УДК 351

Н. М. Козаченко
аспірант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

У статті розглянуто процеси розвитку геоінформаційних технологій як інструменту надання державних послуг у галузі земельних відносин. Проаналізовано публічно-кадастрові карти України й Російської Федерації. Визначено шляхи розвитку спектра застосування геоінформаційних систем як інструменту надання державних послуг.

Ключові слова: *геоінформаційні технології, геоінформаційні системи, кадастрова карта, земельний кадастр, державні послуги, міжвідомча електронна взаємодія.*

I. Вступ

Розвиток інформаційного суспільства зумовлює широку інформатизацію суспільно-державної взаємодії, зокрема, у сфері надання державних послуг у галузі регулювання земельних відносин. З набуттям чинності Закону України "Про Державний земельний кадастр" в Україні досить актуальним постає питання використання сучасних геоінформаційних технологій у процесах регулювання земельних відносин, надання якісних державних послуг і забезпечення інформаційною базою всіх зацікавлених осіб [13].

Проблеми сучасного розвитку геоінформаційних технологій і систем в Україні та в Російській Федерації предметно досліджували такі вчені, як: А. Євдокимов, В. Боклаг, А. Дубровський, А. Варламов, А. Карпик, А. Мерзляк та ін. [1; 3; 4; 5; 7]. Їх праці в основному базувалися на механізмах створення й управління такими системами.

У світовій практиці все більшого застосування набувають форми електронної взаємодії між органами влади та споживачами різного виду послуг, зокрема, електронний уряд.

II. Постановка завдання

Мета статті – відшукати нові форми практичного використання геоінформаційних систем і їх даних, які б сприяли спрощенню процедурних процесів державних послуг та усуненню факторів негативного впливу на прийняття управлінських рішень державними службовцями, що впливають на якість послуг і строки їх надання. Як основну інформаційну базу даних геоінформаційних систем запропоновано використовувати відомості з різних кадастрів, застосовуючи форми їх поєднання.

III. Результати

В управлінських процесах земельний кадастр може бути базовою основою для поєднання відомостей різних кадастрів. Існує безліч визначень поняття "земельний кадастр", але, на нашу думку, найбільше сучасним умовам інформаційного забезпечення системи надання державних послуг відповідає визначення земельного кадастру як геоінформаційної системи. П. Кулініч зазначає, що слід розмежовувати поняття земельного кадастру у вузькому й широкому розумінні. У вузькому розумінні земельний кадастр є книгою (реєстром) про предмети земельного оподаткування; у широкому – певною системою дій щодо обліку, опису та оцінки землі, які здійснюються державними органами з метою отримання відомостей про землі для впровадження земельного оподаткування та інших суспільних потреб [6].

А. Варламов і С. Гальченко стверджують, що державний земельний кадастр – це складна інформаційна система, яка вирішує різноманітні завдання в галузі земельних відносин на всіх адміністративно-територіальних рівнях (країна, регіон, край, область, муніципальне утворення). Обробка величезних масивів інформації щодо кожної земельно-кадастрової ділянки, контуру земельних угідь, господарської й адміністративної одиниці під силу тільки сучасним комп'ютерним системам та інформаційним технологіям [1; 3; 4; 5; 7].

Законодавчо в Україні встановлено, що Державний земельний кадастр – це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження в їх використанні, а також дані про кількісні та якісні характеристики земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [13].

Досить важливим моментом ведення єдиного Державного земельного кадастру є потреба у використанні різноманітних відомостей. Наприклад, при формуванні та веденні містобудівного кадастру застосовувати дані інших кадастрів природних ресурсів (водного, лісового, родовищ корисних копалин тощо) і навпаки. Питання поєднання певних відомостей містобудівного кадастру і кадастрів природних ресурсів у одній геопросторовій системі як на технічному, так і на

© Козаченко Н. М., 2014

законодавчому рівні в Україні не вирішено та вимагає певного розвитку й урегулювання.

Спектр застосування геоінформаційних систем з такими відомостями в державному та муніципальному управлінні може бути досить широким. Наявність такої інформаційно-довідкової просторової бази даних дає змогу не тільки надавати різні послуги, а й може сприяти управлінню інфраструктурою населених пунктів, застосовуватися в таких галузях, як економіка, оборона, транспорт, картографія, метеорологія, екологія, транспорт, землевпорядкування, містобудування тощо.

Яскравим прикладом уже створеної й працюючої геоінформаційної системи в землеустрої є публічна кадастрова карта України, функціональність якої дає можливість використовувати її для надання державних послуг при регулюванні земельних відносин. Це може бути не тільки отримання певної інформації, а й реальний перехід до світової практики надання електронних державних послуг, що дасть змогу підвищити гарантії прав власності на землю, істотно скоротити терміни проведення операцій із землею й нерухомістю, зменшить витрати та час одержувачів послуг.

В Україні в користувачів інтернет-ресурсами з'явилася можливість доступу до публічної кадастрової карти України, практичне застосування якої обмежено використанням лише для перегляду [2]. Зараз державні органи, що мають повноваження й права регулювання земельних відносин, ведуть формування електронної бази даних Державного земельного кадастру та публічної кадастрової карти України. Цей процес потребує вдосконалення, певного часового періоду й підкріплення державним фінансуванням.

Публічна кадастрова карта України представлена Державним агентством земельних ресурсів України та функціонує з 01.01.2013 р. Її основою (базові шари) зараз є: оглядова карта, карта масштабу 1:1000000 і ортофотоплани. Слід зазначити, що наявність об'єктів нерухомого майна відображено лише на ортофотопланах, проте це фотографічний план місцевості, зафіксований у певний час. Тобто не передбачено трансформацію відображення об'єктів нерухомості, які в майбутньому можуть бути збудовані або демонтовані з урахуванням генеральних планів забудови населених пунктів. Не відображено такі важливі елементи, як межі зон земель з особливим або обмеженим режимом діяльності (водоохоронні зони та прибережно-захисні смуги річок і морів, межі об'єктів природно-заповідного та лісового фонду, зони рекреації тощо). Це призводить до відсутності інформаційного поля про обмеження й перспективу використання земель майже всіх категорій. Тому подальший розвиток публічної кадастрової карти України та наповнення її даними повинно здійснюватися із зазначенням вищенаведених елементів.

Про проблеми ведення Державного електронного земельного кадастру в Україні свідчить і таке. Кількість громадян, які відповідно до земельного законодавства України набули право на земельну частку (пай) і яким видано відповідні сертифікати, становить 6,87 млн громадян. Станом на 01.03.2003 р. замінили сертифікати та отримали державні акти на право приватної власності 3,17 млн громадян (47,2%). Усі ці документи видані без проведення топографо-геодезичних робіт і винесення земельних ділянок у натуру (на місцевість), їх реєстрація проводилася в ручному режимі на паперових носіях. Внесення їх до бази даних електронної системи державного земельного кадастру можливе лише за кошти громадян при виконанні певних операцій із землею. Враховуючи наявність мораторію на відчуження земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва (паїв), база даних наповнюється лише у випадках оформлення громадянами спадкових прав на земельні ділянки. Із цього випливає, що величезна кількість земельних ділянок, які перебувають у приватній власності громадян, не відображена в Державному електронному кадастрі й, відповідно, на публічній кадастровій карті України.

У 2014 р. Державним земельним агентством України задекларовано плани з надання адміністративних послуг у режимі онлайн, де всі зацікавлені особи в недалекому майбутньому зможуть отримувати витяги з Державного земельного кадастру з певною інформацією про земельні ділянки [14]. Слід зазначити, що лише з липня 2013 р. в Україні почався процес упровадження пілотного проекту надання державних послуг у галузі земельних відносин через Центр надання адміністративних послуг у м. Рівне Рівненської області. Серед цих послуг – надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі виписок, які містять певні відомості про земельні ділянки та обмеження в їх користуванні, видача викопіювань з кадастрової карти та іншої картографічної документації. Упровадження цього проекту можна назвати першим етапом переходу до надання державних послуг у режимі онлайн на території України. Але організація системи надання аналогічних послуг в інших областях України також вимагає повної трансформації.

Надання державних послуг безпосередньо територіальними органами Державного земельного агентства України сьогодні призводить до таких негативних наслідків: порушення в дотриманні строків надання послуг; неаргументовані відмови в їх отриманні; стягнення законодавчо необґрунтованої плати за послуги; викривлення даних і відомостей про землі тощо. Організація надання державних послуг через центри надання адміністративних послуг на всій території України частково знизить їх дію.

Другим етапом переходу до надання державних послуг у режимі онлайн повинна стати трансформація сервісу "Публічно кадастрова карта України" від інформаційно-довідкового характеру до інтерактивного, коли зацікавлені в державних послугах особи, крім можливості переглядати інформацію про земельний фонд України, матимуть змогу отримати вищезазначені послуги безпосередньо через портал в онлайн-режимі. Це дасть змогу потенційним власникам і користувачам земельних ділянок оперативно отримувати необхідну інформацію для планування своєї господарської діяльності, буде сприяти реальній оцінці землі й значно підвищить якість послуг у цій галузі.

У практичному застосуванні геоінформаційних систем при наданні послуг у галузі земельних відносин корисним може бути досвід Росії. Провівши аналіз рівня наповненості даними публічної кадастрової карти Російської Федерації, можна зробити висновок, що спектр використаних даних і відомостей про землі значно вищий, ніж на відповідній карті України. У межах ведення публічної кадастрової карти Росії передбачено облік об'єктів нерухомості, тобто відображаються не тільки межі земельних ділянок, а й конфігурація будівель і споруд. Як зазначено в довідковому розділі порталу послуг, публічна кадастрова карта Росії – це довідково-інформаційний сервіс для надання користувачам відомостей Державного кадастру нерухомості на території Російської Федерації [12].

Сервіс пропонує користувачам зручні інструменти для роботи з картою, отримання відомостей з Державного кадастру нерухомості, пошук об'єктів нерухомості та одиниць кадастрового поділу, відомостей про територіальні зони, зони з особливими умовами використання територій, про адміністративно-територіальний поділ Російської Федерації. Крім того, користувач може отримати інформацію у підрозділах територіального органу Росреєстру, що обслуговують об'єкти нерухомості. Сервіс публічної кадастрової карти Росії відкрито 01.03.2010 р. Він більш насичений базою даних, і можна стверджувати, що інформаційний рівень публічної кадастрової карти Росії значно вищий за аналогічний проект в Україні.

На законодавчому рівні забезпечення ведення кадастрового обліку з використанням геопросторових систем у Російській Федерації закріплено більш широкими нормами. Згідно з п. 4 ст. 13 Федерального закону "Про державний кадастр нерухомості", орган кадастрового обліку веде кадастрові карти, призначені для використання необмеженим колом осіб – публічної кадастрові карти, які підлягають розміщенню на офіційному веб-сайті органу обліку в мережі Інтернет [8]. Склад відомостей публічних кадастрових карт визначено наказом Мінекономіки Російської Федерації "Про встановлення переліку видів та складу кадастрових карт" від 19.10.2010 р. № 416 [11]. Тож можна відзначити таке: певна практика поєднання різних видів кадастрів існує і вже реально втілена у відносини органів влади з користувачами державних послуг.

IV. Висновки

На сьогодні в Україні на державному рівні не визначено завдання подальшого розвитку й застосування такої геоінформаційної системи, як публічна кадастрова карта України, в ролі інструменту надання державних послуг. При цьому необхідно акцентувати на тому, що подальший напрям розвитку таких геоінформаційних систем, як публічна кадастрова карта, має реалізовуватися шляхом трансформації оглядових варіантів у форму широкого практичного використання державними та муніципальними органами в процесах надання електронних державних послуг у сфері земельних відносин, при реєстрації майнових прав на землю та об'єктів нерухомості, кількісного та якісного обліку земель, контролю за їх використанням, в оподаткуванні землі та нерухомого майна тощо. Важливо те, що процеси обліку, обігу земель та нерухомості тісно пов'язані між собою, оскільки вони є об'єктами ринкової привабливості. Законом України "Про державну реєстрацію майнових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" визначено таке: "Нерухоме майно – земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення" [14].

Поєднання відповідних даних про земельні ділянки та об'єкти нерухомого майна в одній геоінформаційній системі, за умови їх повної достовірності, дає можливість органам влади, розпорядникам землі, нотаріусам, які здійснюють відповідні нотаріальні дії, державним реєстраторам майнових прав на нерухоме майно та землю мати достовірну інформацію, а також надавати в стислі терміни якісні послуги зацікавленим особам, уникати порушень і зловживань при регулюванні земельних відносин, при здійсненні відповідних операцій і процедур.

У свою чергу, надання права доступу до таких систем та користування даними державного земельного кадастру в режимі читання інформації працівникам органів, що здійснюють контроль у сфері земельних відносин в агропромисловому комплексі, органам податкового контролю та іншим зацікавленим особам, дасть можливість значно скоротити час на збір інформації про власників і користувачів землі, об'єкти нерухомості шляхом надання запитів, що забезпечить підвищення ефективності контрольних

заходів та інших операцій з нерухомістю. Так, ст. 38 Закону України "Про державний земельний кадастр" передбачає надання доступу до Державного земельного кадастру банкам, центральному органу виконавчої влади, який здійснює державний контроль за використанням і охороною земель, особам, які в установленому законом порядку включені до Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників та Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів, які отримали ліцензії на проведення землеоціночних робіт та земельних торгів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [13].

На сьогодні відповідний порядок в Україні відсутній, а необхідна інформація отримується з різних джерел шляхом обміну даних за допомогою запитів, отримання довідкової інформації, різноманітних взаємних звірок. При цьому повна картина ситуаційного землекористування як в цілому по країні, так і в розрізі адміністративно-територіальних одиниць різного рівня відсутня. Це призводить до спотворення даних і, як наслідок, у першу чергу, страждає одержувач різних державних послуг.

Звертаючись до досвіду Російської Федерації, можна зазначити, що на законодавчому та технічному рівні процедура електронного обміну різноманітною інформацією, у тому числі кадастровою, врегульована і практично застосовується. Федеральним № 210-ФЗ "Про організацію надання державних та муніципальних послуг" законом від 27.07.2010 р. закріплено поняття "міжвідомча інформаційна взаємодія" [10]. Постановою Уряду РФ від 08.09.2010 р. № 697 затверджено Положення про єдину систему міжвідомчої електронної взаємодії [9]. Ця система надає змогу органам влади всіх рівнів в електронному вигляді обмінюватися даними, необхідними для надання державних і муніципальних послуг їх споживачам.

Таким чином, можна стверджувати, що сучасні геоінформаційні технології та системи в галузі державного управління земельними ресурсами й ведення різних електронних кадастрів повинні розвиватися шляхом переходу від оглядових варіантів до систем, які будуть безпосередньо використовуватися в процесах повної зворотної взаємодії державних і муніципальних органів влади із споживачами послуг. На нашу думку, земельний кадастр може бути базовою основою для поєднання відомостей різних кадастрів і стати повною інформаційною базою даних при наданні державних електронних послуг у сфері земельних відносин, а також використовуватися в інших сферах управлінської діяльності.

Використання в Україні міжнародного досвіду, у тому числі російського, у частині законодавчого забезпечення й практичного впровадження геоінформаційних технологій і систем, міжвідомчої інформаційної взаємодії, а також розвиток напряму надання онлайн-послуг у відносинах між суб'єктами надання державних послуг та об'єктами їх отримання, дасть можливість значно підвищити якість послуг і знизити рівень ризиків прояву корупції в державних і муніципальних органах.

Особливу увагу на державному рівні необхідно приділити організації процесу підготовки кваліфікованих кадрів – проектувальників кадастрових геоінформаційних систем на базі спеціальності "Геоінформаційні системи і технології" з поглибленим вивченням іноземного досвіду в цій галузі. Такі фахівці зможуть забезпечити подальший розвиток геоінформаційних технологій і трансформацію геоінформаційних систем в інструмент реалізації державних повноважень шляхом надання електронних державних послуг у галузі земельно-майнових відносин.

Список використаної літератури

1. Варламов А. А. Земельный кадастр : учебник и учеб. пособ. для студентов высш. учеб. заведений / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. – Москва : КолосС, 2006. – Т. 6. Географические и земельные информационные системы. – 400 с.
2. Державне агентство земельних ресурсів України : офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/index.
3. Дубровский А. В. Компьютерные технологии в землеустройстве и земельном кадастре : практикум / А. В. Дубровский. – Новосибирск : СГГА, 2009. – Ч. 1. Методика создания геоинформационного пространства объектов недвижимости. – 48 с.
4. Євдокімов А. А. Геоінформаційні технології грошової оцінки земель населених пунктів / А. А. Євдокімов, С. В. Журавлева // Восточно-Европейский журнал передовых технологий. – 2011. – Вып. 2/4 (50). – С. 56–59.
5. Карпик А. П. Методологические и технологические основы геоинформационного обеспечения территорий / А. П. Карпик. – Новосибирск : СГГА, 2004. – 250 с.
6. Кулинич П. Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади [Електронний ресурс] / П. Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2005. – № 5. – Режим доступу: http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2001.
7. Мерзляк А. В. Земельний кадастр у структурі державного управління земельними ресурсами : монографія / А. В. Мерзляк, В. А. Боклаг. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – 100 с.
8. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон Российской Федерации от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.referent.ru/1/205974.

9. О единой системе межведомственного электронного взаимодействия: постановление Правительства Российской Федерации от 08.10.2010 г. № 697 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/199319/.
10. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный Закон Российской Федерации от 27.07.2010 р. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://to35.minjust.ru/node/2935.
11. Об установлении перечня видов и состава сведений кадастровых карт: приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 19.10.2010 г. № 416 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.to23.rosreestr.ru/blanks/documents/2246065/.
12. Портал послуг: публічна кадастрова карта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline/.
13. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17.
14. Про державну реєстрацію майнових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1952-15.
15. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid.

Стаття надійшла до редакції 25.11.2014.

Козаченко Н. Н. Информационное обеспечение деятельности по предоставлению государственных услуг в области земельных отношений

В статье рассмотрены процессы развития геоинформационных технологий как инструмента оказания государственных услуг в области земельных отношений. Проанализированы публично-кадастровые карты Украины и Российской Федерации. Определены пути развития спектра применения геоинформационных систем как инструмента оказания государственных услуг.

***Ключевые слова**: геоинформационные технологии, геоинформационные системы, кадастровая карта, земельный кадастр, государственные услуги, межведомственное электронное взаимодействие.*

Kozachenko N. Informational Support of Activity of Rendering Public Services in Sphere of Land Relations

This article researches the processes of development of geoinformation technologies as a tool for public services in the field of land relations.

A comparative analysis of public cadastral maps of Ukraine and The Russian Federation identified areas of improvement their database.

The level of legislative support maintaining cadastral systems using geospatial systems and processes of sharing information by authorities in Ukraine and Russia was analysed.

Ways of spectrum use development of geographic information systems as a tool of public services in areas such as economics, defense, transportation, cartography, meteorology, ecology, transport, land management, urban planning and so on – were defined.

It was offered to:

combine the information of other cadastres on the basis of land cadastre (water, forest, mineral deposits, etc.). This will enable to become a complete information database for electronic services in land relations sphere and other areas of public relations;

transform Informational electronic service "Public cadastral map of Ukraine" into interactive with the features of providing services directly through the on-line portal and the feedback interaction between state and municipal governments and consumers of services;

establish a process of preparation of qualified staff by higher education institutions of Ukraine – designers of cadastral geographic information systems based on the specialty "Geographic Information Systems and Technologies" with in-depth study of foreign experience in this field.

***Key words**: geoinformation technologies, geoinformation systems, cadastral maps, land cadastre, public services, interagency electronic interaction.*