

УДК 332.54

КАДАСТР ЯК ОСНОВА АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

І. Перович

Національний університет “Львівська політехніка”

Ключові слова: кадастр, адміністрування, земельні ресурси.

Постановка проблеми

Розвиток земельної політики кожної держави ґрунтується на притаманних цій країні пріоритетах. Незалежно від форми державного управління такими пріоритетами є стабільність економічного розвитку, яка має на меті досягнення максимального прибутку з урахуванням інтересів окремих територіальних громад, фізичних та юридичних осіб; розвитку соціальної та інженерно-технічної інфраструктури територій; раціонального використання земельних ресурсів з урахуванням факторів їх охорони і охорони довкілля.

В цьому випадку належне адміністрування земельних ресурсів повинно ґрунтуватися на об'єктивних даних щодо них, основаних на кадастровій інформації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Адміністрування земельних ресурсів – принципово новий підхід до використання та охорони їх, оснований на принципах імплементації земельної політики країни в плані стратегічного розвитку земельно-майнових відносин на перспективу.

У світовій теорії і практиці проблема адміністрування земельних ресурсів широко відображена. Зокрема, в роботі А. Барнса [1] розглянуто питання реформування земельного адміністрування як індикатора успішних змін на майбутнє. Побудові сучасної системи земельного адміністрування присвячена наукова публікація С. Енемарка, І. Вільямсона та Й. Валаса [2].

У зарубіжній літературі [3], а також у вітчизняній [4] вперше розглянуто вплив землеустрою на земельну політику держави та визначено його роль у регулюванні земельних відносин.

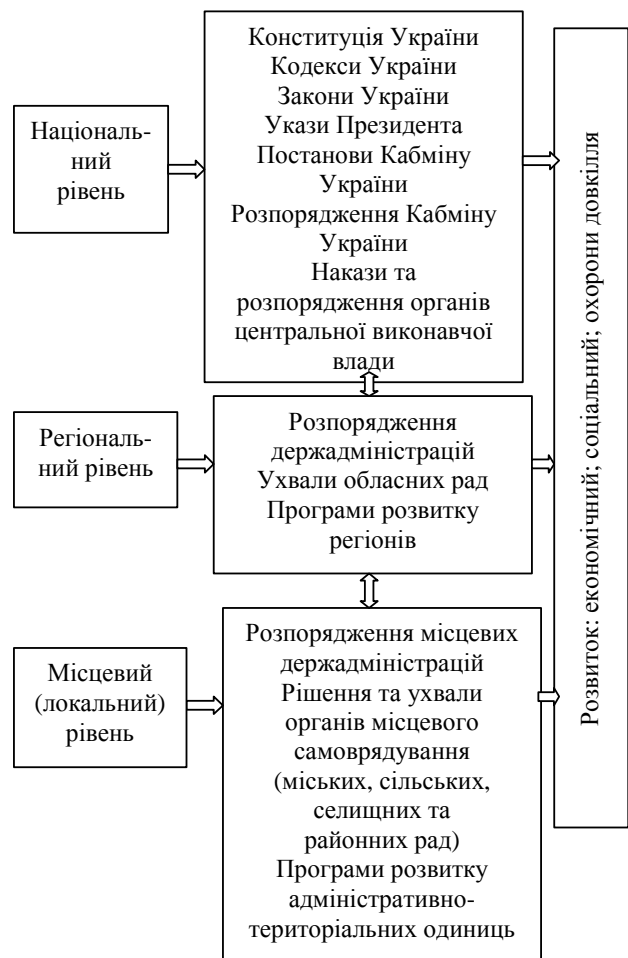
Постановка завдання

Мета публікації – дослідження світового досвіду принципів формування земельного адміністрування та визначення ролі функцій державного земельного кадастру в контексті створення системи адміністрування в Україні.

Виклад основного матеріалу

Сучасне земельне адміністрування охоплює земельні ресурси, будівлі та споруди, інженерно-технічну інфраструктуру, трудові, водні та природні ресурси тощо. Воно повинно бути спрямоване, передусім, на сталий соціально-економічний розвиток окремих адміністративно-територіальних утворень, регіонів і усієї країни. При цьому стратегія земельного адміністрування повинна гармонійно поєднувати аспекти соціально-економічного розвитку територій та проблеми збереження і охорони довкілля. В зарубіжній літературі [5] окреслено основні принципи

функціонування земельної адміністративної системи (ЗАС) [5]. Подано дефініцію ЗАС; визначено парадигму земельного менеджменту; вказано роль кадастру та геопросторових даних в земельному адмініструванні; наведено основні технологічні, процедурні дії успішної реалізації земельного адміністрування; вказано значущість правових чинників та громадських інституцій в успішній реалізації мети земельного адміністрування. Наведемо структурно-логічну модель адміністрування земельних ресурсів в Україні (див. рисунок).



Структурно-логічна модель в адмініструванні земельними ресурсами

Адміністрування земельних ресурсів на національному рівні реалізується через Конституцію, кодекси та закони України, укази Президента, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів, відомчі розпорядження, накази, вказівки, стандарти центральних органів виконавчої влади в частині, що стосується земельно-майнових відносин.

На регіональному рівні адміністрування земельних ресурсів здійснюють обласні (регіональні) держадміністрації, реалізуючи програми розвитку територій та охорони довкілля, затверджені відповідними ухвалами органів регіонального самоврядування. При цьому розроблені регіональні програми повинні ґрунтуватись на національній законодавчій та нормативно-правовій базі, з урахуванням чинних національних програм.

Місцевий (локальний) рівень адміністрування земельних ресурсів передбачає здійснення земельної політики та розвитку територій на окремо взятій адміністративно-територіальній одиниці (сільській, міській, селищній, районній). Практично реалізують земельне адміністрування, затверджуючи відповідні програми та приймаючи рішення і ухвали.

Прийняття рішень в адмініструванні земельних ресурсів спирається, насамперед, на об'єктивну та достовірну кадастрову інформацію. При цьому кадастр як інструмент адміністрування та регулювання земельно-майнових відносин держави відіграє важливу роль у:

- формуванні фіскальної політики;
- становленні та розвитку ринку землі;
- плануванні розвитку територій;
- протекціонізмі окремих територій;
- розвитку земельного менеджменту;
- захисту прав власності на нерухомість (землю);
- модернізації законодавчої, нормативно-правової бази, а також виробничих зв'язків між державними, самоврядними та проектними структурами.

Кадастр як фіскальний інструмент. У 1807 р. Наполеон Бонапарт заклав основи європейського стилю кадастру. На кадастрові карти було нанесено (відображено) більше ніж 100 млн земельних ділянок. Тут відображали номер ділянки, площу, землекористування та земельну оцінку кожної.

Ці фіскальні комбінації разом з реєстрами, кадастровими картами та текстовою інформацією стали основою сучасної кадастрової системи.

Кадастрове картографування використовувалось для таксації в північній Італії і Австро-Угорщині. Терезіанський кадастр (за іменем імператриці Марії Терези) інтенсивно використовувався як база оцінки.

В Україні найповніше застосування кадастрової інформації для фіскальних цілей відображено в законах “Про державний земельний кадастр” та “Про плату за землю”.

Кадастр як інструмент ринку землі. Тепер в Україні широко розвинувся ринок земель несільськогосподарського призначення, який регулюється Указом Президента України “Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення”. Приватизація землі в Україні змінила роль кадастру. Інформаційні зв'язки відносно землі різних приватних громадських та державних інституцій перейшли в нормальні економічні процеси, які потребують ідентифікації прав власності з використанням кадастрової інформаційної системи. В цьому плані функції

кадастру в формуванні ринку землі можуть бути вагомішими, ніж у фіскальному процесі.

Кадастр як інструмент планування розвитку території. Період після Другої світової війни став періодом, коли людство переосмислило використання земельних ресурсів. Основну увагу почали приділяти кращому просторовому плануванню територій, виділенню інженерних комунікацій та довкілля, ефективного використанню земель сільськогосподарського призначення з урахуванням еколого-економічних факторів, формуванню територій містобудівного призначення. Зростання кількості міського населення вимагає кращого міського планування, з урахуванням як споживчих якостей території, так і її облаштування сучасною соціально-побутовою, рекреаційною та іншою культурною та інженерно-технічною інфраструктурою. Отже, просторове планування територій передбачає як фіскальні, так і ринкові механізми впливу. Все це знайшло відображення у Законі України “Про регулювання містобудівної діяльності” та Положенні про містобудівний кадастр, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 22.05.2011 р., № 559.

Кадастр як механізм земельного менеджменту. В процесі використання земельних ресурсів можливе виникнення “конфлікту” між сталим економічним розвитком територій та деградацією довкілля. Для планування територій в інтересах громад або окремих юридичних чи фізичних осіб необхідна компетентна достовірна інформація про вплив цільового землекористування на довкілля. Таку інформацію можна отримати з технічної документації кадастру, кадастрових карт та космічних знімків.

Земельний кадастр є базовим, на ньому ґрунтуються інші види кадастрів, зокрема: містобудівний, лісовий, водний, територій та об'єктів природно-заповідного фонду тощо. Інтеграцію різних видів кадастрів називають **багатоцільовим кадастром**. Регулювання правовідносин між різними видами кадастрів, їх зв'язок та взаємна інтеграція чітко окреслені у відповідних кодексах, законах та іншій нормативно-правовій документації.

Кадастрова система будь-якої держави, й України теж є реєстраційною системою, яка, передусім, реєструє титули (право власності) на нерухомість. Тим самим держава гарантує недоторканність права власності.

Зауважимо, однак, що більшість кадастрових систем не гарантують непорушності меж та площ. Спірні питання щодо цих геометричних параметрів вирішують в судовому порядку.

В Україні ідентифікація прав власності на нерухоме майно та захист цих прав здійснюється відповідно до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” і розроблених на його основі інструктивних та інших нормативно-правових документів.

База даних кадастрової системи ґрунтується на вихідній інформації, яка розробляється відповідно до Закону України “Про землеустрій”.

У процесі реалізації цього закону через відповідну нормативно-правову та проектно-пошукову та іншу землевпорядну документацію визначають території та окремі земельні ділянки, які потребують як спеціальних режимів землекористування на них, так і протекціонізму (охорони). Отже, протекціонізм щодо охорони земель, збереження флори і фауни на певних територіях, пам'яток природи тощо регламентується в Україні окремими законодавчими актами.

У період нестабільної політичної та економічної ситуації в країні законодавча та нормативно-правова база постійно модернізується залежно від політичної кон'юнктури, інших соціально-економічних чинників.

Виваженими кроками модернізації вітчизняного законодавства можуть бути результати кадастрового моніторингу.

Практика показує, що з 2004 до 2013 року в Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" внесено 10 поправок, "Про землеустрій" – 13 поправок, "Про плату за землю" – більше ніж 50 поправок (1992–2011).

Велика кількість поправок свідчить про якість законодавчих актів, їх відповідність потребам суспільства.

Висновки

У практику земельно-майнових відносин в Україні треба ввести термін "адміністрування" як інструмент ефективного та раціонального використання земельних ресурсів на сучасному етапі розвитку територій і на перспективу.

Показано, що важливий дієвий інструмент адміністрування земельних ресурсів – земельний кадастр як реєстраційно-інформаційна система, що поєднує кількісні та якісні показники щодо земель та їх правового статусу.

У публікації обґрунтовано використання кадастрової інформації в різних соціально-економічних сферах сьогодення: фіскальній, ринковій, планувальній, охоронній тощо.

Література

1. Burns A.F. 2007. Land administration reform: Indicators of success and future challenges. Land Equity International. Wollongong, Australia. – <http://www.landequity.com.au> (accessed August 1, 2009).
2. Enemark S., Williamson I. and Wallace J. 2005, Building Modern Land Administration Systems in

Developed Economies // Journal of Spatial Science 50 (2):51-68.

3. Proenza F.J. 2006. Information systems and land administration. FAO Report No. 6. – http://www.eforall.org/pdf/ICTs&LandAdmin_16_Sep2006.pdf (accessed August 1, 2009).
4. Третяк А. Нова парадигма землеустрою в земельній політиці України / А. Третяк, О. Дорош, Н. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 1.
5. Williamson I., Enemark S., Wallace J. Land administration for Sustainable Development // ESRI Press Academic. – Redlands, California.

Кадастр як основа адміністрування земельних відносин

І. Перович

У практику земельних відносин пропонується ввести дефініцію "адміністрування" як інструмент ефективного та раціонального використання земельних ресурсів на перспективу.

Показано, що важливим дієвим інструментом у цьому випадку є земельний кадастр як реєстраційно-інформаційна система, яка містить кількісні та якісні показники земель та їх правовий статус.

Кадастр как основа администрирования земельных ресурсов

И. Перович

Предлагается в практику земельных отношений ввести дефиницию "администрирование" как инструмент эффективного и рационального использования земельных ресурсов на перспективу.

Показано, что важным действенным инструментом в этом случае выступает земельный кадастр как регистрационно-информационная система, которая включает в себя количественные и качественные показатели земель и их правовой статус.

Cadastre basic of the land administration

I. Perovych

Basic land administration processes include effective and efficiently to use land resources into perspective. Land administration based on modern cadastral database: quality and quantity of the soil and all land rights.

CLGE General Assembly Chisinau, Republic of Moldova



4-5 October 2013

Hosted by:

Moldavian Union of Surveyors Land Relation and Cadastre Agency
of Republic of Moldova Vasile Chiriac, UGM President