну ділянку у державному реєстрі нерухомого майна</p>	<p>Плата за державну реєстрацію земельної ділянки державної чи комунальної власності.</p> <p>Плата землевпорядній організації за складання проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;</p> <p>Плата спеціально уповноваженим органам виконавчої влади з питань архітектури і містобудування, охорони навколишнього природного середовища, культурної спадщини та іншим відповідно до вимог земельного кодексу України</p> <p>Плата землевпорядній організації за перенесення меж земельної ділянки, меж зон обмежень (обтяжень) та сервітутів в натуру (на місцевість)</p> <p>Плата за державну реєстрацію земельної ділянки приватної власності</p> <p>Плата за державну реєстрацію прав власності на земельну ділянку</p>
---	--