

Представлено бачення подальшого розвитку системи регулювання земельних відносин та управління використанням землі в Україні на основі світового передового досвіду в галузі земельного адміністрування.

**Ключові слова:** земельний менеджмент, система земельного адміністрування, землеволодіння, оцінка землі, використання землі, розвиток територій, ГІС, земельна інформаційна система, багатопольовий кадастр, інфраструктура просторових даних.

**Володимир ШИПУЛІН,**

професор кафедри геоінформаційних систем, оцінки землі і нерухомого майна Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова, кандидат технічних наук, доцент

# ПЕРСПЕКТИВА ЗЕМЕЛЬНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В Україні вирішено багато завдань земельної реформи. Розвивається законодавча, нормативна база земельних відносин, інституційна основа. Зроблено подальші кроки у галузі впровадження сучасних просторових інформаційних технологій і геоінформаційних систем (ГІС). Створена електронна кадастрово-реєстраційна система, яка виводить державне управління земельними ресурсами на якісно новий рівень.

Водночас, «в Україні досі управління земельними ресурсами здійснюється за моделлю Радянського Союзу. Нинішній стан організації території є підсумком стихійної, безсистемної сільськогосподарської політики і неупорядкованої урбанізації» [1].

Одна з головних проблем регулювання земельних відносин та управління використанням землі є відомча роз'єднаність структур, діяльність яких пов'язана із збором, обробкою і аналізом земельної інформації. В країні налічується 12 національних кадастрів і 19 реєстрів у різних сферах.

Кожна структура збирає потрібні саме їй дані. Відсутність загальної системи в роботі із земельною інформацією призводить до неефективного використання земельних ресурсів, а роздільне ведення земельного і містобудівного кадастрів та реєстру прав на нерухоме майно ускладнюють вироблення єдиної земельної політики, процесів підготовки загальних рішень і надання послуг. У такій ситуації інформація може пересікатися, накладатися, а то й дублюватися.

Більш важливу роль в ефективному управлінні земельними ресурсами має відігравати Національна інфраструктура геопросторових даних, створення якої розпочало Держземагентство України. «На заваді швидкому просуванню вперед у цьому стратегічному напрямі стоїть переважно відомчий принцип формування геоінформаційних ресурсів без належного рівня координації та взаємодії та значне дублювання топографо-геодезичних та картографічних робіт. Дошкуляє і обмежений доступ до геопросторових даних, що накопичуються у відомчих фондах» [2].

Для досягнення ефективного використання земельних ресурсів країни потрібний подальший розвиток системи регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами, які сформувалися в Україні.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

За останні тридцять років просторові інформаційні технології та теорія стійкості відчутно змінили уяву про кадастр і його потенціал [4]. Сучасна теорія земельного адміністрування (Land administration) привертає все більшу увагу в світі. Проблема системного управління або адміністрування стала актуальною.

До останнього часу в розвинених країнах світу земельне адміністрування часто розглядали як належне і звертали на нього мало уваги. Але недавній глобальний економічний колапс різко сфокусував увагу на необхідності адекватної та своєчасної інформації про земельні володіння. Джек Данжермонд, президент ESRI, дає таку оцінку: «Земельне адміністрування еволюціонує від зв'язування кадастрових земельних записів до демонстрації їх внутрішньої сили для спільного використання просторової інформації, яка може змінити світ. Прогрес у технології обробки просторових даних допоміг системам земельного адміністрування сприяти справедливому, рівноправному, і, в кінцевому результаті, сталому розвитку» [4].

Відомо багато літературних джерел із земельного адміністрування. Серед останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор, є фундаментальний документ «Земельне адміністрування для сталого розвитку» [4] й базовий документ «Керівні принципи земельного адміністрування» від Економічної комісії Організації Об'єднаних Націй для Європи [5].

**Мега статті** — на концептуальному рівні розглянути передовий світовий досвід в галузі земельного адміністрування як можливу перспективу подальшого розвитку системи регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

### СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ ЗЕМЕЛЬНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

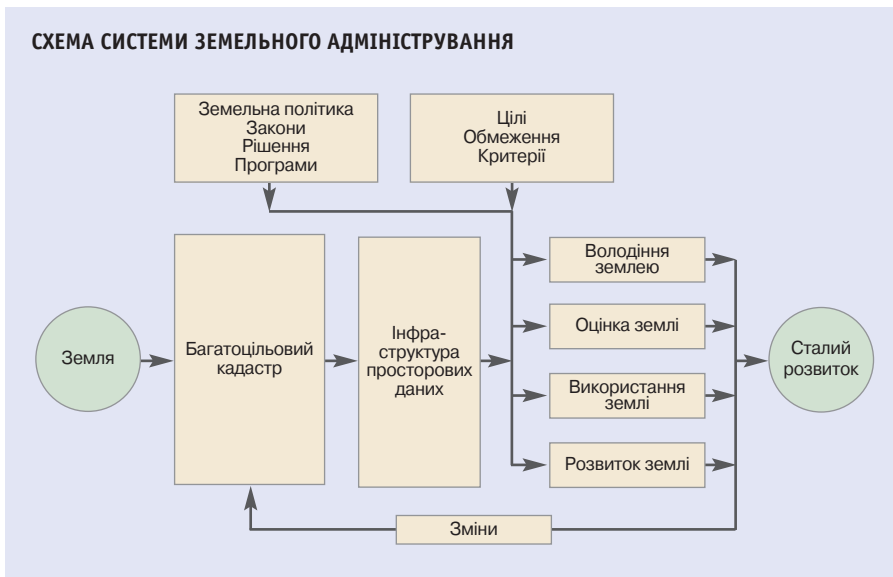
Земельне адміністрування (Land administration) в якості нової теорії розвивається з середини 1980-х років, коли почалася просторово-інформаційна революція, хоча основні компоненти кадастру, реєстрації земель, геодезії та картографії були частиною цивілізації протягом тисячоліть. Офіційне визначення земельного адміністрування вперше з'явилося в 1996 році в базовому документі ЄЕК ООН «Земельне адміністрування: процеси записів і поширення інформації про власність, вартість та використання землі при реалізації політики в галузі земельного менеджменту» [5].

Концепція земельного адміністрування продовжує розвиватися як частина більш широкої парадигми

земельного менеджменту [8]. Сучасна теорія земельного адміністрування розширює попереднє визначення, а саме: «Земельне адміністрування — процеси, пов'язані із земельною власністю, вартістю землі, використанням землі і розвитком територій, які здійснюються державою шляхом використання установ громадського або приватного сектора. Політика сталого розвитку вимагає, щоб ці чотири функції були інтегровані». Ключовим компонентом системи земельного адміністрування є земля. «Земля в сучасному земельному адмініструванні включає ресурси та будівлі, а також морське середовище — по суті, саму землю і все суще на ній, приєднане до неї, або під поверхнею» [4].

Земельне адміністрування створюється на підставі комплексного підходу із використанням таких десяти принципів:

1. *Парадигма земельного менеджменту.* Цей принцип забезпечує концептуальну основу для розуміння та інновацій у системі земельного адміністрування.
2. *Система земельного адміністрування (СЗА).* Створює інфраструктуру для реалізації земельної політики і стратегії земельного менеджменту в підтримці сталого розвитку. В інфраструктуру входять: інституційні механізми, нормативно-правова база, процеси, стандарти, дані про земельні ділянки, менеджмент і поширення систем, технології, які необхідні для підтримки розподілу та ринку землі, її оцінки, використання та розвитку територій.
3. *Залучення людей.* Взаємодія земельного адміністрування із суспільством за своєю суттю є ядром.
4. *Права, обмеження й обов'язки.* Земельне адміністрування формує основу для концептуалізації прав, обмежень і обов'язків.
5. *Багатоцільовий кадастр.* Кадастр є основою СЗА, що забезпечує просторову цілісність і унікальну ідентифікацію кожної земельної ділянки, безпеку землеволодіння записами прав на землю в земельному реєстрі.
6. *Динамічна СЗА.* Динамізм системи пов'язаний із відображенням змін в еволюції відносин люди — земля, власності, оцінки нерухомості, використанні земельної інформації.
7. *Множина процесів.* Ключові процеси стосуються трансформації, мутації, створення і розподілу інтересів, оцінки та розвитку землі.
8. *Технологія.* Ефективність СЗА досягається завдяки використанню сучасних геопросторових технологій та інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для роботи із земельними даними.
9. *Інфраструктура просторових даних (ІПД).* СЗА використовують ІПД для інтеграції як штучних (в основному кадастрових), так і природних (в основному топографічних) наборів даних і для передачі інформації для обслуговування чотирьох функцій земельного адміністрування.
10. *Заходи для успіху.* Успіх досягається прийняттям відповідних законів, інститутів, процесів, технологій, призначених для ефективного земельного адміністрування.



## ПАРАДИГМА ЗЕМЕЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

«Земельний менеджмент — діяльність, пов'язана з управлінням землею як ресурсом для досягнення соціального, екологічного та економічного сталого розвитку» [4].

Діяльність земельного менеджменту може бути описана трьома компонентами: земельна політика, земельна інформаційна інфраструктура і функції земельного адміністрування. Завдяки інтеграції цих компонентів парадигма гарантує, що

будь-який новий розвиток або зміна землекористування узгоджується із прийнятою земельною політикою і поточною або оновленою земельною інформацією, таким чином, сприяючи сталому розвитку.

Наріжним каменем парадигми земельного менеджменту є те, що чотири функції системи земельного адміністрування розглядаються у взаємодії, а не як окремі, автономні.

## ФУНКЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Земельне адміністрування охоплює чотири основні функції:

1) володіння землею, 2) оцінки землі, 3) використання землі, 4) розвитку землі. Кожна функція повинна бути системно пов'язана з усіма іншими функціями земельного адміністрування і не використовувати підхід індивідуальної діяльності.

Чотири функції земельного адміністрування відрізняються своєю професійною спрямованістю, і, як правило, здійснюються за допомогою поєднання роботи професіоналів, в тому числі землевпорядників, геодезистів, фахівців геоінформатики, юристів, оцінювачів, земельних економістів, планувальників і розробників.

### 1. Володіння землею

«Володіння землею (Land tenure): процеси й інститути, пов'язані із забезпеченням прав на землю й інвестуванням зручностей до землі та їх розподілом, обліком і безпекою; кадастрове картографування та зйомки для визначення меж земельних ділянок; створення нової земельної власності або альтернативної існуючої власності; передача земельної власності або землекористування через продаж, оренду, або забезпечення кредиту; менеджмент та винесення судового рішення сумнівів і суперечок, що стосуються прав на землю та меж земельних ділянок» [4].

П'ять основних процесів функції «володіння землею» є загальними для більшості територій: 1) оформлення прав власності на землю; 2) переоформлення земельних ділянок за договорами (купівля, продаж, іпотека та лізинг); 3) переоформлення земельних ділянок через соціальні події (смерть, народження, шлюб, розлучення тощо), виключення і включення в число керуючих групи); 4) формування нових земельних ділянок або власності (підрозділ і консолідація); 5) визначення меж земельних ділянок. Ці процеси землеволодіння повинні бути пов'язані з процесами функцій оцінки, використання й розвитку землі.

### 2. Оцінка землі

«Оцінка землі (Land valuation): процеси й інститути, пов'язані з оцінкою вартості землі та земельної власності; розрахунок і збір надходжень через оподаткування; менеджмент і судові розгляди спорів щодо оцінки земель та податкових спорів» [4].

Оцінка землі та майна може здійснюватися за допомогою двох різних підходів, які, зазвичай, називають індивідуальною і масовою оцінкою.

- *Індивідуальна оцінка* зазвичай проводиться на прохання власника з різних причин: передбачуваного відчуження, соціальних подій, для іпотеки або страхування майна. Оцінка вартості землі буде враховувати всі відповідні обставини для визначення її реальної ринкової вартості.
- *Масова оцінка* проводиться в основному для цілей оподаткування, введених урядом. Масові оцінки, як правило, засновані на стандартних моделях оцінки.

У сучасних системах вартість нерухомості записана в реєстрах оцінки. Цей реєстр, звичайно, ґрунтується на кадастровій інформації, кадастровій карті.

### 3. Використання землі

«Використання землі (*Land use*): процеси й інститути, пов'язані з управлінням використання землі через прийняття політики планування і правил землекористування на національному, регіональному та місцевому рівнях; забезпечення дотримання правил землекористування; менеджмент і судові розгляди конфліктів землекористування» [4].

Право користування землею може бути обмежене через суспільні правила використання землі, положення галузевих правил використання землі, а також різні види приватних правил, які встановлюються по окремих приватних земельних ділянках, таких як сервітути і заповіді.

Управління використанням землі може бути виконано через просторове планування в міських й сільських районах.

*Міське планування використання землі.* Міське планування використання землі здійснюється при проектуванні нових міст або районів, регулюванні існуючих міських територій, міської регенерації, поліпшенні і захисті міського середовища. На Україні планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території [9]. Міське планування в країнах Америки та Європи зазвичай включає зонінг. На відміну від плану зонування території, який встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови, ландшафтної організації території [9], зонінг (*zoning*) є інструментом управління використанням землі.

Міське планування має суттєвий вплив на вартість землі в силу визначення можливості для розвитку. З іншого боку, вартість землі має істотний вплив на міське планування.

*Сільське планування використання землі.* Основним інструментом управління використанням землі в сільській місцевості є землеустрій як сукупність соціально-еконо-

мічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

### 4. Розвиток землі

«Розвиток землі (*Land development*): процеси й інститути, пов'язані з будівництвом нової фізичної інфраструктури; реалізація планування будівництва; придбання землі для суспільних потреб; експропріація; зміна використання землі через надання дозволу на планувальні роботи; будівництво та дозволи на використання землі; розподіл витрат на розвиток» [4].

У більш загальних рисах, процес розвитку земель включає в себе перетворення нерозвинених в розвинені землі, які безпосередньо впливають на вартість землі. Розвиток

земель призводить до земельних поліпшень [10], які збільшують вартість землі. Кадастрові дані відіграють ключову роль у сприянні управлінню розвитком земель.

*Міський розвиток* є загальним терміном, який охоплює широкий спектр діяльності — від планування нових міських територій до будівництва окремих споруд або будівель. Для конкретного проекту розвитку процес може включати в себе низку заходів та процедур, у тому числі придбання земельних ділянок, дозволу планування або дозволу будівництва, детального проектування, оцінки і затвердження проекту планування, будівельного нагляду, укладання контрактів та будівництва... В принципі, будь-яка зміна використання землі в міських районах може розглядатися як міський розвиток.

*У сільській місцевості* центр уваги більше пов'язаний з такими галузями як сільське господарство, лісове господарство, а також загальним захистом природного середовища.

## БАГАТОЦІЛЬОВИЙ КАДАСТР

(*Information System*), яка об'єднує різні реєстри й кадастри (наприклад, ґрунтів, землекористування, інженерних мереж тощо).

Багатоцільовий кадастр — це кадастр, призначений для вирішення широкого спектра правових, економічних, екологічних, містобудівних, управлінських та інших завдань. Характерною особливістю багатоцільового кадастру є те, що він містить відомості про об'єкти різного виду: про природні ресурси, про інфраструктуру території, про фізико-географічні особливості території тощо. Багатоцільовий кадастр є продовженням сучасного кадастру з включенням інших земельних інформаційних реєстрів.

Багатоцільовий кадастр забезпечує просторову цілісність і унікальну ідентифікацію кожної ділянки землі та кожної одиниці нерухомості. Ідентифікація нерухомості забезпечує зв'язок для забезпечення прав на землю, контролю над використанням землі.

У якості двигуна системи земельного адміністрування і засобу для реалізації парадигми земельного менеджменту виступає багатоцільовий кадастр. Кадастрова інформація є ключовим компонентом у рамках інфраструктури просторових даних, тому що підтримує кожен з чотирьох функцій земельного адміністрування для досягнення сталого розвитку території. Це — центральна концепція сучасного земельного адміністрування.

Кадастр у світі розвивався понад 3 тисячоліття. Розвиток кадастру Європейського стилю пройшов чотири стадії: кадастр як фіскальний інструмент; кадастр як інструмент ринку землі; кадастр як інструмент планування; кадастр як інструмент земельного менеджменту — багатоцільовий кадастр.

Широко розповсюджений термін «багатоцільовий кадастр» (*Multipurpose Cadastre*) використовується для визначення комплексної земельної інформаційної системи (*Land*

ІНФРАСТРУКТУРА ПРОСТОРОВИХ ДАНИХ

Для досягнення сталого розвитку території дані про штучне середовище (в основному кадастрові дані) і природне середовище (в основному топографічні дані) повинні бути інтегровані. В існуючих моделях земельного адміністрування інтеграція скрутна, оскільки набори даних були розроблені незалежними організаціями. Підхід сучасної СЗА полягає в побудові мосту між окремими, відомчими агентствами та їх відповідною інформацією і технічними системами, прийнявши стратегію інфраструктури просторових даних — ІПД (spatial data infrastructure — SDI).

Національну інфраструктуру геопросторових даних (НІГД) України [11] Держгеокадастр визначає «як систему міжгалузевої інтеграції геопросторових даних, що включає у себе організаційну структуру, технічні і програмні засоби, набори і сервіси геопросторових даних (у тому числі метаданих), мережеві сервіси і технології, технічні регламенти і стандарти, що необхідні для виробництва, оновлення, обробки, зберігання, постачання і використання геопросторових даних. Таким чином, ми розглядаємо НІГД не як «супербазу», в яку з часом має перерости державний земельний кадастр, а як «суперінтегратор» інтероперабельних геопросторових даних, які будуть створюватися різними органами державної влади і місцевого само-

управління, зацікавленими приватними структурами самостійно, на єдиній геодезичній і картографічній основах, за єдиними стандартами і технічними регламентами в рамках закріплених безпосередньо в тексті закону профільних наборів даних, що складаються із базової і спеціальної частин» [12].

У системі земельного адміністрування НІГД виконує такі завдання:

- 1) інтеграцію як штучних (в основному кадастрових), так і природних (в основному топографічних) наборів даних;
- 2) роботу в якості проміжного механізму, який забезпечує передачу інформації для обслуговування чотирьох функцій земельного адміністрування.

НІГД разом з кадастровою інформацією виступає в якості механізму підключення до обслуговування чотирьох функцій земельного адміністрування. Нова функція НІГД робить також важливою кадастрову інформацію поза рамками земельного адміністрування, розширюючи її здатність обслуговувати інші істотні функції уряду, у тому числі, наприклад, управління виконавчими структурами в надзвичайних ситуаціях.

Таким чином, СЗА є новим потенціалом для НІГД — просторовим забезпеченням поширення інформації через Інтернет, який набув розвитку близько 2000 року.

ВИСНОВОК

Недоліки існуючої системи управління земельними ресурсами призводять до необхідності бачення, стратегії та інструментів для її подальшого розвитку.

Для розвитку системи регулювання земельних відносин та управління використанням земельних ресурсів в Україні пропонується використати передовий світовий досвід у створенні систем земельного адміністрування для сталого розвитку території. Впровадження системи земельного адміністрування має за мету підтримку економічного розвитку, соціальної справедливості, захисту навколишнього середовища та стійкої структури землекористування.

Література

1. Третяк А. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами / А. Третяк, Р. Курильців, Н. Третяк // Землепорядний вісник. — 2013. — № 9. — С. 25-28.
2. Тимченко С. Забезпечити створення та розвиток національної інфраструктури геопросторових даних — наше першочергове завдання / С.Тимченко. // Землепорядний вісник. — 2013. — № 9. — С. обкладинки.
3. Cadastral Futures: Building a New Vision for the Nature and Role of Cadastres / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.fig.net/pub/monthly\\_articles/june\\_2011/june\\_2011\\_bennett\\_rajabifard\\_et\\_al.html](http://www.fig.net/pub/monthly_articles/june_2011/june_2011_bennett_rajabifard_et_al.html)
4. Williamson Ian. Land administration for sustainable development / Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace, Abbas Rajabifard . — Esri Press. 2010, 506 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.esri.com/landing-pages/industries/land-administration/e-book#sthash.KF25CaWH.dpbs>
5. Land administration guidelines. — United Nations Economic Commission for Europe. — 1996 . — 112 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>
6. Словарь иностранных слов. — М.: Рус. яз., 1983. — 608 с.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. — М.: Сов. энц., 1973. — 768 с.
8. Cadastre2014. [Електронний ресурс]. — <http://www.fig.net/cadastre2014/>
9. Про регулювання містобудівної діяльності. — Закон України № 3038-VI від 17.02.2011.
10. Національний стандарт № 2 «Оцінка нерухомого майна». — Постанова Кабінетів Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1442.
11. Карпінський Ю. Стратегія формування національної інфраструктури геопросторових даних в Україні / Ю. Карпінський, А. Лященко. — К.: НДГК, 2006. — 108 с.
12. Бердніков Є. Концептуальні начала побудови національної інфраструктури геопросторових даних / Є. Бердніков // Землепорядний вісник. — 2013. — № 12. — С. 4-6.

ПЕРСПЕКТИВА ЗЕМЕЛЬНОГО АДМИСТРИРОВАНИЯ

**Владимир Шипулин**

Представлено видение дальнейшего развития системы регулирования земельных отношений и управления использованием земельных ресурсов в Украине на основе мирового передового опыта в области земельного администрирования для устойчивого развития.

Ключевые слова: *земельный менеджмент, система земельного администрирования, землеуладение, оценка земли, использование земли, развитие земли, ГИС, земельная информационная система, многоцелевой кадастр, инфраструктура пространственных данных.*

\* \* \*

Шипулин Владимир Дмитриевич, профессор кафедры геоинформационных систем, оценки земли и недвижимого имущества Харьковского национального университета городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, к. т. н., доц., [vshypulin@yahoo.com](mailto:vshypulin@yahoo.com).

LAND ADMINISTRATION PERSPECTIVE

**Vladimir Shypulin**

Presents a vision of further development of land relations regulation and management of land resources in Ukraine based on international best practices in land administration for sustainable development.

Keywords: *land management, land administration systems, land tenure, land valuation, land use, land development, GIS, land information system, multipurpose cadastre, spatial data infrastructure.*

\* \* \*

Shypulin Vladimir, Professor of the Department of geographic information system, valuation of land and real estate, Kharkiv National University of Municipal Economy, [vshypulin@yahoo.com](mailto:vshypulin@yahoo.com)