

## Лекція 11. Кадастрово-інформаційні системи

### 1. Земельно-інформаційні системи

### 2. Кадастрово-реєстраційні системи. Кадастрово-реєстраційна система в Україні

### 3. Земельно-інформаційні системи

Теоретично кадастрова система є підсистемою більш широкої земельної інформаційної системи (ЗІС), яка є інструментом для прийняття економічних, адміністративних, юридичних рішень, а також планування та розвитку територій. З визначень ЗІС найбільш поширеним є визначення Міжнародної федерації геодезистів РІО, сформульоване у 1981 р.

Земельно-інформаційна система – це інструмент для правового, адміністративного і економічного прийняття рішень і допомоги при плануванні та розвитку територій, який складається з одного боку з бази даних, яка містить просторові, пов’язані з землею, дані для певної області, і з іншого боку, процедур і методів для систематичного збору, оновлення, обробки і поширення цих даних», рис. 1.

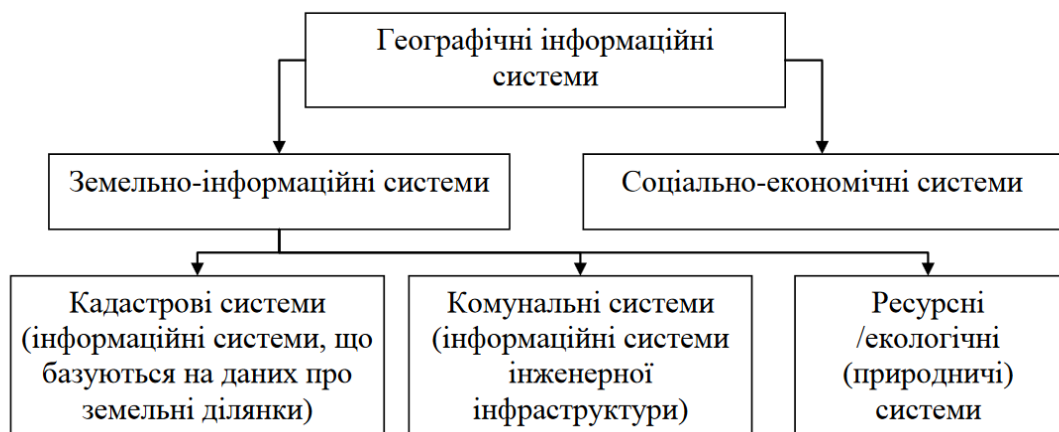


Рис.1 Ієрархія географічних інформаційних систем

Поняття земельної інформаційної системи можна трактувати як у широкому, так і вузькому значеннях.

У широкому значенні ЗІС є організаційно впорядкованою сукупністю масивів інформації з різних джерел, документів і інформаційних технологій (зокрема ГІС-технологій), що реалізують інформаційні процеси управління земельними ресурсами (включаючи реєстрацію, облік і оцінку земельних ділянок й інших об'єктів нерухомості). У цьому розумінні ЗІС включає:

- земельно-кадастрову інформаційну систему;
- інформаційні системи інших державних і відомчих кадастрів (водного, містобудівного і ін.), інформація яких пов'язана із земельними ділянками та іншими об'єктами нерухомості;
- інформаційну систему державного моніторингу земель;

- територіальні інформаційні системи (регіональні й муніципальні ЗІС);
- інформаційні технології.

У вузькому значенні ЗІС – це географічна інформаційна система земельно-ресурсної і земельно-кадастрової спрямованості, основою якої є відомості про земельні ділянки і територіальні зони відповідно до складових частин державного земельного кадастру. У цьому розумінні ЗІС орієнтована на вирішення проблем, пов'язаних із технологічними і технічними аспектами формування банку просторових даних про земельні ресурси.

ЗІС у вузькому значенні включає:

- картографічні ЗІС для ведення ДЗК, що створюють тематичні електронні й цифрові карти;
- земельно-реєстраційні ЗІС, що створюють електронну версію чергової кадастрової карти;
- земельно-оціночні ЗІС, оцінки землі та іншої нерухомості, що відображають дані різних видів землі та іншої нерухомості;
- земельно-облікові ЗІС, що створюють електронні карти, які характеризують кількісні та якісні характеристики земельних ресурсів.

Класифікацію земельних інформаційних систем наведено на рис. 2.

Автоматизована система ДЗК входить до складу земельно-кадастрової інформаційної системи і становить собою комплекс, що забезпечує збір, збереження, актуалізацію і обробку інформації з метою підтримки ведення державного земельного кадастру.



Рис. 2. Класифікація земельних інформаційних систем

У роботах вітчизняних дослідників зазначається, що земельні інформаційні системи є підрозділом географічної інформаційної системи, присвяченої управлінню, аналізу та поданню інформації, пов'язаної з землею, включаючи нерухоме майно та права на нього. Географічні інформаційні системи та земельні інформаційні системи відрізняються нормативно-правовим забезпеченням, завданням і змістом. Для реалізації ЗІС на основі геоінформаційних технологій необхідно передбачати створення системи правової підтримки рішень, яка в більшості інструментальних пакетів ГІС відсутня.

Схему взаємодії земельної і геоінформаційної систем наведено на рис. 3. Основна цільова функція сучасної земельної інформаційної системи – формування інформаційної основи управління земельними ресурсами будь-якого рівня, забезпечення процесів ухвалення ефективних управлінських рішень.

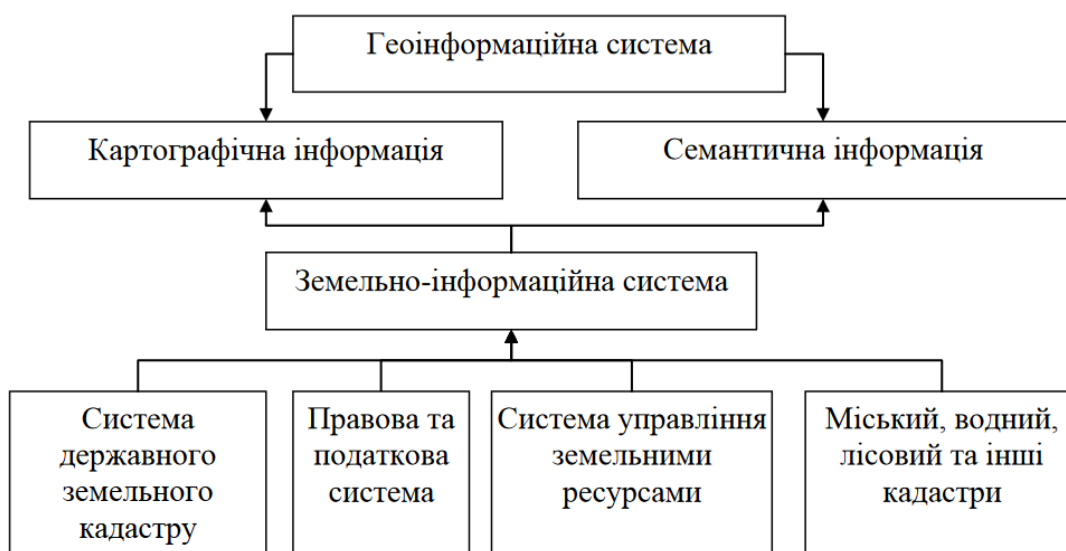


Рис. 3 Схема взаємодії земельної та геоінформаційної систем

Основними завданнями ЗІС є:

- надання юридично обґрунтованих і достовірних даних про права на земельні ділянки і пов'язану з ними нерухомість для органів управління, судів, банків, юридичних і фізичних осіб;
- забезпечення захисту прав власників і користувачів землі й пов'язаної з нею нерухомості;
- забезпечення встановлення і реєстрації правового режиму користування земельними ділянками, будівлями і приміщеннями;
- інформаційне забезпечення збору земельного податку і податку на нерухомість;

- поповнення бюджету за рахунок мит і зборів із земельних операцій і операцій із нерухомістю;
- інформаційна і правова підтримка функціонування ринку землі та іншої нерухомості;
- підтримка встановлення заставної вартості землі й нерухомості;
- встановлення ставок земельного податку і нормативів платежів;
- облік кількості та якості землі, створення банку даних про наявність і стан земельних ресурсів;
- інформаційне забезпечення і підтримка програм із раціонального використання земельних ресурсів, оптимального планування розвитку територій;
- створення умов для встановлення територій з особливим правовим режимом (природоохоронним, заповідним, рекреаційним);
- облік технічної інформації про будівлі і споруди, розташовані на території міст та інших муніципальних утворень.

База даних ЗІС включає дані земельного й інших кадастрів, а також дані різних систем (правової, податкової, управління земельними ресурсами тощо).

Якщо до ЗІС включаються лише дані, одержані в результаті ведення земельного кадастру, то для такої системи більше підходить назва «земельно-кадастрова система».

Одним із способів організації управління даними ЗІС є «вузловий». Цей метод характеризується створенням основних баз даних як первинних вузлів у структурі системи земельної інформації, забезпечуючи таким чином централізовані системи сильними взаємозв'язками.

Первинні вузли діють як комунікаційні концентратори для вторинних залежних систем, що розташовані в порівняно невеликих периферійних базах даних і обслуговують розв'язання прикладних задач.

Наприклад, правовий/фіскальний вузол може інтегрувати бази даних із функціями, пов'язаними в основному з описом нерухомості, реєстрацією титулів, оцінкою і земельним податком. У більшості випадків створення та експлуатація первинних вузлів є обов'язком уряду, а вторинні бази даних цілком здатні розробляти місцеві організації.

Для створення всієї структури та інтеграції необхідна координація.

## **2. Кадастрово-реєстраційні системи**

Під поняттям кадастрово-реєстраційної системи розуміють комбінацію понять кадастру (земельно-кадастрової системи, що містить записи інтересів

на землю, карту земельних ділянок та їх ідентифікаторів) та реєстру прав на землю (інформаційно-реєстраційної системи).

Кадастр (традиційне загальне визначення) – сукупність систематизованих записів про всі земельні ділянки в межах певної території, які базуються на даних зйомки їх меж (тобто карта плюс текстова інформація). Унікальний ідентифікатор ділянки – кадастровий номер.

Кадастр – це земельно-інформаційна система, що містить актуальну інформацію про інтереси щодо земельної ділянки (права, обмеження, зобов'язання). Кадастр зазвичай також містить геометричний опис ділянки (карту), пов'язаний із іншими даними, які характеризують природу інтересів та приналежність інтересів або приналежність права контролювати ці інтереси, і часто дані щодо вартості ділянки та поліпшень.

Реєстр – офіційний перелік прав та інтересів щодо земельних ділянок.

Надзвичайно важливим фактором сталого економічного розвитку та управління природними ресурсами як у міській, так і в сільській місцевості є формалізація прав на землю, що є невід'ємним компонентом ефективної кадастрової системи (ООН, Богорська декларація).

Під системою прав власності слід розуміти сукупність таких елементів:

- засоби ідентифікації та опису землі й нерухомості (кадастр);
- засоби підтвердження прав на землю та нерухомість (реєстр прав);
- засоби обігу прав (ринок землі або нерухомості);
- фінансові установи та фінансові інструменти (банки, кредитні спілки, іпотека та іпотечні облігації);
- органи захисту цих прав та розгляду спорів (судова система).

Існують два види реєстрів прав власності – актові й титульні.

Актові реєстри – це фактично реєстрація правостановлюючих документів правочинів, трансакцій. Підтвердженням права є сама угода та/або документ, що посвідчує право власності.

Функція реєстратора (нотаріуса) обмежується встановленням осіб – сторін угоди та точною фіксацією часу її здійснення. Однак при цьому реєстр угод може використовуватися для ретроспективної перевірки чистоти титулу. Тобто функцію гарантування прав покладено фактично на нотаріусів; держава не надає гарантій сторонам угоди. Тому для мінімізації ризиків, пов'язаних із трансакціями з нерухомістю (особливо в умовах системи реєстрації актів) запроваджується система титульного страхування (на випадок, якщо угода купівлі/продажу буде піддана сумніву одним із учасників або третьою стороною).

У країнах з актовою реєстрацією, як правило, жодна угода купівлі/продажу нерухомості не може бути здійснена без одночасного

укладення страхової угоди фінансового ризику, яка укладається на певний термін (але не менше, ніж термін можливого подання позову щодо правочину). У цьому випадку збитки, завдані одній із сторін угоди, відшкодовує страхова компанія.

Титульні реєстри – реєстрація прав власності (титулів). Доказом наявності права є запис у реєстрі та документ, виданий реєстратором. Титульна реєстрація передбачає обов'язкову перевірку чистоти титулу та передачі права власності. Достовірність даних реєстру гарантує держава. У випадку помилки системи реєстрації постраждалій стороні відшкодовуються збитки в повному обсязі.

Визначимо різницю між кадастром і системою реєстрації прав власності.

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, геопросторове розташування, 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.

Оскільки кадастр і реєстр прав, стосуючись одних і тих самих об'єктів, описують їх різні властивості, то ці системи (кадастрова та реєстраційна) можуть працювати відокремлено одна від одної і підпорядковуватися різним державним органам (двокомпонентна/дуальна кадастрово-реєстраційна система), як це є наразі в Австрії, Греції, Данії, Ірландії, Німеччині, Франції, Хорватії та інших країнах світу.

Водночас розвиток інформаційних технологій (у т. ч. геоінформаційних систем), з одного боку, та процеси глобалізації, що призводять до активізації ринків нерухомості (в т. ч. транснаціональних), підвищення вимог до оперативності, достовірності та обсягу інформації про нерухомість – з іншого,

зумовлюють низку нових тенденцій у розвитку кадастрово-реєстраційних систем. Серед них доцільно відзначити:

1) формування багатоцільових кадастрів і реєстрів прав власності. У 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 т. ч. для запровадження належного управління земельними ресурсами відповідно до принципів сталого розвитку. Багатоцільові реєстри прав зокрема посилюють можливості захисту прав власності, сприяють зменшенню судових позовів із приводу таких прав і загалом покращують інвестиційний клімат у країні;

2) об'єднання відомостей земельного кадастру (включно з його картографічним забезпеченням) та реєстру прав на землю й іншу нерухомість в єдиних (централізованих на рівні держави) автоматизованих кадастрово-реєстраційних системах.

Така тенденція відзначається з початку 1980-х років і отримала назву «кадастрової реформи», оскільки на цей час є провідною. У її межах «фіскальний» і «правовий» кадастри (реєстри) 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 (зокрема, автоматизований кадастр стає основою для створення національної інфраструктури геопросторових даних).

У завершеному вигляді вона виявляється в об'єднанні функцій ведення кадастру, реєстрації прав і картографічної діяльності в межах однієї установи (наприклад, Агентство з кадастру, земельної реєстрації і картографії Нідерландів).

Єдині (об'єднані, унітарні) системи працюють сьогодні в Італії, Канаді, Нідерландах, Фінляндії, Чехії, Швеції та інших країнах, створюються в Ісландії, Норвегії. Шляхом створення єдиної системи пішли і трансформаційні країни (Білорусь, Вірменія, Грузія, Литва, Росія, Румунія та ін.). Донедавна здавалося, що цим шляхом піде й Україна.

Об'єднана система визначена як принципово нове явище – земельно-інформаційна система (ЗІС). Міжнародна асоціація геодезистів (РГС) визначає таку систему як «інструмент для прийняття правових, адміністративних та економічних рішень, сприяння плануванню та розвитку, який складається, з одного боку, з бази даних, що містить просторові пов'язані із землею дані, з іншого – з процедур і методів систематичного збору, оновлення, обробки та поширення даних».

Крім того, вона робить можливим інформаційну взаємодію та об'єднання національних систем, перетворюючи їх на транснаціональні мережі. Так, у 2006 р. ЄС започаткував формування Європейської земельно-інформаційної системи, яка об'єднала в режимі реального часу кадастрово-інформаційні системи Австрії, Литви, Нідерландів, Норвегії, Фінляндії, Швеції та інших країн Європи.

### **Кадастрово-реєстраційна система в Україні**

Значна увага в ході наукових дискусій щодо побудови кадастрово-реєстраційної системи в Україні приділялася питанням вивчення та запровадження на теренах України досвіду країн із розвинутою ринковою економікою із створення таких систем. Але жодна із зарубіжних систем не може бути в повному обсязі запроваджена в умовах України, оскільки:

1) система реєстрації відображає національні традиції, менталітет нації, ступінь економічного розвитку тощо, що істотно впливає на організацію системи реєстрації, її системно-технічні, технологічні та фінансові аспекти;

2) на основні параметри систем впливають визначені часом національні підходи до реєстрації об'єктів нерухомого майна та прав, особливості ідентифікації об'єктів та посвідчення прав, наявність/відсутність інституту нотаріату, а також стан завершеності робіт із розвитку та створення національної системи.

Ці критерії унеможливають запровадження кадастрово-реєстраційних систем економічно розвинених країн на теренах України, але для розбудови КРС в Україні надзвичайно велике значення має досвід запровадження та функціонування кадастрово-реєстраційних систем у країнах із розвинутою ринковою економікою, підходи, принципи та організація робіт зі створення та запровадження таких систем.

Аналіз сучасних кадастрових систем країн Європи показав існування двох їх різновидів.

Перший – це двокомпонентна (дуальна) система, яка полягає в існуванні двох паралельних систем: кадастрової і реєстраційної. При застосуванні такої моделі мінімізується міжвідомчий конфлікт інтересів, оскільки за формування об'єктів нерухомості та реєстрацією прав на них відповідають різні організації.

Другий – це єдина (об'єднана, унітарна) кадастрово-реєстраційна система, яка включає державний облік земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна (кадастр) та реєстрацію прав на земельні ділянки та інші об'єкти нерухомого майна (реєстр прав), на основі інтегрованої бази даних.



Така модель може містити ризики надмірного зосередження влади, але вона має суттєву перевагу в тому, що долає можливе небажання співпраці між кадастровою та реєстраційною службами.

Наявність єдиної кадастрово-реєстраційної системи забезпечує вищий ступінь спеціалізації ключових функцій реєстрації і кадастру, а також широку систему стримувань і противаг дій кожного підрозділу іншим, водночас гарантуючи цілісність і одноманітність фактичного інформаційного середовища, з повним збігом кадастрових і реєстраційних даних і функцій та постійним оновленням.

Наприкінці 1990-х – на початку 2000-х рр. Україна дотримувалася курсу на створення двокomпонентної кадастрово-реєстраційної системи, про що свідчить практично одночасне ухвалення Програми створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру (1997), якою відповідні функції поклалися на Держкомзем і створене при ньому спеціальне Державне підприємство «Центр Державного земельного кадастру» та видання Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно» (1998), якою функції державної реєстрації прав власності поклалися на Міністерство юстиції.

Концепція побудови автоматизованої реєстраційно-кадастрової системи в Україні заснована на принципі єдиного кадастру і має такі переваги:

- єдина база даних обліку земельних ділянок та іншого нерухомого айна;
- можливість формування єдиного майнового комплексу як об'єкта права;
- спрощення процедури реєстрації;
- наявність усієї інформації в єдиній базі даних;
- запобігання дублюванню інформації та робіт;
- економія витрат;
- соціальна спрямованість:
- максимальна зручність для користувача та оперативність обслуговування;
  - мінімальна вартість послуг і її поступове зменшення в міру розвитку системи;
  - технологічна модель «одного вікна» – надання всіх кадастрово-реєстраційних послуг в одному офісі.

Цей підхід відповідає і концепції «Кадастр 2014».

Концепція запровадження в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи має відповідати таким вимогам:

- єдиний кадастр земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна;
- кадастр має бути державним;

- реєстрація прав на нерухоме майно та їх обмежень здійснюється в складі державного земельного кадастру;
- пріоритетність обліку та реєстрації речових прав на земельні ділянки;
- обов'язковість державного кадастрового обліку всіх земельних ділянок у межах території України;
- застосування ІТ- та ГІС-технологій;
- модель ведення кадастру має три рівні: (базовий рівень – на рівні міста Києва, міст обласного значення, адміністративних районів, крім районів у містах; регіональний рівень – на рівні областей; національний рівень – на рівні Держкомзему України);
- максимальна відкритість інформації;
- гарантування державою зареєстрованих прав.

На підтримку запропонованих рішень видано Указ Президента «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» № 34 від 17 лютого 2003 р. З огляду на цей указ та видані на його виконання постанови Кабінету Міністрів Світовий банк погодився на кредитування.

Єдина кадастрово-реєстраційна система передбачалася також Законом «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та його обмежень» та Постановою ВР № 2897 від 22 вересня 2005 р. про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні».

Зміна курсу була започаткована у 2006 р. – зокрема, Розпорядженням Кабінету Міністрів України про передачу повноважень із державної реєстрації прав на нерухомість від Держкомзему до Міністерства юстиції – та фактично була завершена в 2011 – 2012 рр. ухваленням: у лютому 2010 р. Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та інших законодавчих актів України», яким, зокрема, повноваження реєстрації прав власності надаються Міністерству юстиції (що суперечило вимогам Світового банку, оскільки обов'язковою умовою надання ним позики для виконання Проекту «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру» було запровадження в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи, в рамках якої вести земельний кадастр і реєструвати права на землю та на іншу нерухомість мав один орган за єдиними правилами).

Отже, наразі прийнято рішення зупинитися на створенні двох систем – земельного кадастру та реєстрації прав на нерухоме майно, які перебуватимуть у віданні відповідно Держземагентства та Міністерства юстиції.

Схему взаємозв'язку земельного кадастру та реєстрації прав на нерухоме майно наведено на рис. 4.

Кадастр здебільшого фокусується на фізичних властивостях землі (вказуються: форма, розмір, координати, межі, оцінка, якість ґрунту, забруднення, наявні будівлі, насадження тощо), а система реєстрації прав зосереджена на її правових характеристиках (зокрема, права на ділянку, вимоги щодо неї третіх осіб, встановлені обтяження).

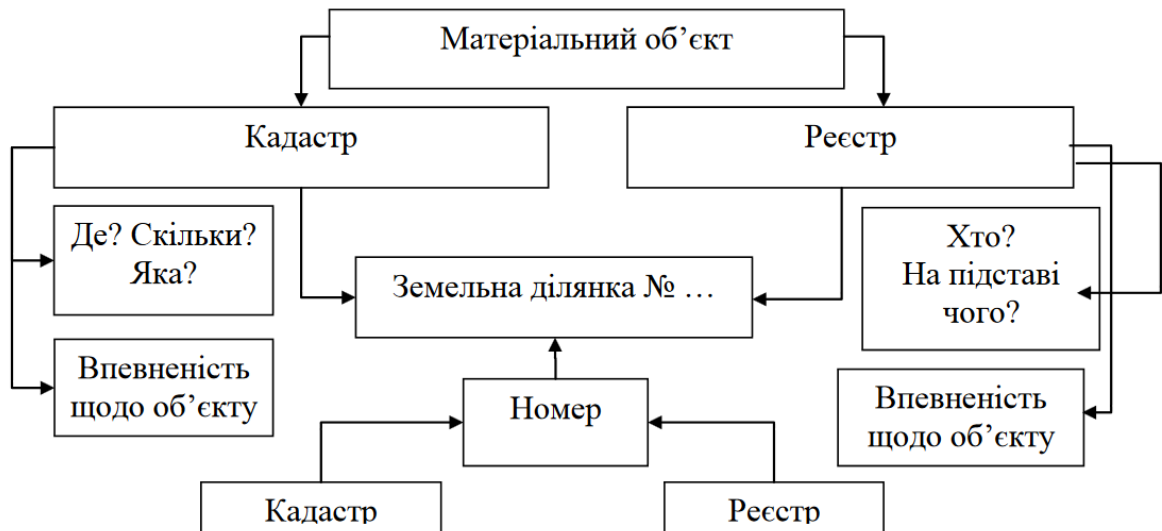


Рис. 4. Взаємозв'язок системи ДЗК та реєстрації прав на нерухоме майно

Наприклад, за незмінних характеристик, як то розмір, розташування, власник/користувач земельної ділянки, її грошова оцінка може часто змінюватися, оскільки залежить від прокладення до ділянки чи повз неї нових комунікацій, облаштування території. У разі внесення цих даних до Державного реєстру прав доведеться вносити до нього зміни не щорічно, що робить згаданий реєстр нестабільним. І навпаки – за незмінних характеристик земельної ділянки може змінюватися її власник, що ніяк не позначається на земельній ділянці, але має значення для встановлення прав на неї. Іншими словами, кадастр гарантує фактичну наявність об'єкта трансакції, а реєстраційна система гарантує право на здійснення самої трансакції.