

ІНТЕГРОВАНІ ЗЕМЕЛЬНО-ІНФОРМАЦІЙНІ СИСТЕМИ ЯК МЕХАНІЗМ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Обґрунтовано необхідність створення кадастру нерухомості, акцентовано увагу на питання формування нормативно-правової бази ведення земельно-інформаційної системи, доведено важливість розробки інтегрованої земельно-інформаційної системи на основі різних відомчих кадастрів.

In the article grounded necessity of creation of cadastre of the real estate, attention is accented on the question of forming normatively-legal base of conduct of the earth-informative system, importance of development of the computer-integrated earth-informative system is well-proven on the basis of different departments cadastres.

Процес прийняття рішення багатогранний і включає соціальний, психологічний, організаційно-технологічний та інформаційний аспекти. З підвищенням рівня управління змінюється і його направленість. На нижніх рівнях управління завдання, які вирішуються, мають тактичний характер. Це пояснюється тим, що, з одного боку, управляючий орган розміщений у безпосередній близькості від об'єкта, що управляється і може отримувати детальну інформацію про будь-які відхилення від плану і швидко приймати відповідні рішення. З іншого боку, наявні ресурси не дозволяють вирішувати довгострокові завдання.

Вищі органи управління в основному вирішують стратегічні завдання, пов'язані з перспективним плануванням, перерозподілом ресурсів, але не можуть вирішувати тактичних завдань у такому ж об'ємі, як на нижніх рівнях. Ця здатність систем управління не завжди відображається в інформаційних системах. Потoki інформації, що йдуть від нижчих рівнів управління до вищих, представляють собою практично одні й ті ж відомості, які лише підсумовуються, узагальнюються по мірі просування до верхніх рівнів управління. Саме тому з цим пов'язана та обставина, що чим більше рівень управління, тим більше дублюються відомості, менше коефіцієнт їхнього використання.

Метою статті є обґрунтування необхідності створення кадастру нерухомості, який дозволить забезпечити регулювання суспільних відносин у сфері нерухомості, при якому вся інформація про нерухоме майно (земельні ділянки, будівлі та споруди, розташовані на ній) представляється у

вигляді єдиного банку даних; дослідження питання формування нормативно-правової бази ведення земельно-інформаційної системи, яка забезпечила б управління земельними ресурсами та здійснення державної земельної політики; доведення важливості розробки інтегрованої земельно-інформаційної системи на основі різних відомчих кадастрів (земельний, водний, лісовий, містобудівний та ін.), забезпечення узаконеної системи обміну інформацією.

Проблема інформаційного забезпечення органів державної влади, місцевого самоврядування, а також усіх суб'єктів земельних відносин може бути вирішена на основі єдиної інформаційної політики (у країні, регіоні, муніципальному утворенні) і створенні єдиного інформаційного простору, яке дозволить сформувати цивілізований ринок інформаційних ресурсів, що містять відомості про земельні ділянки та інших об'єктів нерухомості.

Створення комплексної територіальної інформаційної системи – одне з важливих завдань у сфері державного і муніципального управління територією. Вона включає формування і взаємоузгодження ведення різних відомчих кадастрів (земельний, водний, лісовий, містобудівний та ін.), реєстрів, що забезпечують органи державної влади і муніципального управління достовірної і комплексною інформацією про об'єкти середовища життєдіяльності людського суспільства.

Базовим елементом створення єдиного інформаційного простору повинні стати земельні ділянки, до яких прив'язані будівлі (споруди, комунікації тощо), розміщені на відповідній території (область, район, місто, селище). Земельні ділянки формують “каркас”, на який накладаються всі інші елементи і події “територіального середовища”.

Такий підхід полегшує створення титульної системи реєстрації, яка включає експертизу юридичної чистоти титулу і присвоєння об'єкта унікального кадастрового номеру. При цьому держава гарантує права на нерухомість, а об'єкти нерухомості стають товаром тільки після державної реєстрації. Для формування і функціонування земельного ринку потрібна чітка ідентифікація прав власності та меж земельних ділянок. Для проведення економічної оцінки земель потрібна ідентифікація ділянки, інформація про його межі, площі і накладення обмежень (обтяжень), екологічних і просторових умовах [1].

Система інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами повинна сформувати єдиний інформаційний простір, забезпечити інформаційну підтримку ринку нерухомості; створити базу для оподаткування; підтримати інвестиційні проекти; бути основою різних географічних інформаційних систем, у тому числі для управління розвитком території. Єдиний інформаційний простір забезпечується за допомогою таких заходів:

– вироблення єдиного методичного підходу до організації

кадастрового ділення, присвоєння кадастрових номерів для об'єктів нерухомості;

- просторової прив'язки будь-якої відомчої інформації на основі цифрової топографічної основи земельного кадастру;

- формування єдиної системи структур, форматів і семантичного змісту словників, класифікаторів, довідників для всіх структур у галузі управління земельними ресурсами;

- узгодженості технологій інформаційної взаємодії, включаючи актуалізацію і обмін базами даних, словниками, класифікаторами;

- узгодженості програмно-технічних засобів телекомунікаційної взаємодії всіх держателів інформації в інтегрованій інформаційного середовища;

- узгодженості програмних засобів конвертування;

- формування довідників і словників баз даних.

Згідно із Законом України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”, об'єктом нерухомого майна (нерухоме майно, нерухомість) є земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці (будівля, споруда тощо), переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення [1]. Отже, для більшої деталізації і достовірності інформації про земельні ділянки вона не буде повною, якщо не дана характеристика нерухомості, яка розташована на ній.

Таким чином, буде формуватися не тільки державний земельний кадастр, а можна застосувати таке поняття, як державний кадастр нерухомості (ДКН), яке буде більш широке. Кадастр нерухомості буде забезпечувати процес регулювання суспільних відносин у сфері нерухомості, при якому вся інформація про нерухоме майно представляється у вигляді єдиного банку даних.

Державний кадастр нерухомості дозволить реалізувати основні принципи, які повинні задовольнити банк даних нерухомості: єдність банку даних, що виключає дублювання інформації про об'єкт нерухомості і дозволяє зосередити в єдиному місці відомості про все нерухоме майно, яке знаходиться на території, що обслуговується державним кадастром нерухомості і про встановлені правила використання цього майна; повнота опису і достовірності інформації про об'єкти нерухомості, що гарантується державними органами; єдність опису всіх об'єктів нерухомості; можливість оперативного отримання повної інформації про будь-який об'єкт нерухомості або їх сукупності; можливість удосконалення і автоматизація ведення банку даних на основі єдиних принципів і єдиної технології; загальна доступність інформації для всіх заінтересованих користувачів [2].

Для створення єдиної інформаційної системи щодо управління земельними ресурсами та нерухомістю в цілому, в першу чергу необхідно

на державному рівні розпочати формування правової бази ведення земельно-інформаційної системи, яка забезпечила б управління земельними ресурсами, здійснення державної земельної політики.

В умовах розробки і функціонування комп'ютерних систем управління проблема правового забезпечення потребує вдосконалення чинного законодавства про комп'ютерні засоби обробки, зберігання і передачі інформації, надання документам, отриманим з комп'ютера, юридичного статусу оригіналу. Також важливим елементом правових відносин у сфері взаємодії окремих служб адміністративно-територіальних утворень повинні бути узгоджені про регламент права власності на обмінвану інформацію, інформаційні послуги, програмну продукцію тощо.

Створення нормативно-правової бази для регулювання земельно-інформаційних систем буде важливим кроком до вдосконалення системи інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами.

Характерна риса перехідного періоду від централізовано управляючої системи до ринково-орієнтованої економіки – зростання самостійності суб'єктів держави, що тягне за собою необхідність для регіональних і муніципальних владних структур обґрунтовувати управлінські рішення, які приймаються, враховувати всю багатогранність діючих на їхній території політичних, економічних, соціальних, культурно-історичних та інших факторів. Ці рішення повинні бути пов'язані з вимогами і вказівками органів влади, координуватися з діями суміжних територій і відповідати вимогам населення, яке проживає на території регіону чи іншого муніципального утворення [3].

Причиною нераціональної побудови системи інформаційних ресурсів на всіх адміністративно-територіальних рівнях є перевага відомчого функціонально-орієнтованого підходу до побудови баз даних. При цьому кожний галузевий орган управління для забезпечення рішення своїх функціональних завдань самостійно створює власну інформаційну систему, в якій міститься інформація, що створена і ведеться в автоматизованому режимі в інформаційних системах інших органів управління.

У регіональних і муніципальних органах державного управління створюється велика кількість різнобічних інформаційних ресурсів у вигляді бази даних і інформаційних масивів у функціональних автоматизованих інформаційних системах (АІС), а останнім часом і в геоінформаційних системах (ГІС). Функціонують організації і служби, які зайняті виключно збором і обробкою інформації: регіональні аналітичні служби і центри, регіональні і муніципальні органи статистики, органи юстиції, які здійснюють реєстрацію прав власності на об'єкти нерухомості. У результаті уже на етапі збору виникає дублювання інформації, яке на наступних етапах технологічного циклу приводить до багатократного введення однієї

інформації в бази даних відомостей і організацій і дублюванню їх при зберіганні.

У той же час така технологія гарантує повноту необхідних даних для кожного конкретного відомства. У випадках, коли для прийняття рішення потрібно залучення інформації, яка збирається іншим відомством, її отримання, як правило, утруднено. Крім того, неузгодженість форматів інформації, яка зберігається в різних системах, строків і технологій її поновлення, використання різних лінгвістичних засобів спричиняє неоднозначність і протиріччя інформації, яка міститься в інформаційних системах різних відомств, і неможливості її сумісного використання при рішенні органами влади і управління країни, а також органами місцевого самоврядування комплексних завдань.

Таким чином, існуюча практика формування інформаційних ресурсів за відсутності на державному, регіональному і муніципальному рівнях єдиних методологічних, технологічних і організаційних принципів і підходів, закріплених відповідними нормативно-правовими документами, може стати причиною таких негативних наслідків:

- неактуальність і недостовірність інформації внаслідок створення баз первинних даних в організаціях, що не є джерелом (місцем виникнення) інформації;

- дублювання введення і зберігання одних і тих же даних у різних системах;

- відсутність комплексної багатоаспектної інформації для прийняття міжгалузевих, міжвідомчих і територіальних рішень;

- неспівставленість і неузгодженість даних, що зберігаються в інформаційних системах окремих органів управління, що не мають прямого доступу до первинної інформації;

- несумісність створюваних інформаційних ресурсів через використання різних інформаційно-лінгвістичних засобів (класифікаторів, словників, форматів опису даних), як правило, незалежно розроблених у рамках конкретних АІС;

- неможливість комерційного використання інформації з направленням частини доходів на розвиток територіальних інформаційних систем.

Галузеві кадастрові системи, що розроблюються, можуть лише частково задовольняти вимогам, що пред'являються місцевим органам влади до територіальних земельних інформаційних систем, що застосовуються для прийняття і обґрунтування управлінських рішень. Такі системи, крім опису і реєстрації земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, повинні забезпечувати ув'язку, аналітичну обробку різномірної інформації і її надання в інтегрованому вигляді, зручному для сприйняття користувачем. Розробка територіальної земельно-інформаційної системи, яка відповідала б одночасно потребам

макроуправління, фінансовим можливостям регіональних (муніципальних) органів влади, місцевим умовам, була б сумісна з державними інформаційними системами, є складним завданням [2].

Перспективне направлення – створення інтегрованої земельно-інформаційної системи на основі різних відомчих кадастрів (земельний, водний, лісовий, містобудівний та ін.), реєстрів і реєстрів, забезпечення узаконеної системи обміну інформацією. Інтегрована земельна інформаційна система – сукупність баз і банків даних про земельні та інші ресурси, технологій їхнього ведення і використання, інформаційно-телекомунікаційних систем, функціонуючих на основі загальних принципів і за правилами, що забезпечують інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їх інформаційних потреб.

Базовим елементом створення інтегрованої земельної інформаційної системи повинна бути інформація державного земельного кадастру. Це пов'язано з тим, що земельні ділянки, які розміщені на відповідній території (країна, область, район, місто, селище), повинні бути основою для накладення на них інформації про інші об'єкти нерухомого майна (будівлі, споруди, комунікації тощо), об'єктах лісового і водного фондів, гірничодобувної промисловості та ін.

На кожному адміністративно-територіальному рівні необхідно створити єдиний інформаційний простір, який міг би задовольнити потреби земельної служби та інших зацікавлених відомств та організацій.

Єдиний інформаційний простір забезпечується за допомогою таких чинників:

- узгодженням між різними відомствами про обмін інформаційними ресурсами (умови, формат обміну даними, об'єм інформації, що надається);

- виробленням єдиної методики ідентифікації земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості на всіх територіальних рівнях (кадастрове ділення території, присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам та іншим об'єктам нерухомості, визначення місто положення та меж земельних ділянок);

- формування єдиної структури банків даних, форматів і семантичного змісту словників, класифікаторів, довідників для всіх структур у сфері управління земельними ресурсами;

- узгодження програмно-технічних засобів, що застосовуються для взаємодії всіх держателів інформації в інтегрованому інформаційному середовищі;

- сумісністю програмних засобів ведення баз даних і їх конвертування, сумісністю довідників і словників;

- прив'язкою картографічної інформації на основі баз даних земельного кадастру.

Державні органи влади зацікавлені у створенні кадастрових систем

для формування ринкової економіки, збереження контролю за ресурсами, забезпечення збирання податків, регіональні і муніципальні органи влади – для реєстрації об'єктів нерухомості, операцій з ними, контролю за дохідною частиною бюджету, забезпечення інформаційної підтримки управління земельними ресурсами. Тому формування інтегрованої земельної інформаційної системи можна представити трьома складовими:

1) оргкомітет зі створення земельної інформаційної системи, куди входять: адміністрація муніципального утворення як генеральний замовник і користувач ЗІС; регіональні та муніципальні органи державних служб, які ведуть державні реєстри, що є основою для ЗІС; муніципальні і приватні організації, які беруть технічну участь у створенні ЗІС;

2) фірми – розробники апаратного і програмного забезпечення, консультативні та експертні організації;

3) співвиконавці створення ЗІС (усі зацікавлені республіканські, регіональні і муніципальні органи, відомства, служби і організації, які володіють галузевими та іншими базами даних, що мають юридичні права на отримання інформації про ресурси, які містяться в базі даних ЗІС).

Організаційне забезпечення процесів створення і функціонування інтегрованої земельної інформаційної системи включає систему юридичних осіб (організацій), що визначають порядок формування, ведення і використання інформаційних ресурсів, тобто власне систему управління; виробничі організаційні структури, що безпосередньо здійснюють створення, ведення і надання користувачам інформаційних ресурсів.

Функції головного замовника земельної інформаційної системи такі: організація і координація робіт по інтеграції окремих баз даних в єдину систему інформаційних ресурсів; участь у розробці єдиного методичного, нормативно-правового й організаційного забезпечення створення та функціонування інформаційної системи; організація контролю за дотриманням системних вимог при створенні інформаційних ресурсів; організація і участь у проведенні експертизи інформаційних ресурсів; організація фінансування робіт зі створення інформаційних ресурсів.

Основні завдання виконавця, який створює інтегровану ЗІС на базі ГІС-технологій: розробка і створення баз даних; реєстрація територіальних баз даних, їхній облік і статистичний аналіз; контроль за дублюванням і оптимізація розміщення баз даних загального користування; перевірка цілісності, непротиворіччя і повноти даних, що є в різних базах даних; ведення загальносистемних лінгвістичних засобів (класифікаторів, словників, довідників); стандартизація представлення даних, мова для опису даних і запитів; розповсюдження і тиражування описів і мета даних для проектувальників і власників баз даних; організація доступу до інформаційних ресурсів.

Вимоги ринку (в першу чергу та іншої нерухомості) і суміщення центру політичних і фінансових інтересів у регіоні диктують необхідність

об'єднання зусиль заінтересованих сторін на умовах повної самокупності створюваних ЗІС і рівноправної участі партнерів у розподілі прибутку від сумісної експлуатації ЗІС. Джерело отримання прибутку – інтегрована ЗІС, що працює, в якій обліковуються всі земельні ділянки та інші об'єкти нерухомого майна; зареєстровані пріоритетні для даного регіону об'єкти власності (їх співвідношення значною мірою змінюється від регіону до регіону): земля, ліси, мінеральні ресурси, нерухомість, об'єкт інфраструктури; контролюються всі операції з об'єктами нерухомості.

Прибуток від функціонування ЗІС буде також формуватися за рахунок збору платежів від використання інформаційного ресурсу з наданням юридичних гарантій на документи, що видаються, та інформацію, що продається. Світовий досвід показує, що в ринкових умовах вартість ділянки землі з будівлями, зареєстрованими і описаними певним чином в інформаційній системі з юридичним закріпленням прав власника збільшується до 70 % порівняно з такою ж ділянкою, що немає відповідного опису в системі.

На сучасному етапі розвитку земельних відносин є досить питань, які потребують прийняття кардинальних рішень, що впливають на сучасний стан економіки країни і перспективи її розвитку. Одним з таких питань є інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами, яке на даний час є не досить досконалим. Вирішенням цієї проблеми може бути створення єдиного інформаційного простору, що дозволить сформувати цивілізований ринок інформаційних ресурсів.

Інформаційна політика, що направлена на вирішення питань у галузі регулювання земельних відносин повинна включати в першу чергу прийняття законодавчих та нормативних актів, що регулюють забезпечення необхідною інформацією про нерухомість органи влади та органи місцевого самоврядування. Така інформація повинна акумулюватися в єдиній комплексній територіальній інформаційній системі, яка формується на веденні різних відомчих кадастрів. Інформаційна система, яка об'єднає в собі відомості про земельні ділянки та об'єкти нерухомості, які прив'язані до них (споруди, комунікації тощо) повинні формувати державний кадастр нерухомості, який буде забезпечувати процес регулювання суспільних відносин у сфері нерухомості.

Одним з напрямлень, яке дозволить більш широко задовольняти потреби місцевих органів влади в інформації про нерухомість, є створення інтегральних земельно-інформаційних систем, які повинні створюватися на базі різних відомчих кадастрів і можуть забезпечити узаконену систему обміну інформацією. На даний час такий обмін відсутній, що призводить до неузгодженості рішень при розподілі та перерозподілі території, яке в свою чергу тягне за собою негативні наслідки в ході вирішення земельних питань.

Література:

1. Закон України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” за станом : 1 липня 2004 р. № 1952-IV // ВВР України. – Офіц. вид. – 2004. – № 51. – С. 553.

2. *Варламов А. А.* Земельний кадастр. Географічні і земельні інформаційні системи / А. А. Варламов, С. А. Кальченко. – М. : КолосС, 2005. – Т 6. – 400 с.

3. *Горлачук В. В.* Управління земельними ресурсами / В. В. Горлачук, В. Г. В’юн, А. Я. Сохнич. – Миколаїв : Вид-во МФ НаУКМА, 2002. – 312 с.

Надійшла до редколегії 22.01.2009 р.