

УДК 332.2

Стецюк О.О., к.т.н., доцент Гладілін В.М.,
Національний авіаційний університет, м. Київ

МІЖВІДОМЧИЙ ОБМІН ЗЕМЕЛЬНО–КАДАСТРОВОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ

Розглянуті питання міжвідомчого обміну земельно–кадастровою інформацією, ефективності управління земельними ресурсами, юридичної відповідальності за відомості про земельні ділянки, а також можливості децентралізації управління земельними ресурсами.

Постановка проблеми. Нагальною проблемою в теперішній час є децентралізація бюджетних ресурсів із центра до місцевого самоврядування, до такої ж категорії відноситься управління земельними ресурсами.

Постановка задачі. Проаналізувати міжвідомчий обмін земельною інформацією, а також децентралізацію управління земельними ресурсами.

Викладення основного матеріалу. Управління земельними ресурсами - це процес збору і розповсюдження інформації про право власності на землю, вартість і використання землі та пов'язаних з нею ресурсів. Такий процес передбачає діяльність щодо землеустрою і забезпечення відповідною інформацією для підтримки обігу земельних ділянок. Одним із важливих елементів управління є інформація про земельні ресурси. Управління у сфері земельних відносин повинно бути ґрунтоване на законодавстві та знаннях про землю, які залежать від інформованості, а інформованість - від методів збору даних і порядку визначення кінцевих результатів. Інформація про земельні ресурси є одним із важливих і дорогих ресурсів, який необхідно використовувати для ефективного управління земельними ресурсами. Управління інформацією про земельні ресурси, землеволодарів і землекористувачів передбачає: визначення потреби держави і населення в інформації про земельні ділянки і їх власників; аналіз використання інформації на даний момент в процесі прийняття рішень, надходження від одного виробника або користувача до іншого і усунення перепон на шляху потоку інформації на законодавчому рівні; розробку політики щодо визначення пріоритетних завдань, розподілу і перерозподілу земельних ресурсів, покладання відповідальності за вжиті заходи, а також щодо встановлення норм ефективності та методів контролю за їх виконанням; удосконалення існуючої земельно-кадастрової інформації і впровадження реєстраційної системи; оцінку і розробку нових механізмів і методів створення інформації про землю, забезпечення її конфіденційності та збереження.

У галузі управління земельними ресурсами земельно-інформаційна система (ЗІС) є важливим інструментом прийняття юридичних, адміністративних і економічних рішень, а також допоміжним засобом планування і розвитку територій. Така інформаційна система складається з бази даних про просторові характеристики земельних ділянок та про права власності на них, одночасно вона складається з процедур і методів систематичного збору, оновлення, обробки і розповсюдження інформації серед користувачів ЗІС. Основою земельно - інформаційної системи є єдина система просторової прив'язки земельних ділянок, яка допомагає зв'язати земельно - кадастрові дані в межах цієї системи з іншими даними про земельні ресурси. Разом з тим небагато ЗІС стосуються безпосередньо об'єктів земельної власності і розроблені відповідно до концепції земельної ділянки як основної територіальної одиниці. Функціонування таких систем охоплює одержання і узагальнення даних, їх обробку, збереження та ведення, а також пошук, аналіз і розповсюдження. Ефективність такої системи залежить від її оновлення, точності, повноти, достовірності, доступності, а також якою мірою вона служить інтересам користувача, а не того, хто формує інформацію. З метою організації ефективного управління системою управління земельними ресурсами уряд покликаний відігравати важливу роль у розробці земельної політики і земельного законодавства, при цьому необхідно взяти до уваги ряд важливих питань: міжвідомчу координацію; децентралізацію; статус реєстраційних закладів; роль держави і приватного сектора; механізми забезпечення задоволення потреб споживачів і прав на земельні ділянки; управління даними кадастру; управління органами та організаціями, які ведуть кадастр та реєстрацію земельних ділянок і права власності на них; наукові дослідження; навчання і професійну підготовку кадрів; консультаційні послуги і технічну допомогу; міжнародне співробітництво. Кожен уряд доручає здійснення своєї земельної політики відповідному земельному комітету або причетним, до цього міністерствам і відомствам. Оскільки земельна політика стосується соціальної, економічної, екологічної і правової сфер, відношення до її здійснення мають, як правило, декілька урядових відомств. Тому, щоб кожне відомство не встановлювало свої власні правила, необхідний основний урядовий орган для координації. Всі аспекти функціонування системи землеустрою повинні контролюватись, по можливості, цим органом. В іншому випадку юристи будуть надавати перевагу питанням переходу права власності на землю і правовим проблемам, геодезисти турбуватимуться про точність обстежень меж власності, а не про вартість або перехід прав власності. Податкові органи виявляють більшу зацікавленість до вартості землі, ніж до землеустрою, а органи місцевого самоврядування займаються переважно загальними

тенденціями, а не окремими технічними і правовими питаннями. Працівники сільського господарства приділяють основну увагу інтересам жителів сільських районів, міські органи – мешканцям міст.

Створена в Україні Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру і її департамент Держгеокадастр має переваги при вирішенні питань ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та створенні національної системи державного земельного кадастру (ДЗК).

Разом з тим Держгеокадастр як державний орган, призначений управляти земельними ресурсами, повинно: задовольняти потреби всіх користувачів як в державному, так і приватному секторах без надання будь-яких переваг останньому; розробляти політику управління у сфері регулювання земельних відносин та володіти інформацією про земельні ресурси відповідно до стратегії уряду; встановлювати і контролювати технічні стандарти, особливо стосовно збору і обробки даних та обміну ними; здійснювати методологічне керівництво забезпеченням чіткості процедури і виявленням нових можливостей вдосконалення; розробляти рекомендації щодо підвищення ефективності всіх процесів землеустрою з урахуванням умов, які змінюються; пропонувати зміни для внесення до законодавства, якщо вони сприятимуть підвищенню якості послуг, що надаються; формувати архів необхідних даних з врахуванням довгострокових національних інтересів; визначати юридичну відповідальність осіб, які подають дані про земельні ділянки, і забезпечувати повагу права власності на землю.

Незважаючи на те, що створення одного органу має багато переваг, у багатьох країнах існують дві системи: кадастровий реєстр (земельний кадастр), в якому реєструються межі земельної власності і дані для податкових органів, та окремий юридичний реєстр, який контролюється юристами. Такий стан призводить до дублювання зусиль, додаткових витрат, непослідовності і, відповідно, перекручування даних і небезпеки виникнення непорозуміння, що сприяє помилковим рішенням.

На практиці розвиток національних ЗІС частіше забезпечується завдяки зусиллям авторитетних заінтересованих осіб, ніж в результаті об'єктивної оцінки з метою визначення найефективніших інституційних механізмів. В оптимальному випадку управління земельними ресурсами повинно контролюватись одним державним органом, якщо створюється система під егідою уряду. Такий порядок буде гарантувати максимально ефективну координацію між різними учасниками процесу в цілому.

Окремі адміністративні процедури можуть бути централізовані або децентралізовані залежно від особливостей системи зв'язку. Вся повсякденна

робота може виконуватись централізовано або бути доручена місцевому органу.

Головний орган (центральний) повинен розробляти і контролювати відповідні стандарти і проявляти турботу про дотримання національних інтересів. Централізація забезпечить економію коштів при виконанні адміністративних процедур, стандартизацію документації і обмін інформацією між користувачами, а також можливість використовувати великі і потужні системи із застосуванням методів масового виробництва.

Децентралізація має свої переваги, особливо там (як це має сьогодні місце в Україні), де недостатньо розвинута мережа комунікацій. З політичної точки зору ідея про передачу місцевим органам більш широких повноважень через децентралізацію є досить привабливою. З практичної точки зору організація земельпорядних закладів (центрів) на рівні районних і міських органів земельних ресурсів буде сприяти, як правило, зниженню вартості послуг та економії часу на реєстрацію.

Землеволодарі повинні переконатись, що місцеві земельпорядні органи працюють на задоволення їхніх потреб. Децентралізація має сприяти найоперативнішому функціонуванню всього процесу землеустрою і ефективніше задовольняти потреби місцевого населення.

Проте як при централізації, так і при децентралізації необхіднішим є надійний зв'язок між місцевими і центральними закладами та ефективне управління на всіх рівнях.

Відповідно до статті 13 Конституції України земля, як і інші природні ресурси, є об'єктом права власності українського народу. Від імені українського народу право власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України.

Державне управління у галузі використання і охорони земель здійснюють Кабінет Міністрів України, місцеві ради і місцеві державні адміністрації. Департамент Держгеокадастру України. Держгеокадастр здійснює державне управління земельними ресурсами, спрямовує діяльність підпорядкованих йому державних органів земельних ресурсів з проведення земельної реформи, забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

Тому для узгодження ідеології земельної політики і процесу управління земельними ресурсами в Україні створено центральний орган державної виконавчої влади з відповідною структурою на місцях, оскільки ідеологія і земельна політика не можуть бути різними. Крім того, управління земельними ресурсами стосується як земель державної власності, так і приватної та охоплює планування землекористування, ведення державного земельного кадастру, державну реєстрацію земель, оцінку вартості і якості земель,

державний контроль за землекористуванням і управлінням, організацію землеустрою, створення ЗІС.

Отже, Держгеокадастру відводиться виключно важлива роль у розробці земельної політики і принципів управління земельними ресурсами, включаючи земельне законодавство і норми. На Держгеокадастр як контрольний орган державної виконавчої влади та його органи на місцях відповідно до чинного законодавства покладено такі завдання: розробка узгоджених із заінтересованими міністерствами, відомствами і органами місцевого самоврядування прогаозицій по управлінню земельними ресурсами; ведення землеустрою, моніторингу земель, державного земельного кадастру, в т.ч. реєстрація землі, державний контроль за використанням і охороною земель; розробка і подання на затвердження в установленому порядку нормативів і розмірів платежів за землю, штрафів за порушення земельного законодавства; звернення до суду, арбітражного суду з питань відміни рішень органів місцевого самоврядування, які не відповідають законодавству; право давати обов'язкові для виконання вказівки щодо усунення виявлених порушень земельного законодавства, призупиняти виконання рішень по вилученню і наданню земельних ділянок до розгляду у відповідних органах (суді, арбітражному суді, органах місцевого самоврядування) питань про їх відміну або визнання не дійсними.

Держгеокадастр призупиняє рішення обласних органів виконавчої влади, обласні управління земельних ресурсів призупиняють рішення районних та міських органів місцевого самоврядування; районні, міські відділи (управління) - міських (районних), сільських і селищних органів місцевого самоврядування; ведуть державний земельний кадастр, організовують землеустрій територій та моніторинг земель; надають плани (креслення) меж земельних ділянок, виписки із державного земельного кадастру щодо земельної власності, вартості об'єктів земельної власності, режиму використання землі; призупиняють розміщення, проектування та будівництво промислових, цивільних і інших об'єктів, розробку корисних копалин, експлуатацію об'єктів, проведення вишукувань, якщо вони здійснюються з порушенням земельного законодавства, встановленого режиму використання земель, можуть призвести до знищення, забруднення або псування родючого шару ґрунту, розвитку ерозії, засолення, заболочення і інших процесів, зниження родючості ґрунтів, включаючи прилеглу територію, а також, якщо ці роботи ведуться по проектах, які не пройшли експертизу або одержали негативний висновок; притягують, як державні інспектори по використанню і охороні земель, до відповідальності осіб, винних в порушенні земельного законодавства.

У сучасний період розвитку суспільства виникає все більша потреба в оперативному доступі до точної і достовірної інформації. Комп'ютеризований ДЗК як і система реєстрації землі є одним із важливих інструментів для забезпечення ефективної обробки даних про земельні ресурси і права власності на землю. Ці дані повинні розглядатись як один із видів стратегічних ресурсів для розвитку і економічної діяльності. Комп'ютеризований ДЗК може принести велику користь всім верствам суспільства. Тому важливо широко пропагувати його переваги як серед посадових осіб уряду, які несуть відповідальність за розподіл ресурсів, так і серед споживачів інформації про земельні ділянки і власність на землю.

Для забезпечення ефективного одержання і використання даних кадастру треба запровадити відповідні методи і організаційні механізми обміну даними. Необхідно створити «ринок», де можна перевірити зміст, якість, вартість і умови одержання даних, які становлять інтерес, і де можна замовити дані, використовуючи ефективну мережу зв'язку. Дані повинні збиратись, зберігатись, оброблятись і обновлюватись економно і ефективно. Їх слід реєструвати лише один раз, зберігати і обробляти в одному місці і робити доступними для загального користування, що вимагає прийняття нормативних документів та вжиття технічних, організаційних і фінансових заходів. Для обміну інформацією про земельні ресурси між різними системами необхідно встановити державні (національні) стандарти обміну даними на технічному рівні. Ці стандарти повинні містити визначення термінів, які використовуються, формати передачі даних, класифікацію даних і стандарти точності. Хоч такі стандарти і призначені для обміну даними, а не для внутрішніх робочих процедур, вони впливають на методи роботи. Тому підрозділи (центри), які несуть відповідальність за надання даних про об'єкти земельної власності, повинні співробітничати як між собою, так і з користувачами для створення баз даних, які відповідають потребам кожної організації.

Управління земельним кадастром і ефективна ув'язка цієї системи з іншими організаціями залежать як від національної політики, так і від постійного виділення ресурсів. Як не в змозі будь-яке відомство самостійно створити автоматизовану систему ДЗК, так і уряд не в змозі задіяти будь-яку систему управління земельними ресурсами без врахування можливих наслідків на національному рівні.

Для того, щоб різні заклади (Державна податкова адміністрація, Державний комітет статистики, органи місцевого самоврядування, банки і т.д.) могли використовувати одні і ті ж дані, де б вони не були одержані, необхідно забезпечити ясне тлумачення даних, які надаються одним закладом іншому. У зв'язку з цим необхідні однакові: методи точного опису даних кадастру;

словники даних, а саме інформація про дані (види даних, вихідна інформація, формат і зв'язки з іншими даними); норми опису якості даних і стандарти термінології; норми передачі даних із однієї системи в іншу; засоби для зберігання, розсилки і ліквідації інформаційних повідомлень.

Хоч технічні стандарти і дуже важливі, вони не є єдиною попередньою умовою для ефективної обробки кадастрових даних. Для полегшення використання баз даних в різних сферах управління земельними ресурсами необхідно вирішити низку адміністративних, правових і організаційних проблем, які насамперед стосуються встановлення цін і авторського права, безпеки і збереження баз даних, а також юридичної відповідальності за дані.

Ті, хто несе витрати у зв'язку з одержанням даних, одержують відповідну компенсацію. Це ж стосується і земельно-реєстраційних відділів, які повинні покривати свої витрати, включаючи затрати на початкове складання реєстрів, шляхом стягування з клієнтів вартості за надані послуги.

Якщо інформацію про землю розглядати як один із видів ресурсів, то до неї повинні мати доступ заінтересовані сторони. Тому, крім встановленої ціни, є ще два фактори, які можуть завадити вільному обміну даними - авторське право і гарантії конфіденційності. Вся інформація про землю і власність на землю як в текстовій формі, так і у вигляді спеціалізованих планів є предметом авторського права, отже, з точки зору додержання законодавства про авторське право, оприлюднені дані про землю викликають юридичні або фінансові непорозуміння. Наприклад, копіювання планів надрукованих на папері можна проконтролювати. Щодо цифрових карт, то копіювання і електронну передачу в іншу систему їх фрагментів можна зробити простіше. Забезпечити дотримання законодавства про авторське право стосовно цифрових планів складніше, ніж планів на папері. Якщо проводити політику щодо безоплатного розповсюдження інформації про землю, то не буде використана можливість покриття витрат на її створення; якщо вводити плату за надання даних, то необхідно створювати механізми контролю за дотриманням авторського права.

В Україні, як і в багатьох інших країнах, окремі карти та кадастрові плани на папері мають визначену ступінь конфіденційності і, відповідно, до них не мають доступу навіть інші відомства. Існують встановлені та невстановлені правила, які регламентують доступ до державних даних про землю для інших державних органів і громадськості. Законом про авторське право і суміжні права теж визначено обмеження стосовно того, яку інформацію можна вільно одержувати або розповсюджувати, але навіть в таких випадках необхідний захист системи управління земельними ресурсами.

Хоч ці проблеми носять технічний характер і відрізняються більше за формою, ніж за суттю, вони потребують термінового вирішення при

запровадженні автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру.

У зв'язку із створенням і веденням баз даних про землю виникає також ряд юридичних та інституційних проблем. У законодавстві про інтелектуальну власність головна увага в основному приділена носію, а не змісту інформації, тому продумані заходи щодо захисту самої інформації є необхідними.

Оскільки все більші обсяги даних стають відкритими і використовуються як державними, так і приватними юридичними й фізичними особами для обґрунтування рішень, які приймаються, виникає юридична відповідальність за точність інформації, яка надається. Тому при впровадженні системи реєстрації землі повинні бути передбачені заходи щодо повної гарантії даних, які містяться в земельному реєстрі, а у випадку допущення помилки особам, які несуть збитки у результаті цього, повинна сплачуватись компенсація. Ступінь відповідальності особи, яка допустила помилку, залежить від конкретної юрисдикції.

Висновки. Розглянуто міжвідомчий обмін земельно – кадастровою інформацією, який встановився в Україні в теперішній час, централізація і децентралізація управління земельними ресурсами, авторське право і гарантії конфіденційності. Обумовлена необхідність децентралізації управління земельними ресурсами і відкритість земельно – кадастрової інформації.

Аннотація

В статье рассмотрены вопросы межведомственного обмена земельно – кадастровой информацией, эффективности управления земельными ресурсами, юридическая ответственность за ведомости о земельных участках, а так же возможности децентрализации управления земельными ресурсами.

Resume

In the article the questions of the interdepartmental exchange of land cadastre information, the effective management of land resources, legal liability of the statements about the land, and decentralization of land management.