

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗМЕЖУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ

© Бухальська Т.В., 2014

На основе системного подхода сформирована организационно-институциональная модель разграничения земель государственной и коммунальной собственности в пределах населенных пунктов.

In the article formed the organizational and institutional model of separation procedure of land in state and municipal property of settlements based on a systematic approach.

Постановка проблеми. Процес розмежування земель державної та комунальної власності у межах населених пунктів набуває особливо гострого соціального характеру під час узгодження приватних, громадських та державних інтересів. Суспільний характер використання земель населених пунктів в умовах різних форм власності на землю покладає на органи місцевого самоврядування відповідальність за збереження інтересів усіх суб'єктів земельних відносин і забезпечення цілеспрямованого розвитку населених пунктів. Але в умовах перехідної економіки, кризи в системі державного управління та не до кінця усвідомленої ролі місцевого самоврядування в системі розвитку територіальних громад, виникає необхідність створення саморегульованого організаційно-інституційного механізму розмежування земель.

Зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Важливою складовою раціонального та економічно вигідного використання земельних ресурсів, особливо у населених пунктах, є визначення довгострокової стратегії управління цим ресурсом. У ринкових умовах саме система управління визначає засоби і методи регулювання земельних відносин для досягнення основної мети – сталого розвитку землекористувань як складової частини сталого розвитку населених пунктів. Система управління земельними ресурсами у населених пунктах вирішує складні різноманітні слабкоструктуровані проблеми, пов'язані з потребами складного комбінування ресурсів, з великою кількістю альтернатив, невизначеністю щодо вхідної інформації та часу завершення дій. Досвід дослідження земель населених пунктів та природних, соціально-економічних систем взагалі [1,2 та ін.] показує, що задачу надійного аналізу, оцінювання і управління з достатнім рівнем ефективності можна розв'язати лише на основі передових наукових методів системного аналізу [3,4] та математичного моделювання [5].

Аналіз останніх досліджень та публікацій, присвячених вирішенню цієї проблеми. Проблемами управління землями різних форм власності в населених пунктах займаються такі вчені, як Л.Я. Новаковський, О.С. Петраковська [1], М.Г. Ступень, М.А. Хвесик [7], А. Третяк, А.Г. Мартин, Н.Р. Шпик, Г.Б. Нестеренко та ін. Системне моделювання в землеустрої та під час управління землями населених пунктах розглянуто в працях П.Г. Черняги [2, 6], О.Ю. Мельничука [2], О.А. Лагоднюка та ін.

Невирішені частини загальної проблеми. Завданням розмежування земель, зокрема в межах населених пунктів, є формування інституту комунальної власності на землю, максимально збалансованого та ефективного землекористування, впорядкування інституціонального забезпечення користування та володіння землями різної форми власності на паритетних засадах. Реалізація цього завдання, що являє собою набір слабкоструктурованих проблем в умовах невизначеності та залежить від складних соціально-економічних та природно-антропогенних систем, можлива лише

на основі розроблення нових методів управління земельними ресурсами та ефективних організаційно-інституційних механізмів на основі математичних моделей систем управління земельними ресурсами (СУЗР) [6].

Постановка завдання. Мета дослідження – формування організаційно-інституційної моделі розмежування земель державної та комунальної власності у межах населених пунктів та обґрунтування елементів сформованої моделі.

Виклад основного матеріалу. Для формування ефективного механізму розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів необхідно проаналізувати підсистеми СУЗР [1] та визначити їх вплив на цей процес.

М.А. Хвесик та ін. [7, с. 35–36] вважають, що створення ефективної системи управління земельними ресурсами в населених пунктах слід розглядати в контексті двох підсистем: структури державних органів влади та складових (функцій) управління в населених пунктах. До першої підсистеми належать Кабінет міністрів України, Міністерства аграрної політики та охорони навколишнього середовища, Держземагентство та його територіальні органи, органи прокурорського нагляду та судочинства. До підсистеми функцій управління належать законодавче та нормативно-методичне забезпечення, землевпорядкування та земельний кадастр, моніторинг та державний контроль за використанням земельних ресурсів населених пунктів та ін. Не складно помітити, що перераховані функції можна реалізувати через підсистему землеустрою, що є механізмом реалізації поставлених завдань та головної мети всієї СУЗР. А.М. Третяк [8, с. 130] наголошує, що основним механізмом регулювання земельних відносин та формування ефективного землекористування з метою максимізації бюджетних доходів, підвищення рівня використання земель, збереження керованості землями, що закріплюються у власності держави і територіальних громад, є землеустрій.

Отже, враховуючи вищевикладене та наші попередні дослідження [2, 6], на основі принципу модульності системного підходу сформуємо організаційно-інституційну модель розмежування земель державної та комунальної власності (ОІМРЗ) як складову частину СУЗР у межах населених пунктів (рисунок).

Організаційно-інституційна модель розмежування земель державної та комунальної власності як складова СУЗР в населених пунктах поєднала підсистему інституцій (I) на визначений час (t) та підсистему землеустрою (U) з вхідним (X) і вихідним (Y) сигналами. Вхідним сигналом є земельно-кадастрова, землевпорядна, містобудівна інформація про режим використання земель населених пунктів, вихідний сигнал – формування інституту державної та комунальної власності на землю як складової частини сталого розвитку території населеного пункту.

При прийнятті рішення про розмежування земель державної та комунальної власності інституціями-діяльностями (I_d), а саме в межах населених пунктів органами місцевого самоврядування, до системи надходить вхідний сигнал, що акумулюється та систематизується в блоці збирання інформації (V) підсистеми землеустрою. У межах цієї підсистеми обробляється вхідна інформація та приймаються на її основі проектно-управлінські рішення (PR), які згодом реалізуються (RR). На етапі прийняття проектно-управлінських рішень формуються земельні ділянки державної та комунальної власності з визначенням їх місцезонаштування, розмірів та площ. Реалізація проектних рішень передбачає їх погодження та затвердження у встановленому нормативно-правовими актами порядку та втілення певних процесуальних дій для правового забезпечення запропонованих рішень. На етапі реалізації прийняте управлінське рішення для забезпечення паритету інтересів всіх зацікавлених сторін піддається регулюванню через громадське обговорення, вільний доступ до проектно-інформації місцевої громади та громадських інституцій (I_r). У підсистемі землеустрою існує контроль (K) за проектно-управлінськими рішеннями через правові механізми, що визначені законодавством.

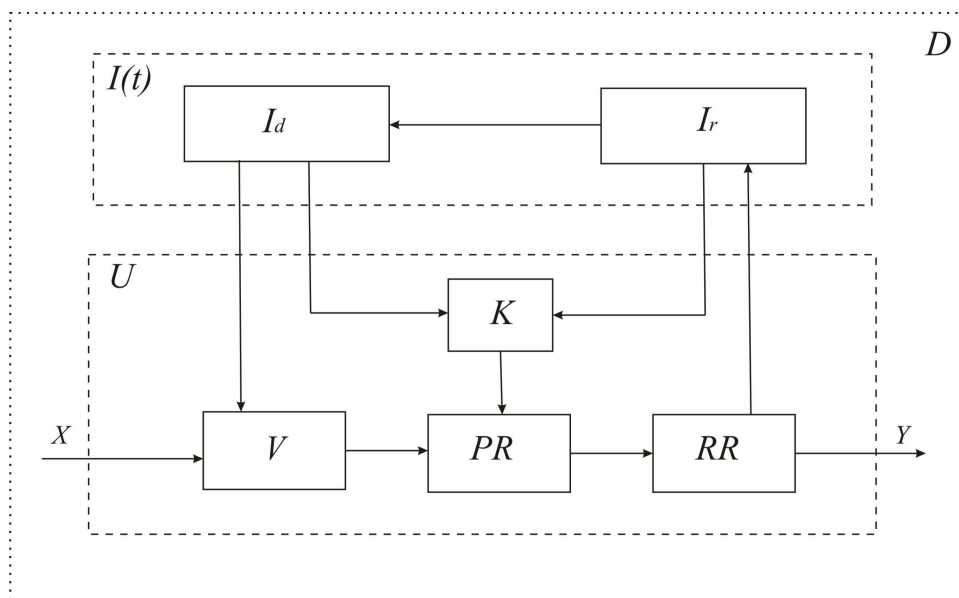


Рис. 1. Організаційно-інституційна модель розмежування земель державної та комунальної власності в населених пунктах:
 $I(t)$ – підсистема інституцій на час (t) ; U – підсистема землеустрою;
 X – вхідний сигнал; Y – вихідний сигнал;
 \longrightarrow – орієнтовані зв'язки системи; D – навколишнє середовище

Громадські інституції-регулятори (I_r) та блок контролю (K) підсистеми землеустрою відіграють роль зворотного зв'язку в організаційно-інституційній моделі розмежування земель державної та комунальної власності. Наявність зворотних зв'язків є регулювальним і захисним засобом належного функціонування системи управління з державними та самоврядними елементами.

На основі системного підходу, теорії множин [3–5] подамо множини підмножин елементів організаційно-інституційної моделі розмежування земель (рисунок) у вигляді:

$$R = \{I(t), U\}. \quad (1)$$

Підсистема інституцій $I(t)$ для ОІМРЗ характеризується таким набором підмножин:

$$RI(t) = \{I_d, I_r\}, \quad (2)$$

де I_d – інституції-діяльності, які наділені повноваженнями в сфері земельних відносин; I_r – інституції-організації громадянського суспільства.

У процесі розмежування земель державної та комунальної власності серед інституцій-діяльності особлива увага приділяється органам місцевого самоврядування як суб'єкту права комунальної власності (ст.83 Земельного кодексу [9], ст.5 Закону [10], ст.2, п.2, ст.60 Закону [11]). Саме цей орган є ініціатором процесу розмежування земель у межах населених пунктів, замовником під час складання проекту землеустрою та основним органом, що погоджує та затверджує сформовану структуру розподілу земель між різними формами власності (ст.9, ст.12 Закону [10], ст.26 Закону [11]). Суб'єктом права державної власності відповідно до ст.84 Земельного кодексу [9] та ст.5 Закону [10] є держава, яка реалізує це право через місцеві державні адміністрації. Цей орган державної влади бере участь у погодженні проектів землеустрою щодо розмежування земель у межах населених пунктів (п.1.7., п.5.1. Методики [12]). У процесі розроблення проектів землеустрою щодо розмежування земель беруть участь також і інші органи державної влади, а саме управління охорони навколишнього природного середовища, відділи історико-культурної спадщини при управліннях культури і туризму, управління водного господарства, санітарно-епідеміологічні органи, фонд державного майна України.

При виконанні робіт з розмежування земель державної та комунальної власності у межах населених пунктів особливої уваги потребують збирання, аналіз та систематизація містобудівної інформації, яка зосереджена в органах містобудування та архітектури. Основою проекту землеустрою є

земельно-кадастрова інформація та землевпорядні матеріали, що акумулюються в центрах державного земельного кадастру та в територіальних органах виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Відповідно до п.1.6. методики [12] розробником проекту землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності є юридична особа, яка має ліцензію на проведення землевпорядних робіт, яка в установленому законодавством порядку набула право на виконання робіт. Відповідно до ст.16 Закону [10] всі спори, що виникають під час розмежування земель державної та комунальної власності, вирішуються в судовому порядку.

Проаналізувавши повноваження органів державної влади під час розмежування земель та законодавче забезпечення процесу, множина елементів підмножини I_d підсистеми $I(t)$, матиме вигляд:

$$I_d = \{I_{d_1}, \dots, I_{d_{12}}\}. \quad (3)$$

У підсистемі $I(t)$ інституції-організації громадянського суспільства I_r покликані виконувати регулювальну роль через канали зворотного зв'язку. Регулювальна роль може передбачати не лише реакцію на вплив I_d , але й створення нових каналів зв'язку чи надання управлінської діяльності іншого змісту. Одним із регулювальних елементів під час розпорядження землями населених пунктів є територіальна громада, завдяки належності до якої кожний громадянин реалізує своє право на участь у місцевому самоврядуванні (ст.3 Закону [11]). Територіальна громада реалізує свій вплив на органи місцевого самоврядування через виборчий процес, громадські слухання (ст.13,45 Закону [11]). Територіальна громада має можливість впливати на систему управління, зокрема під час планування, використання та розмежування земель населених пунктів, також через громадські організації, як матеріалізовані форми певних інститутів-регуляторів. Найявний правовий механізм створений документом [13], при розмежуванні земель державної та комунальної власності дасть змогу забезпечити паритет державних, громадських та приватних інтересів.

Аналіз існуючих механізмів впливу громадськості та зацікавлених сторін на процес розмежування земель у населених пунктах дав змогу виділити чотири регулювальні елементи підмножини I_r підсистеми $I(t)$:

$$I_r = \{I_{r_1}, \dots, I_{r_4}\}. \quad (4)$$

В організаційно-інституційній моделі розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів підсистему землеустрою U подано у вигляді набору підмножин:

$$RU = \{V, PR, RR, K\}, \quad (5)$$

де V – інформаційне забезпечення землеустрою; PR – проектно-управлінські рішення; RR – реалізація проектно-управлінських рішень; K – контроль за прийняттям та реалізацією проектно-управлінських рішень.

Інформаційне забезпечення землеустрою V під час розроблення проектів щодо розмежування земель державної та комунальної власності відповідно до п.2.2–2.6 методики [12] містить земельно-кадастрові, містобудівні матеріали, документації із землеустрою. На основі існуючого законодавчого забезпечення множину елементів підмножини V підсистеми U можна подати у вигляді:

$$V = \{V_1, \dots, V_{13}\}. \quad (6)$$

Прийняття проектно-управлінських рішень щодо розмежування земель передбачає формування переліку земельних ділянок державної та комунальної власності з визначенням місцезонашування і розміру земельних ділянок, які залишаються в державній власності та пропонуються до передачі у комунальну власність територіальних громад (п.3.1,3.4 Методики [12]). У разі розмежування земель державної та комунальної власності для забезпечення інтересів усіх суб'єктів правовідносин необхідно враховувати встановлені обмеження та обтяження у використанні земельних ділянок та за необхідності формувати зони з особливими умовами використання територій (ЗОУВТ). Проаналізувавши етапи прийняття проектно-управлінських рішень під час складання проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності, множину елементів підмножини PR підсистеми U подамо у вигляді:

$$PR = \{PR_1, \dots, PR_5\}. \quad (7)$$

Реалізація запропонованих проектно-управлінських рішень потребує погодження та затвердження проекту землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності

відповідно до визначеного законодавством порядку (згідно з п.5. Методики [12]). Окрім зазначених процесуальних процедур, під час реалізації проектних рішень у межах населених пунктів виникає необхідність у державній реєстрації новосформованих внаслідок поділу чи консолідації земельних ділянок та присвоєння їм кадастрових номерів. Врахувавши приведені етапи реалізації проектно-управлінських рішень при розмежуванні земель державної та комунальної власності, множина елементів підмножини RR підсистеми U матиме вигляд:

$$RR = \{RR_1, \dots, RR_5\}. \quad (8)$$

Блок контролю проектно-управлінських рішень в підсистемі землеустрою є завершальним етапом формування земельних ділянок державної та комунальної власності. Контроль за розробленням та реалізацією проектно-управлінських рішень держава здійснює через орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів шляхом проведення державної експертизи проектів землеустрою (п.5.3. Методики [12]). Контролювальним механізмом для розробників проектів землеустрою є авторський нагляд за виконанням розроблених проектів (ст.64 Закону [14]). Для забезпечення дієвого механізму контролю під час розподілу земельних ресурсів органи місцевого самоврядування зобов'язані здійснювати самоврядний контроль за використанням та охороною земель (ст.189 Земельного кодексу [9]) та передбачено можливість самоврядного контролю при здійсненні землеустрою (ст.63 Закону [14]). Існуюче законодавче забезпечення врегульовує питання щодо спорів, які можуть виникати під час встановлення меж земельних ділянок під час розмежування земель державної та комунальної власності в судовому порядку (ст.16. Закону [10], п.5.6. Методики [12]).

Аналізом законодавчого забезпечення правового впливу на розроблення проектів землеустрою щодо розмежування земель виділено чотири контролювальні елементи підмножини K підсистеми землеустрою U :

$$K = \{K_1, \dots, K_4\}. \quad (9)$$

На основі проведених досліджень представимо фактори, що впливають на організаційно-інституційний механізм розмежування земель (див. таблицю).

Фактори, що впливають на організаційно-інституційний механізм розмежування земель державної та комунальної власності у межах населених пунктів (елементи ОІМРЗ)

Фактори			
Підсистема інституцій			
I_d	Інституції-діяльності		
1	2		
Органи загальної компетенції		Органи спеціальної компетенції	
I_{d1}	Органи місцевого самоврядування	I_{d10}	Територіальні органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів
I_{d2}	Місцеві державні адміністрації		
I_{d3}	Відділ історико-культурної спадщини при управлінні культури і туризму		
I_{d4}	Санітарно-епідеміологічні органи		
I_{d5}	Управління охорони навколишнього природного середовища	I_{d11}	Центри Державного земельного кадастру
I_{d6}	Органи містобудування та архітектури		
I_{d7}	Суди		
I_{d8}	Фонд державного майна України	I_{d12}	Проектні організації
I_{d9}	Управління водного господарства		
I_r	Інституції-організації громадянського суспільства		
I_{r1}	Територіальна громада	I_{r3}	Власники та служби з обслуговування інженерної інфраструктури
I_{r2}	Громадські ради при інституціях-діяльності		
I_{r4}	Громадські організації		

Продовження табл.

1	2
Підсистема землеустрою	

V	Інформаційне забезпечення землеустрою
	<i>Земельно-кадастрові матеріали</i>
V ₁	Звіти з кількісного обліку земель
V ₂	Матеріали щодо розподілу земель за формами власності
V ₃	Документи, що посвідчують право на земельну ділянку
	<i>Документації із землеустрою</i>
V ₄	Проект встановлення меж населеного пункту і технічна документація щодо встановлення меж у природі (на місцевості)
V ₅	План земельно-господарського устрою населеного пункту
V ₆	Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок і технічні документації щодо перенесення їх меж у природі
V ₇	Проекти землеустрою та технічні документації щодо організації території природно-заповідного фонду та земель іншого природоохоронного призначення
V ₈	Технічні документації щодо складання документів, що посвідчують право на земельні ділянки
V ₉	Матеріали паювання, охорони земель та інша землевпорядна документація
	<i>Містобудівні матеріали</i>
V ₁₀	Дані містобудівного кадастру
V ₁₁	Схеми планування території на регіональному та місцевому рівнях
V ₁₂	Генеральний план населеного пункту
V ₁₃	Документи, що посвідчують право власності на будівлі та споруди, які розміщені на земельних ділянках (державної власності)
PR	Проектно-управлінські рішення
	<i>Формування переліку земельних ділянок</i>
PR ₁	Місцерозташування і розмір земельних ділянок, які залишаються в державній власності за категоріями земель
PR ₂	Місцерозташування і розмір земельних ділянок, які пропонується передати у комунальну власність територіальних громад за категоріями земель
	<i>Формування земельної ділянки</i>
PR ₃	Встановлення або проектування меж та площ земельних ділянок на основі та в межах, що визначені земельно-кадастровою документацією
PR ₄	Встановлення або проектування меж та площ земельних ділянок, поділ або консолідація земель з урахуванням (за наявності) даних інвентаризації
PR ₅	Формування зон з особливими умовами використання територій
RR	Реалізація проектно-управлінських рішень
RR ₁	Погодження проекту землеустрою щодо розмежування земель
RR ₂	Затвердження проекту землеустрою щодо розмежування земель
RR ₃	Державна реєстрація земельних ділянок та присвоєння кадастрового номеру
RR ₄	Винесення земельних ділянок та ЗОУВТ в природу (на місцевість)
RR ₅	Переукладання договорів оренди, суперфіцію, емфітевзису, сервітуту земельних ділянок, що залишаються в державній власності
K	Контроль за прийняттям та реалізацією проектно-управлінських рішень
K ₁	Державна експертиза проекту землеустрою
K ₂	Авторський нагляд за виконанням та реалізацією проекту землеустрою
K ₃	Самоврядний контроль
K ₄	Вирішення спорів, пов'язаних із встановленням меж земельних ділянок

Висновки. Сформована організаційно-інституційна модель розмежування земель у межах населених пунктів дає змогу регулювати формування земель державної та комунальної власності шляхом фіксації відхилення процесу від заданих законодавчих норм, технічних регламентів з врахуванням приватних, громадських та державних інтересів. Виділення факторів, що впливають на організаційно-інституційний механізм розмежування земель державної та комунальної влас-

ності, дає змогу визначити вплив кожного з приведених факторів, виявити найбільш впливові та вагомі фактори та підсистеми СУЗР.

1. Петраковська О.С. *Методологія управління системою землекористування великих міст* : автореф. дис. ... д-ра техн. наук : спец. 05.24.04 – „Кадастр та моніторинг земель” / О.С. Петраковська. – К., 2007. – 29 с. 2. Черняга П. Г. *Землеустрій як система оптимізації землекористування* / П. Г. Черняга, О. Ю. Мельничук, Л. В. Корнілов, Р.С. Німкович // *Інженерна геодезія*. – 2009. – Вип. 54. – С. 225–231. 3. Квейд Э. *Анализ сложных систем* / Э. Квейд. – М: Советское радио, 1969. – 520 с. 4. Саати Т., Кернс К. *Аналитическое планирование. Организация систем* / Т. Саати, К. Кернс. – М: Радио и связь, 1991. – 224 с. 5. Самарский А. А., Михайлов А. П. *Математическое моделирование: Идеи. Методы. Примеры* / А. А. Самарский, А. П. Михайлов. – М: Физматлит, 2002. – 320 с. 6. Бухальська Т. В., Черняга П.Г. *Формування схеми взаємозв'язків у системі управління земельними ресурсами при розмежуванні земель державної та комунальної власності населених пунктів на основі інституціонального підходу* / Т. В. Бухальська, П. Г. Черняга // *Міжвід. наук.-тех. збірн. “Геодезія, картографія і аерофотознімання”*. – 2010. – Вип. 73. – С. 110–114. 7. Хвесик М. А. Голян В. А., Мосійчук Ю. А. *Інституціональний механізм міського землекористування : сучасний стан та перспективи удосконалення* : Монографія / М. А. Хвесик, В. А. Голян, Ю. А. Мосійчук. – К: Книжкове вид-во НАУ, 2005. – С. 5–82. 8. Третьак А. М., Дорош О. С. *Управління земельними ресурсами* / за ред. проф. А. М. Третьака. – В. : Нова кн., 2006. – 360 с. 9. *Земельний кодекс України* N 2768-III від 25.10.2001. 10. *Закон України “Про розмежування земель державної та комунальної власності”* N 1457-IV від 5.02.2004. 11. *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”* N 280/97-ВР від 21.05.1997. 12. *Методичні рекомендації з розробки проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності*. – dazru.gov.ua. 13. *Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”* № 976 від 05.11.2008. 14. *Закон України “Про землеустрій”* N 858-IV від 22.05.2003.