

УДК 351:338

В. М. КОВАЛЕНКО

**ЗЕМЕЛЬНИЙ КАДАСТР ЯК МЕХАНІЗМ
УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ**

Визначено шляхи вдосконалення автоматизованої системи державного земельного кадастру з метою вирішення завдань управління земельними ресурсами.

Ключові слова: земельний кадастр; управління земельними ресурсами; муніципальне утворення; інформація; автоматизована система.

The paper identified ways to improve the automated system of state land cadastre to meet the challenges of land administration.

Key words: Land Registry; Land Management; municipality; information, an automated system.

Державний земельний кадастр – це єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів. Аналізуючи земельно-кадастрову систему як систему відомостей про природне, правове і господарське становище земель, можна зробити висновки, що ця система потребує подальшого наукового та методичного забезпечення. Так, гл. 34 Земельного кодексу України, постановою Кабінету Міністрів України “Про Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру” передбачено поетапне вжиття комплексу заходів, спрямованих на автоматизацію інформаційно-технологічних процесів, пов’язаних з оперативним веденням і використанням даних державного земельного кадастру [2]. Звичайно, в сучасних умовах лише електронне ведення земельно-кадастрових баз даних спроможне забезпечити ефективну обробку та використання відомостей про земельні ресурси. У той же час, за сучасних умов автоматизація ведення державного земельного кадастру в Україні практично унеможливлена.

Особливості формування і напрями розвитку земельних відносин в умовах ринкової економіки досліджували І. Бистряков, Ю. Білик, Д. Гнаткович, О. Гуторов, А. Даниленко, Б. Данилишин, Д. Добряк, С. Дорогунцов, О. Євграфов, П. Казьмір, І. Лукінов, Л. Новаковський, П. Саблук, А. Сохнич, М. Ступень, В. Трегобчук, А. Третяк, О. Ульяновченко, М. Федоров, О. Шапоренко та ін.

Незважаючи на глибoku теоретичну й методологічну розробку цих питань,

деякі аспекти, зокрема функціонування автоматизованої системи державного земельного кадастру, залишаються ще недостатньо завершеними й вимагають продовження.

Метою статті є розробка шляхів удосконалення автоматизованої системи державного земельного кадастру (далі – АС ДЗК) з метою вирішення завдань управління земельними ресурсами.

Інформація в системі управління земельними ресурсами – це сукупність інформації, що створюється і зберігається в спеціалізованих інформаційних системах, призначена для вирішення завдань управління земельними ресурсами муніципального утворення.

Провідне місце займає інформація державного земельного кадастру. Тому один з пріоритетних напрямів державної земельної політики – це формування системи АС ДЗК – інформаційної основи державного управління земельними ресурсами та економічного регулювання земельних відносин.

Повне та достовірне надання інформації, на нашу думку, вимагає проведення інвентаризації земельно-кадастрових відомостей протягом усього періоду робіт із ведення земельного кадастру в муніципальному утворенні. І ось тут набирають сили зовнішні відносини, без яких ведення АС ДЗК та використання його відомостей були б неможливими. Слід особливо відзначити той факт, що в управлінні муніципальним утворенням безпосередню участь беруть органи місцевого самоврядування, державні органи, що діють на його території (податкова інспекція, прокуратура, відділення пенсійного фонду та інші); господарючі суб'єкти як муніципальні, так й інших форм власності; громадські організації, об'єднання громадян, інші форми самоорганізації; територіальні відділи адміністрації та муніципальні установи. Земельний кадастр як інформаційна система повинен містити інформацію, необхідну для прийняття управлінських рішень на всіх зазначених вище рівнях.

З аналізу світової практики випливає, що функціонування кадастрових систем переслідує вирішення завдань взаємодії основних функцій земельного кадастру: фіскальної, інформаційної, юридичної та технічної.

На сучасному рівні розвитку земельного кадастру в муніципальному утворенні, на наш погляд, повинна превалювати фіскальна функція, яка буде створена на підтриманні інформаційної функції, підкріплена юридично, і всі вони нерозривно пов'язані з технічною функцією.

Завдяки кадастровому обліку маємо наочну інформацію – джерело поповнення державного бюджету. Необхідно відзначити особливу роль фіскальної функції ДЗК. Адже саме завдяки їй держава щомісяця одержує величезну кількість коштів як від фізичних, так і від юридичних осіб, причому їх співвідношення не завжди виявляється на користь останніх. Державний земельний кадастр має містити відомості про земельну ділянку: місце розташування, дозволене використання, категорію, площу, графічний опис, об'єкти нерухомості, пов'язані із земельною ділянкою, а також наявні обтяження (обмеження). Джерелом же даних для державного земельного кадастру є різні відомчі структури – носії інформації, а саме: бюро технічної інвентаризації,

центр державного земельного кадастру, органи архітектури та містобудування тощо. Роль державного земельного кадастру при цьому можна порівняти з фільтром, через який проходять різні потоки інформації і перетворюються на струнку систему.

Вважаємо, що відомості державного земельного кадастру є тотожними з правовим фактом визнання існування земельної ділянки. Наявність відомостей про земельну ділянку в Державному реєстрі земель – гарантія її юридичної захищеності як об'єкта нерухомості.

Сама процедура кадастрового обліку не вимагає яких-небудь додаткових і спеціальних знань, вона проводиться за єдиною методикою, положення якої регламентовані. А от для того щоб вибрати відомості, які нас цікавлять, правильно присвоїти кадастровий номер, необхідно виконати відповідну підготовчу роботу. Крім кадастрового зонування території, слід обробити весь наявний на сьогодні матеріал, тобто переглянути кожну кадастрову справу: за успадкуванням, даруванням, заставою, довічним утримання, з оформлення земельних ділянок у власність тощо, згрупувати їх за кадастровими зонами, масивами, кварталами, тобто провести “інвентаризацію наявних відомостей”. Виготовлення кадастрових карт (планів) також належить до технічного аспекту земельного кадастру.

Роль державного земельного кадастру в системі заходів щодо управління земельними ресурсами муніципального утворення багатогранна. Дані державного земельного кадастру та інформація про розподіл земельного фонду муніципального утворення дають можливість приймати економічно обґрунтовані управлінські рішення, здійснювати політику щодо раціонального використання земельних ресурсів, контролювати використання й охорону земель; реалізовувати “фіскальний” аспект державного земельного кадастру; розглядати земельні спори.

Один із пріоритетних напрямів державної земельної політики – це формування системи ДЗК – інформаційної основи державного управління земельними ресурсами та економічного регулювання земельних відносин.

Вважаємо, що для ефективності ведення АС ДЗК кадастру на території муніципального утворення необхідно забезпечити такі умови: до системи відомостей АС ДЗК повинні бути включені всі об'єкти на розглядуваній території; робота з ведення АС ДЗК повинна ґрунтуватися на базі даних, що всебічно характеризують об'єкти обліку; ДЗК повинен бути багатоцільовим, таким, щоб його відомості могли використовуватися при вирішенні різних завдань; гарантією безперервного ведення АС ДЗК має стати стабільне фінансування.

При цьому під об'єктом земельного кадастру розумівся єдиний державний земельний фонд країни. Земельний кадастр за своїм характером був державним заходом, що було продиктовано єдиною формою власності, і всі роботи, з ним пов'язані, фінансувалися за рахунок коштів державного бюджету.

Сучасне визначення АС ДЗК представляє його як систематизоване зведення відомостей про місцезнаходження, цільове призначення, правове становище земель України, територіальні зони, об'єкти нерухомості, тісно

пов'язані із земельними ділянками, одержувані в результаті проведення державного кадастрового обліку земельних ділянок.

У цей час в АС ДЗК містяться відомості тільки про земельні ділянки. За оцінками фахівців, це 5 – 8 % від загальної кількості земельних ділянок [1]. За таких темпів наповнення ДРЗ інформацією про всі ділянки слід чекати не раніше, ніж через 20 років.

На нашу думку, завершальний етап державного кадастрового обліку (далі – ДКО) – присвоєння кожній земельній ділянці унікального кадастрового номера, який присвоюється в результаті проведення кадастрового поділу території України і дозволяє ідентифікувати земельну ділянку з безлічі інших. Саме відомості державного земельного кадастру про кадастровий поділ є основою для інформаційної та технологічної взаємодії: органів, що здійснюють ведення державних та інших кадастрів; органів, що здійснюють державну реєстрацію прав на нерухоме майно та угод з ним; органів, які здійснюють спеціальну реєстрацію або облік окремих видів нерухомого майна, природних ресурсів та територіальних зон.

Ці та інші відомості містяться в одному з основних документів державного земельного кадастру – Державному реєстрі земель. Тільки внесення відомостей про конкретну земельну ділянку до ДРЗ дозволить вважати її такою, що поставлена на облік.

Аналізуючи принципи здійснення діяльності з ведення ДЗК, можна виявити прогалини в частині додаткового закріплення як мінімум ще двох принципів, а саме: законності та об'єктивності.

Великим плюсом є той факт, що ведення ДЗК здійснюється одним органом, до якого має стікатися вся необхідна для ведення ДЗК інформація. Тут же заповнюються і форми ДРЗ – єдині для всіх облікових одиниць. Раніше ж кожне підприємство, організація, установа мали свою земельно-кадастрову книгу.

Поряд із зазначеним вище слід звернути увагу і на деяке спрощення схеми формування відомостей державного земельного кадастру на різних етапах його розвитку. Раніше ДЗК поділявся на два види: основний і поточний. Причому поточний земельний кадастр забезпечував підтримання земельно-кадастрових даних на сучасному рівні.

Істотною відмінністю сучасного поняття державного кадастрового обліку, на нашу думку, є складання більш точного опису земельної ділянки, що передбачає наявність документів про межування. Межування земельних ділянок дозволить уникнути проблеми невідповідності площ земельних ділянок із даними БТІ, проблеми встановлення меж земельних ділянок.

Аналізуючи сучасне визначення державного земельного кадастру і об'єкта його дослідження, можна зробити висновок, що основним завданням державного земельного кадастру на сьогодні є наповнення території кордону муніципального утворення, суб'єкта України даними про земельні ділянки і територіальні зони, що входять до нього. Технологія державного кадастрового обліку не передбачає включення до бази даних державного земельного кадастру відомостей про кількість та якість, а також про економічну оцінку земель.

Державний земельний кадастр на території муніципального утворення

повинен містити відомості про земельні ділянки; територіальні зони, землі і межі території муніципального утворення.

Ведення державного земельного кадастру, зокрема державного кадастрового обліку, відповідно до чинного законодавства спрямоване на те, щоб установити землі в межах муніципального утворення; врахувати відомості про земельні ділянки і територіальні зони в межах муніципального утворення.

Для отримання ефективних результатів ДЗК його ведення може розвиватися у трьох напрямках: від окремого до загального (від конкретних земельних ділянок до кордону територіального утворення); від загального до конкретного (від кордону до конкретних земельних ділянок); одночасне внесення відомостей про межі територіального утворення та земельні ділянки, що його утворюють.

Перший напрям ведення ДЗК є характерним для державного кадастрового обліку конкретних земельних ділянок і територіальних зон, для яких проведено межування. Державний кадастровий облік у цьому випадку має заявницький характер. Таким чином, у міру накопичення та обробки заявок складається загальна картина земельних ділянок, що становлять кордон муніципального утворення. Але це тривалий процес, а відомості про межі муніципалітету необхідні одноразово. Чітко визначивши межі, ми одержуємо можливість поступово наповнювати відповідну територію відомостями про конкретні земельні ділянки, тим самим контролюючи одночасно, чи правильно визначено координати земельних ділянок і чи не виходять вони за існуючий кордон муніципального утворення. Цей напрям діяльності з вивчення земельного фонду ми пропонуємо розглядати як пріоритетний. Адже тільки в тому випадку, коли державний кадастровий облік буде проведено для всієї території, коли буде охоплено весь земельний фонд муніципального утворення, тільки тоді можна говорити про дієвість та ефективність державного земельного кадастру на рівні муніципального утворення.

Одним із найбільш актуальних питань, які стоять перед системою відомостей про земельний фонд муніципальних утворень, що безпосередньо межують з обласним центром, є систематизація даних та їх структурування стосовно реалізації інвестиційних програм суб'єкта держави. Інформація ДЗК повинна дозволити органам управління області та муніципального утворення оперативно реалізовувати програми пошуку прийнятних земельних ділянок. Документи ДЗК слід доповнити відповідними формами, в яких буде закріплено особливий статус земельних ділянок як резервних територій.

Системна цілісність земельного кадастру впливає з його інформаційного аспекту і полягає, на нашу думку, в тому, що вся сукупність земельно-кадастрової інформації створюється, зрештою, для цілей управління розвитком конкретної території.

Пропонуємо визначити першочерговість реєстрації за категоріями земельного фонду муніципального утворення, а брак інформації поповнити шляхом інвентаризації наявних відомостей.

Створити одномоментно на базі ДЗК повноцінний кадастр нерухомості

на території муніципального утворення складно. Причиною є значні витрати і відсутність адекватних наукових підходів. Тому розроблено таку стратегію розвитку державного земельного кадастру, яка є реальною в існуючих умовах та відкритою для майбутнього розвитку. Крім того, навіть у розвинених країнах більшість організацій дотримуються поступових нововведень, планують на кілька років програми придбання обладнання, збору інформації, навчання персоналу тощо.

Нами виділено основні функції органів влади муніципального утворення та використовувану інформацію ДЗК.

Виконавча функція адміністрації та її служб полягає в розвитку соціально-культурної сфери, підтриманні умов життєдіяльності міського господарства: питання водо-, тепло-, енергопостачання, видача дозволів на різні види діяльності, ведення реєстрів, реєстрація й оформлення прав на нерухомість, збір податків та ін. На цьому рівні є велика частина інформації, яка найбільш достовірно відображає поточну ситуацію.

Управлінська та контрольна функції полягають в обліку і контролі життєвих умов і ресурсів середовища (населення, земельні ресурси, будівлі, споруди, інженерна інфраструктура, містобудування, екологія тощо), у питаннях вилучення та надання земель тощо. Ефективність програм (рішень), що приймаються, залежить від ретельної, комплексної та своєчасно зібраної інформації про земельні ділянки та інші об'єкти нерухомості.

Базовим елементом створення єдиного інформаційного простору повинна стати нерухомість (земельні ділянки, будівлі, споруди, комунікації тощо), розташована на відповідній території (у цьому випадку – у муніципальному утворенні).

На нашу думку, для кожного блоку інформації про нерухомість повинен бути сформований свій реєстр (рисунок).

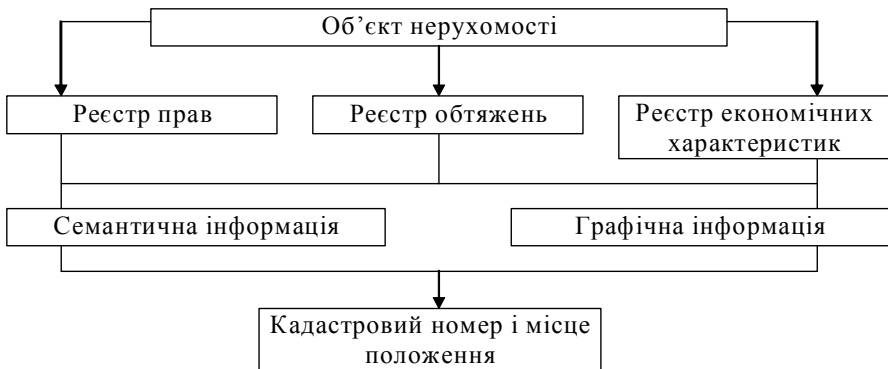


Рисунок. Структура організації інформації про нерухомість

Сполучною ланкою між семантичною та графічною інформацією має

бути, на нашу думку, місце розташування земельної ділянки та її кадастровий номер. Тобто, маючи опис даних про об'єкт нерухомості, ми можемо вийти на графічні характеристики цього об'єкта і навпаки.

Дані ДЗК повинні бути такими, щоб його інформація була затребувана органами місцевого самоврядування для управління та розвитку території.

Інформаційна підтримка зазначених процесів полягає в наданні зацікавленим юридичним і фізичним особам інформації, необхідної для прийняття обґрунтованих рішень за операціями з нерухомістю та інвестиціями.

Ведення державного земельного кадастру на рівні будь-якої адміністративно-територіальної одиниці реалізується через взаємодію, що виникає: під час діяльності з ведення ДЗК; при використанні відомостей ДЗК.

Взаємодія, що виникає під час ведення ДЗК, поділяється на внутрішню і зовнішню.

До внутрішньої взаємодії повинні бути віднесені відносини всередині кадастрової служби (органу, який відає державним кадастровим урахуванням). Ці відносини спрямовано на підготовку, збирання, систематизацію відомостей, необхідних для роботи, а саме: виготовлення чергової кадастрової карти, виготовлення кадастрових планів, присвоєння кадастрового номера тощо.

До зовнішньої взаємодії належать відносини з іншими відомчими підрозділами муніципального утворення, взаємодія яких має бути спрямована на реалізацію цілей, поставлених перед державним земельним кадастром.

Взаємодію інформаційної системи реєстрації прав і системи управління земельними ресурсами пропонується реалізовувати таким чином: у системі державного кадастрового обліку проводиться кадастровий облік земельних ділянок; кадастрові номери, присвоєні земельним ділянкам, а також їх місце розташування і розміри є інформаційною базою для функціонування системи державної реєстрації прав та БТІ; БТІ використовує отримані дані для заповнення розділів, що стосуються об'єктів нерухомості, розташованих на земельній ділянці; до ДЗК повертається інформація про зареєстровані права і об'єкти нерухомості на земельну ділянку, що поповнює кадастрову базу даних; із системи державного кадастрового обліку інформація, необхідна для формування і ведення списку платників земельного податку, надходить до системи управління земельними ресурсами відповідної території.

Пропонується розробити спеціальні форми з обміну інформацією між конкретними службами. За необхідності отримати відомості про об'єкти нерухомості на певній земельній ділянці звітна форма, в цьому випадку, повинна бути умовно поділена на дві частини: одна з яких заповнюється в органах ведення державного земельного кадастру і містить інформацію про земельну ділянку, яка нас цікавить, інша частина заповнюється в БТІ і пересилається назад.

Перевагою цього способу є те, що: документ заповнюється на паперових носіях; відразу здійснюється завірення підписом і печаткою посадових осіб.

Недолік полягає в тому, що для дотримання цієї процедури необхідний значний час. Ми пропонуємо й інший спосіб обміну інформацією для ведення державного земельного кадастру.

Необхідно створити єдину інформаційну довідкову систему (ЄІДС), в якій всі відомчі структури, відомості яких застосовуються (використовуються) для проведення державного кадастрового обліку, повинні мати свій один або декілька файлів, куди буде заноситися необхідна інформація. Такий спосіб обміну інформацією потребує великих одноразових витрат. Але саме ця система буде економічною, тому що, по-перше, швидко себе окупить, а по-друге, дозволить заощадити час проведення державного кадастрового обліку.

Взаємодія органів місцевого самоврядування та територіальних фондів Держмайна здійснюється на етапах вибору та попереднього погодження місця розміщення об'єктів, а також на етапі надання земельних ділянок, що перебувають у державній або муніципальній власності. Відповідно до чинного законодавства, адміністрація муніципального утворення забезпечує вибір земельних ділянок на підставі документів державного земельного кадастру, що дозволить уникнути помилок, пов'язаних із “повторним” наданням одних і тих самих земельних ділянок.

Процедура державного кадастрового обліку повинна передувати рішенням органів державної влади або органів місцевого самоврядування про затвердження меж земельних ділянок. На нашу думку, в цьому випадку постановка земельних ділянок на державний кадастровий облік дозволить однозначно визначити їх місце як об'єкта державного земельного кадастру в загальній системі земельних відносин на рівні муніципального утворення.

Таким чином, дані державного земельного кадастру є гарантом інформаційного забезпечення для управління земельними ресурсами муніципального утворення, дозволяють здійснювати контроль використання та охорони земель, а також іншої діяльності, пов'язаної з володінням, користуванням і розпорядженням земельними ділянками, а електронні дані земельного кадастру повинні стати платформою для успішної міжвідомчої взаємодії щодо ведення містобудівного, лісового, водного та інших галузевих кадастрів.

Література:

1. *Грималюк М.* Земельный кадастр: собственность “под замком” / М. Грималюк. – Режим доступа : <http://www.prometr.com.ua/category/articles/ground-areas/586>

2. Центр земельного кадастра разработал единую автоматизированную систему. – Режим доступа : <http://novostrojka.com/prensa/publications/centr-zemelnogo-kadastra-razrabotal-edinuju-avtomatizirovannuju-sistemu/1320/>

Надійшла до редколегії 24.06.2011 р.