



УДК 342.3

ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНО-ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ ЯК ЗАСОБІВ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ

Н.В. ГРЕЧАНЮК,

аспірантка Національного університету біоресурсів і природокористування України, м. Київ, Україна

У роботі здійснена спроба аналізу існуючого стану формування та ведення системи реєстрації прав на нерухомість та державного земельного кадастру як земельно-інформаційних систем; наявних проблем та перспектив розвитку державної інформаційної політики у процесі регулювання ринку земельних ресурсів.

Ключові слова: *земельно-інформаційні системи, державний земельний кадастр, державна система реєстрації прав на нерухоме майно; регулювання ринку земельних ресурсів.*

Постановка проблеми. Належна земельна політика держави, прозорий і привабливий для інвестування ринок землі потребують насамперед ретельного обліку земель, визначення об'єктивних підстав для їх оцінки та безумовної захищеності права власності на земельну ділянку. Проблема інформаційного забезпечення органів державної влади, місцевого самоврядування, а також усіх суб'єктів земельних відносин може бути вирішена на основі єдиної інформаційної політики і створенні єдиного інформаційного простору, який дозволить сформувати цивілізований ринок інформаційних ресурсів, що містить відомості про земельні ділянки та інші об'єкти нерухомості.

Аналіз основних досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми. Над питаннями розвитку державного земельного кадастру, його автоматизації, а особливо використання сучасних інформаційних технологій, працюють багато вчених. Зокрема, це М. Лихогруд, А. Третяк, М. Ступень, Д. Добряк, Л. Новаковський, П. Кулініч та ін. У своїх працях вони звертаються до досвіду розвинутих країн світу, який підтверджує, що тільки застосування сучасних інформаційних технологій та залучення фахівців з різних галузей знань причетних до ведення земельного кадастру, можливе створення сучасної земельно-інформаційної системи яка задовольнятиме вимоги суспільства та сприятиме сталому розвитку економіки країни.

Мета роботи: узагальнення теоретичних положень про земельно-кадастрові системи, державну систему реєстрації прав на нерухоме майно як засобів адміністративно-правового регулювання земельних відносин та основні інформаційні механізми держави щодо управління земельними ресурсами; здійснення аналізу сучасного стану інформаційного забезпечення органів



державного управління земельними ресурсами; обґрунтування необхідності створення земельно-інформаційних систем як складових механізму державного управління земельними ресурсами.

Виклад основного матеріалу. Заходи щодо створення земельно-інформаційного середовища з метою підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами, використання й охорони земель набувають особливої актуальності й зумовлюють необхідність удосконалення системи інформаційного забезпечення державного управління земельними ресурсами.

В Україні на цей час інституційне забезпечення формування та ведення державного земельного кадастру та системи реєстрації прав на нерухомість відчутно відстає від потреб і практики земельної реформи та регулювання відносин власності. Неналежне організаційне забезпечення кадастрової і реєстраційної діяльності є, з одного боку, похідною від неповноти, непослідовності та суперечливості чинної нормативно-правової бази, з іншої – відчутно впливає на процес її формування.

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 сформувавши цивілізований ринок інформаційних ресурсів.

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.

Концептуальне бачення владою характеру кадастрово-реєстраційної системи відзначається непослідовністю, наявністю двох вимірів – унітарної (єдиної) та дуальної (кадастрові функції та функції реєстрації прав власності поділені між двома або більше структурами).

Сьогодні Україна немає ні єдиної системи установ, що формують банк відомостей про нерухомість (у тому числі земельні ділянки), ні єдиної системи установ, що реєструють права на нерухоме майно. Нинішня кадастрово-реєстраційна система відзначається фрагментарністю.

Для подальшого розгляду земельно-інформаційних систем, зупинимось на визначенні понять земельного кадастру та реєстрації прав на нерухомість. Термін “кадастр” запроваджено у французькій юридичній системі для означення сукупності певних відомостей про об’єкти оподаткування. Тому спочатку земельний кадастр мав фіскальний характер і зводився до обліку,



опису та оцінки земель та іншої нерухомості для потреб оподаткування. Надалі була започаткована практика ведення спеціальних кадастрів, які обліковували та описували інші об'єкти (водні, лісові, сільськогосподарські угіддя тощо) переважно з метою отримання достовірних даних про ці об'єкти як основи ефективного адміністративного та/або господарського управління ними.

Паралельно із земельною кадастровою системою діяла (в тій чи іншій формі) система запису (реєстрації) прав власності на землю та іншу нерухомість, відомості якої використовувалися не лише для оподаткування, але й для юридичного захисту зазначених прав.

Ціла низка законодавчих та нормативно-правових актів України визначають поняття “кадастр”, з урахуванням певних відомчих інтересів, знань та поглядів на цю проблему. Звернемось до визначення державного земельного кадастру, який відповідно до пункту 2 ст. 193 Земельного кодексу України є основою для ведення всіх інших кадастрів. Характерно, що в першому Земельному кодексі державний земельний кадастр визначався як система необхідних відомостей і документів про правовий режим земель, їх розподіл серед власників землі і землекористувачів, зокрема орендарів, за категоріями земель, про якісну і народногосподарську цінність земель.

За чинним Земельним кодексом: державний земельний кадастр це єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності та 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 і землекористувачів.

Це тлумачення державного земельного кадастру громіздке та заплутане. Воно не вказує на кадастр як інформаційну чи реєстраційну систему земельних ділянок із зумовленими цим основними правовими, економічними та іншими характеристиками.

У ст.2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 01.07.2004 р. наводиться таке визначення поняття державної реєстрації речових прав: це офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, що супроводжується внесенням даних до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. У цій же статті Закону наведено визначення Державного реєстру прав, згідно з яким це єдина державна інформаційна система, яка містить відомості про речові права на нерухоме майно, їх обмеження, суб'єкти та об'єкти речових прав. Держава пропонує розглядати земельну ділянку та пов'язане з нею майно, яке не можна відділити від нею без втрати їм корисних властивостей (будівлі, споруди), як єдиний об'єкт права власності, реєстрація прав на який здійснюватимуться за єдиними правилами і в єдиному державному реєстрі.



Між кадастром і системою реєстрації прав власності є різниця. Головним об'єктом Земельного кадастру є земля (земельна ділянка) та її фізичні властивості. Тому він повинен містити достатній обсяг даних, які дозволяють описати об'єкт (розміри, межі, якість ґрунтів, категорії землі за цільовим призначенням, (економічна і грошова оцінка вартості), а також – відомості про власника/користувача та нерухомість, нерозривно пов'язану із земельною ділянкою. Кадастр, за визначенням, має охоплювати всю територію країни.

Головним об'єктом системи реєстрації прав власності на нерухомість є саме право власності/користування (тобто правові характеристики), тому цей Реєстр має містити насамперед дані про права на земельну ділянку та нерозривно пов'язану із нею нерухомість, про суб'єктів цих прав, а також дані про об'єкти нерухомого майна, в т.ч. про земельну ділянку, – обсяг яких може бути значно меншим від тих, що повинні міститися в Земельному кадастрі (мінімально необхідний обсяг, що дозволяє ідентифікувати об'єкт). На відміну від Кадастру, Реєстр прав може стосуватися лише тих об'єктів, що знаходяться або можуть знаходитися в ринковому обігу.

Процеси глобалізації, що призводять до активізації ринків нерухомості, підвищення вимог до оперативності, достовірності та обсягу інформації про нерухомість, зумовлюють ряд нових тенденцій у розвитку кадастрово-реєстраційних систем. Серед них доцільно відзначити:

а) формування багатоцільових кадастрів і реєстрів прав власності. В таких кадастрах накопичується інформація про земельні ділянки та іншу нерухомість, що може бути використана не лише для фіскальних та облікових цілей, але й для більш широкого кола завдань, у тому числі для запровадження належного управління земельними ресурсами;

б) об'єднання відомостей земельного кадастру (включно з його картографічним забезпеченням) та реєстру прав на землю та іншу нерухомість в єдиних (централізованих на рівні держави) автоматизованих кадастрово-реєстраційних системах. Ця тенденція, відзначається з початку 1980-х років й отримала назву “кадастрової реформи”, оскільки є на цей час провідною (“фіскальний” і “правовий” реєстри (кадастри) об'єднуються в універсальну кадастрово-реєстраційну систему, яка об'єднує функції обліку нерухомості (кадастру) та реєстрації прав на неї (юридичну) і відомості якої мають багатоцільове призначення та використання).

Вибір влади України на користь двокомпонентної (дуальної) кадастрово-реєстраційної системи не є безспірним і найкращим для України. Нинішня світова практика свідчить про існування в різних країнах різних систем і, за великим рахунком, особливої різниці для користувачів між унітарною чи дуальною кадастрово-реєстраційною системами немає, якщо забезпечена злагоджена взаємодія кадастрових і реєстраційних установ та їх електронних баз даних, а також встановлене “єдине вікно” подання/отримання інформації для користувача.



Паралельне існування кадастру та реєстру створює багато проблем, головними з яких є:

а) дублювання певних функцій, здійснення процедур обміну інформацією, що призводить, зокрема до збільшення вартості і тривалості послуг;

б) формування та розвиток двох систем може відбуватися на різних технічних платформах, з різною швидкістю, що за низького рівня стандартизації ускладнює регулювання потоків інформації між ними;

в) обмеження можливостей досягнення самоокупності кадастрової системи;

г) низький рівень виконавської дисципліни, координації і взаємодії державних відомств, що може негативно відбитися на вартості послуг і тривалості процедур як для користувачів, так і для бюджету.

На наш погляд, унітарна (інтегрована) кадастрово-реєстраційна система є дешевшою, гнучкішою, динамічнішою, і в кінцевому підсумку – зручнішою для користувачів, оскільки вона, зокрема передбачає усунення дублювання функцій і процедур міжвідомчого обміну інформацією; дозволяє субсидіювання дохідною складовою системою реєстрації прав – витратної складової (кадастру), що сприяє досягненню з часом самоокупності системи, тощо.

Висновки. Діючі в Україні кадастрова та реєстраційні системи не є ефективними, не забезпечують належну доступність і якість послуг для користувачів, достовірність відомостей, що містяться в їх базах даних є сумнівною, а самі ці дані – закриті для публічного доступу. Формування державної кадастрово-реєстраційної системи повинно бути загальним, реалістичним і спрямованим на подальше виконання; визначати цілі, пріоритети та завдання, в т.ч. земельної реформи, державної земельної політики, ґрунтуватися на засадах законності, прозорості, об'єктивності тощо.

З іншого боку, створення кадастрово-реєстраційної системи можна було б використати як перший крок до мінімізації корупції та посилення захисту прав переважної більшості громадян.

Створення дієздатної нормативно-правової бази для регулювання земельно-інформаційних систем буде важливим кроком до вдосконалення системи інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами. 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 державні земельно-інформаційні системи, які будуть забезпечувати процес регулювання суспільних відносин у сфері управлінсько-земельних відносин.

Література

5. Закон України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” від 01.07.2004р. № 1952-IV (з подальшими змінами та доповненнями) // ВВР України. – Офіц. вид. – 2004. – № 51. – Ст. 553;



6. Земельний кодекс України від 25.10.2001р. № 2768-III (з подальшими змінами та доповненнями) // ВВР України. – Офіц. Вид. - 2002. - №3. - Ст. 27;

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

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

9. Кадастрово-реєстраційна система в Україні (Аналітична доповідь Центру Розумкова) / Національна безпека і оборона. – 2011. – №6 (124). – С. 2-28.

Тенденции формирования и развития земельно-информационных систем как средств регулирования рынка земли

Гречанюк Н.В.

В работе предпринята попытка анализа существующего положения формирования и ведения системы регистрации прав на недвижимость и государственного земельного кадастра как земельно-информационных систем; имеющихся проблем и перспектив развития государственной информационной политики в процессе регулирования рынка земельных ресурсов.

Ключевые слова: земельно-информационные системы, государственный земельный кадастр, государственная система регистрации прав на недвижимое имущество, регулирование рынка земельных ресурсов.

Trends in the formation and development of land information systems as a means of regulating the land market

Hrechaniuk N. V.

This paper attempts to analyze the current situation of creating and maintaining a system of registration of property rights and the state land cadastre as land information systems; existing problems and prospects of development of national information policy in regulating the land market.

Keywords: land information systems, the state land cadastre, the state system of registration of real estate, regulation of land resources.