

Комплексні пріоритетні заходи для прискорення земельної реформи у Львівській області

О.Л. Дорожнинський, М.І. Лавейкін, А.Г. Петришин, О.О. Дорожнинська

Національний університет “Львівська політехніка”,
Львівське обласне управління земельних ресурсів.

Abstract

The explanation of expediency of automatic conduction of cadastre is given in paper and main organization, scientific, financial and staff measures for realization of wide-scale program of speeding up of land reform in Ukraine.

1. Вихідна політика в реформуванні земельних відносин та відносин із нерухомістю.

Сучасна земельна реформа, як складова частина економічної реформи, здійснюваної в Україні, була започаткована постановами Верховної Ради України “Про земельну реформу” від 18 грудня 1990 року № 563-XII, “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” від 13 березня 1992 року № 2200-XII, та Земельним Кодексом України від 13 березня 1992 року № 2196-XII. Основним завданням земельної реформи, визначеним названими документами є перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, у користування підприємствам, установам та організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки.

Важливі аспекти земельної реформи відображені в указах Президента України, які направлені на реалізацію концептуальних основ земельної реформи та її прискорення. З метою забезпечення реалізації прав власності на землю громадян, юридичних осіб і держави, прискорення становлення та ефективності регулювання ринку земель населених пунктів були прийняті укази від 19 січня 1999 року № 32/99 “Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення” та від 4 лютого 2000 року № 168 “Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення”. У них відображені основні напрямки розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення, в яких важливе значення приділяється оформленню і реєстрації прав на землю, проведенню інвентаризації земельних ділянок, здійсненню моніторингу ринку земельних ділянок та іншим питанням.

Указ Президента України від 3 грудня 1999 року №1529/99 “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки” дозволяє вдосконалити нормативно-правову базу, земельне законодавство, освоїти механізм економічного і правового регулювання нових земельних відносин, організувати нові форми господарювання. Ним, зокрема передбачено забезпечити протягом 2000-2002 років видачу в установленому порядку державних актів на право приватної власності

на землю усім бажаючим власникам сертифікатів на права на земельну частку (пай), і на цій основі створення правових (приватно-орендних) підприємств, інших суб'єктів господарювання заснованих на приватній власності. У результаті реалізації цього Указу в країні кардинально змінені організаційна структура виробництва, економічні і аграрні відносини.

Процес реформування земельних і майнових (паювання майна колективних підприємств) відносин у Львівській області успішно здійснюється завдяки комплексній "Програмі приватизації майна і землі в агропромисловому комплексі", що затверджена ухвалою сесії Львівської обласної ради від 1 лютого 1993 року № 277. Ця програма схвалена і підтримана Президентом України від 26 жовтня 1996 року.

Подальший розвиток земельної реформи в області, здійснення якісно нових завдань щодо формування земельних відносин знайшли своє відображення у прийнятих рішеннях обласної ради, які направлені на реалізацію указів Президента України. Так, рішенням №324 від 27 червня 2000 року "Про заходи щодо прискорення реформування земельних відносин на селі" передбачено забезпечити до 1 січня 2002 року виділення в натурі земельних часток (паїв) на місцевості та видачі державних актів на право приватної власності на землю громадянам - власникам земельних сертифікатів. Щодо земель несільськогосподарського призначення Львівська обласна рада своїм рішенням від 14 березня 2000 року № 284 "Про затвердження положення про порядок продажу та передачі в оренду земельних ділянок для здійснення підприємницької діяльності на території Львівської області" врегулювала питання продажу та передачі в оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення.

Завдяки постійній підтримці з боку обласної ради, державної адміністрації в області досягнуто значних результатів у реформуванні земельних відносин.

Зазначимо, що станом на 1 травня 2001 року у Львівській області **589 295** громадян отримали право безкоштовно приватизувати надані їм раніше земельні ділянки на площі **187 462** га. З цієї кількості громадян приватизували земельні ділянки безкоштовно згідно прийнятих рішень місцевих рад **560 231** громадянин на площу **186 531** га, що становить **95,07%** від загальної їх кількості. Отримали державні акти на право приватної власності на землю **170 636** громадян на площу **51 147,9** га, що становить **28,11%** від загальної кількості громадян, які мають право безкоштовно приватизувати свої земельні ділянки. В грошовому виразі вартість цих земельних ділянок становить **1,2** млрд.грн.

Для ведення особистого підсобного господарства приватизували свої земельні ділянки **202 089** громадян на площу **112 589** га.

На території області розміщено **1 043** фермерських господарств, що мають право на приватизацію земельних ділянок, на площі **10 601,9** га. З них **207** власники фермерських господарств безкоштовно приватизували земельні ділянки в розмірі середньої земельної частки на площу **1 110,0** га, що становить **19,85%** від загальної кількості фермерських господарств.

В ході розпаювання земель колективних сільськогосподарських підприємств в області **347 730** громадян отримали сертифікати на право на земельну частку (пай) на площу **607 039,5** га. З них замінили сертифікати на свої земельні частки (паї) на державні акти **115 742** громадян на площі **200 806,1** га, орієнтовна вартість яких в грошовому еквіваленті становить **1,3** млрд. грн.

Розпочався процес становлення ринку земель несільськогосподарського призначення. За 1999 – 2000 роки в області продано **839** земельних ділянок, площею

307,1 га на загальну суму **22,596 млн. грн.**, в тому числі в 2001 році продано **138** земельних ділянок, площею **51,47 га** на загальну суму **5,364 млн.грн.**

Всього ж загальна кількість землевласників і землекористувачів в області становить **1 млн. 285 тис.**

Як бачимо, в умовах реформування земельних відносин здійснюється значний перерозподіл земель, що сприяє швидкому зростанню кількості власників землі та землекористувачів, а також збільшенню кількості укладених угод про оренду, заставу, купівлю, продаж, успадкування земельних ділянок, тощо. Ці процеси вимагають об'єктивної земельно-кадастрової інформації. У зв'язку з цим необхідно забезпечити проведення робіт по складанню державних актів на право власності чи користування на землю, ввести дані реєстрації державних актів до банку даних державного земельного кадастру, забезпечити картографічними матеріалами на території місцевих рад в крупніших, ніж раніше, масштабах (1:5000 на землі за межами населених пунктів і 1:2000 – на землі в межах населених пунктів).

Безумовно, виконати такий значний обсяг робіт можливо лише із застосуванням сучасних дистанційних методів знімання, використовуючи сучасне геодезичне обладнання.

Реалізація стратегічного плану реформування у справах землі та іншої нерухомості є запорукою виходу України з економічної кризи. Розв'язання цих проблем матиме позитивні політичні, економічні та соціальні наслідки, сприятиме наповненню державного та місцевих бюджетів, притоку інвестиційних коштів, прискоренню функціонування малого та середнього бізнесу і підприємництва, розвитку інфраструктури, покращенню економічної ситуації.

Проблеми реформування відносин була присвячена ціла низка конференцій, симпозіумів, нарад тощо на міжнародному, загальнодержавному та регіональних рівнях. Аналіз реальної ситуації в Україні визнав, що пріоритетними питаннями є:

- 1.Забезпечення гарантії права власності на землю для розробки ефективної політики стосовно житла та подібної нерухомості;
- 2.Визначення правового статусу землі та закріплення її за виробником сільськогосподарської продукції;
- 3.Правове встановлення структури права на землю і власність інвесторів, які вкладають кошти в економіку держави;
- 4.Стабільний розвиток інформації про власність, вартість землі, режими землекористування;
- 5.Забезпечення раціонального використання землі та інформаційна підтримка цього процесу.

Перші три проблеми носять правовий характер і повинні бути забезпечені юридичними документами загальнодержавної ваги. Багато чого вже зроблено в Україні, але, на жаль, не всі аспекти цих проблем до кінця розв'язані.

Дві останні проблеми тісно пов'язані зі створенням відповідних інформаційних ресурсів, які можуть і повинні бути в майбутньому складовими загальнодержавної інформаційної системи, а її складовою частиною повинна бути автоматизована земельно-реєстраційна система. Її основними функціональними ланками є створення на основі новітніх технологій дієвого механізму автоматизованого ведення державного земельного кадастру, підтвердження прав власників та землекористувачів на земельні ділянки, шляхом оформлення правовстановлюючих документів на землю, оперативне забезпечення земельно-кадастровою інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадян, підприємств, установ та організацій, створення і

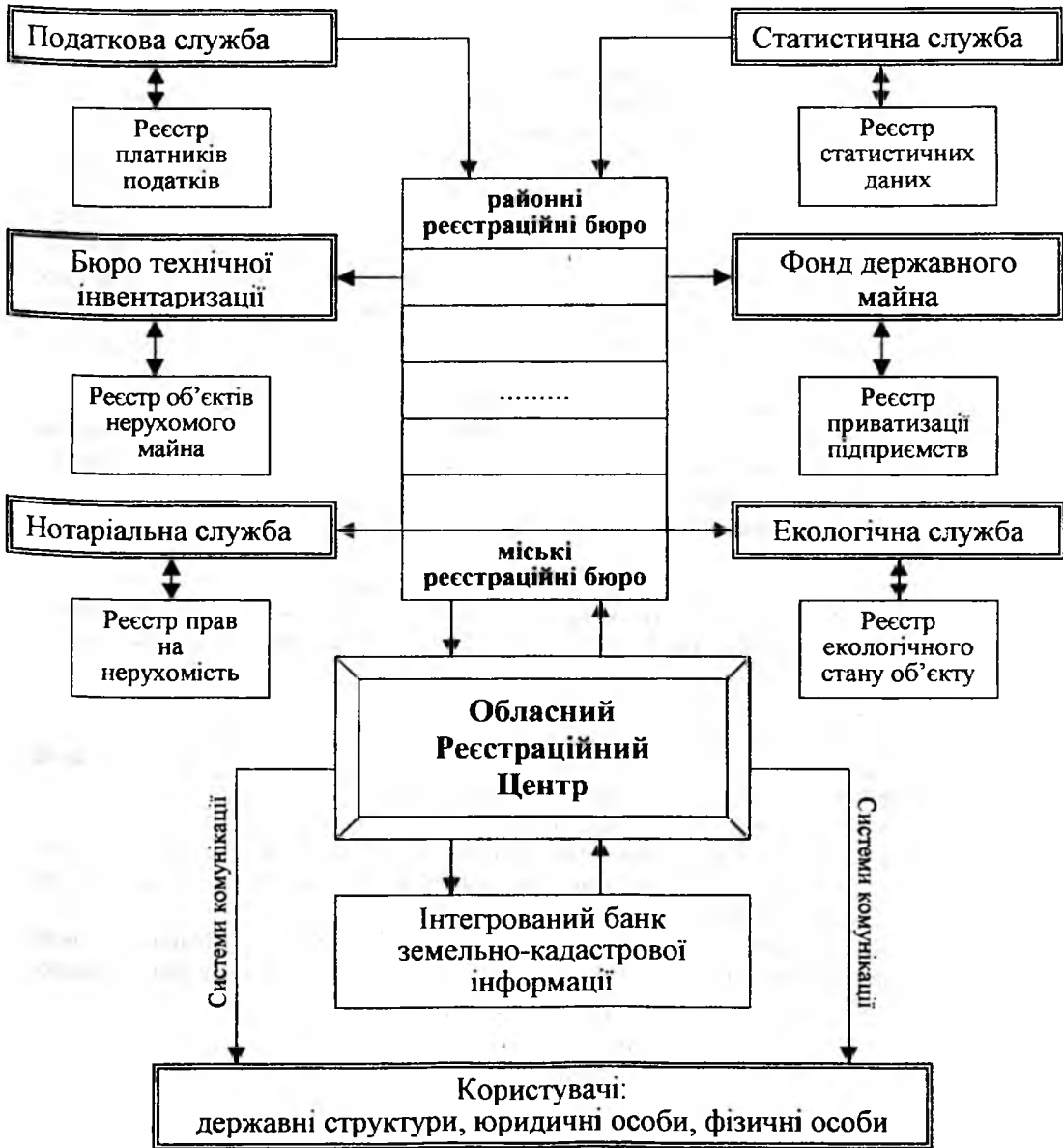
управління банками даних про наявність і стан земельних ресурсів, забезпечення взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами.

2. Автоматизований земельний кадастр як основа функціонування реєстраційної системи в області.

Світова практика показує, що основою такої системи є кадастр землі та нерухомостей як облік матеріальних об'єктів та облік власників цих об'єктів, в тому числі і правових відносин. Саме на базі кадастру можливе ефективне та повноцінне функціонування різних державних структур. Оскільки питання кадастру є питанням загальнодержавної ваги, логічною може бути схема взаємодії різних державних структур (мал. 1).

Світовою практикою визнано, що реєстраційною одиницею в кадастровій системі є земельна ділянка. Про неї можна зібрати різноманітні дані, а далі оперувати з ними, отримуючи нову інформацію. Вважається, що базовими даними про земельну ділянку є:

- дані про місцезнаходження ділянки (координати межових пунктів) та її код;
- дані про розміри ділянки, в тому числі з диференціацією щодо її використання (забудова, рілля, сад, пасовище тощо);
- дані про права на ділянку;
- дані про вартість земельної ділянки;
- дані про режим використання ділянки;
- дані про екологічну оцінку ділянки.



Мал. 1. Схема наповнення, використання земельно-кадастрової інформації та взаємодії державних структур.

Виходячи з такої концепції, бачимо, що ділянка має чітку просторову прив'язку, а всі інші дані є своєрідними шарами, розташованими в певній послідовності, де ієрархічний підхід особливого значення немає (окрім нульового рівня- місцезнаходження ділянки та її коду).

Автоматизований земельний кадастр передбачає автоматизований (до розумних меж) збір даних та застосування комп'ютерних технологій для ведення, обміну, архівування та використання земельно-кадастрової інформації.

Давачами інформації для наповнення баз даних та створення інтегрованого банку земельно-кадастрової інформації є державні служби (перелік їх можна бачити на мал. 1) з різноманітними джерелами даних.

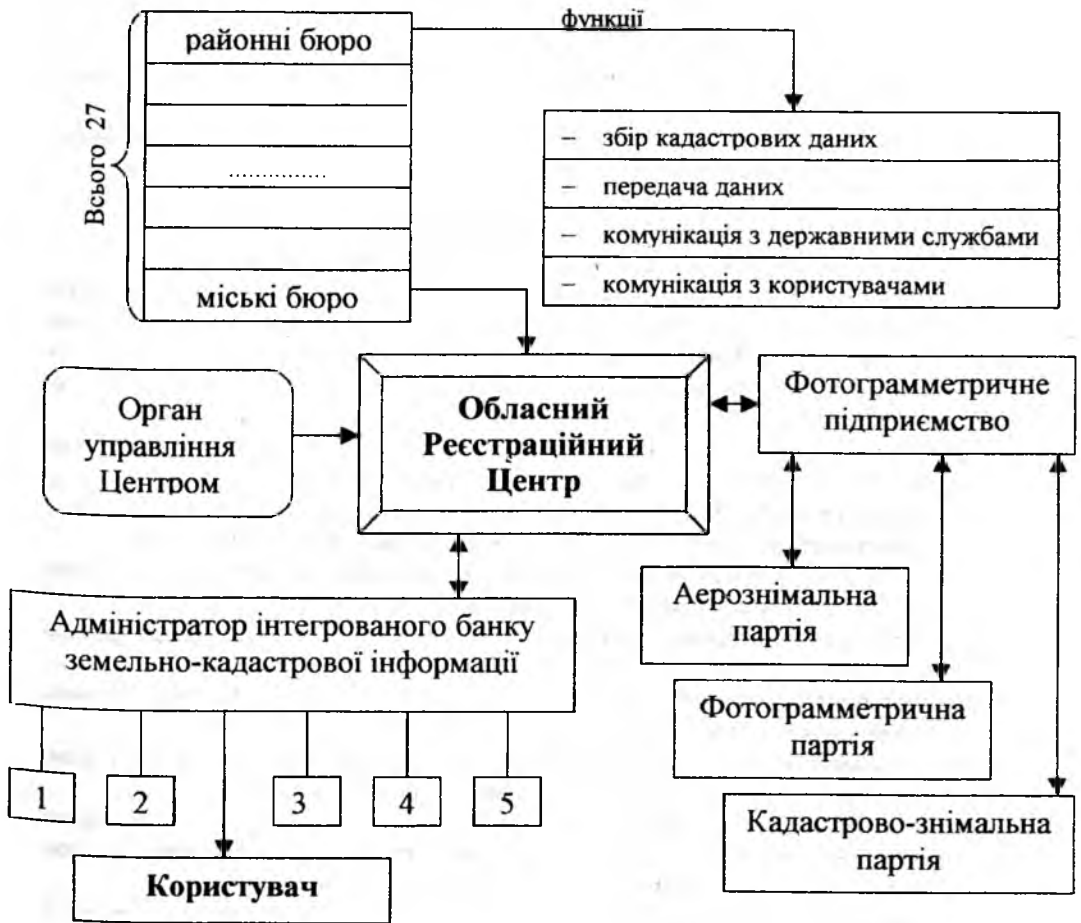
Суттєвим питанням є просторова прив'язка ділянки та дані про її розміри і функціональне призначення. Ці види робіт окреслимо терміном "кадастрове знімання". Практика чітко вказує, що найбільше непорозуміння, тобто судових процесів, виникає через межі, їх спірне трактування і неправильне визначення. Допустити помилку у визначенні місцезнаходження ділянки означає розвалити всю кадастрову систему. Тому до геометричних даних (координати, розміри ділянки) ставляться надзвичайно високі вимоги стосовно збору та визначення кількісних і якісних характеристик.

Приведений вище короткий огляд ситуації та шляхів реалізації завдань по інформаційному забезпеченні земельної реформи логічно приводить нас до того, що маємо вирішити наступні питання організаційного, наукового, технічного, фінансового, кадрового характеру.

Розглянемо пріоритетні заходи по кожній проблемі.

2.1 Організаційні заходи.

1. Створити в області мережу реєстраційних центрів для реєстрації земельно-кадастрової інформації (надалі Реєстраційний Центр) з використанням існуючих підрозділів обласного управління земельних ресурсів (схема показана на мал. 2).
2. Налагодити функціонування кожного з підрозділів цієї мережі.
3. Налагодити обмін інформацією між Обласним Реєстраційним Центром та районними бюро з державними службами (див. мал.1).
4. Забезпечити технічне оснащення підрозділів Реєстраційного Центру.
5. Забезпечити кадровим потенціалом Реєстраційний Центр та його підрозділи, максимально використовуючи перепідготовку спеціалістів на кафедрах ведучих університетів України.
6. Забезпечити постійний науковий супровід функціонування автоматизованої системи земельного кадастру та інтегрованого банку земельно-кадастрової інформації.



- 1- група збору та аналізу даних;
- 2- група ведення баз даних;
- 3- група системних аналітиків та програмування;
- 4- група комунікативних зв'язків (користувач, підрозділи);
- 5- група технічного забезпечення (ремонт техніки, телекомунікація та ін.)

Мал. 2. Обласний Реєстраційний Центр та його компоненти.

2.2 Наукові заходи

1. Оптимізування схеми збору геометричної інформації на базі цифрової фотограмметрії, супутникової геодезії, аерокосмічного та наземного знімання.
2. Оптимізувати схеми опрацювання геометричних даних для автоматизованої кадастрової системи.
3. Уніфікувати підходи по збору описової кадастрової інформації та представлення її в формах, придатних для опрацювання стандартними програмними засобами.

4. Розробити та впровадити комплекс заходів зі створення телекомунікаційної мережі, що об'єднуватиме всі підрозділи Реєстраційного Центру.
5. Налагодити роботу Фотограмметричного підприємства з високотехнічним виробничим циклом.
6. Вважати, що базовою науковою організацією буде кафедра аерофотогеодезії Національного Університету "Львівська Політехніка".

2.3 Технічні та фінансові заходи

1. Придбати аерознімальне обладнання, що включає аерознімальну камеру з навігаційним GPS-обладнанням, автоматичну фотографічну установку, фотоматеріали та фотохімікати (альтернативний варіант передбачає придбання цифрової аерокамери- годі відповідає необхідність в автоматичній фотографічній установці, сканері, фотоматеріалах та фотохімікатах).
2. Придбати фотограмметричне обладнання, що включає цифрові фотограмметричні станції (5 шт.), фотограмметричний сканер (1 шт.).
3. Придбати GPS-приймачі двочастотні для створення базових станцій з радіусом дії до 50 км. (на Львівську область потрібно 7 приймачів).
4. Придбати GPS-приймачі одночастотні для координування меж землеволодінь та кадастрового знімання;
5. Придбати електронні тахеометри (точність 10") для кадастрового знімання;
6. Розширити парк комп'ютерної обчислювальної техніки та периферійних засобів виводу інформації, в тому числі ПЕОМ класу "Pentium-III";
7. Оснастити кожен офіс (в районі та містах обласного підпорядкування) засобами телекомунікації (телефонний канал, модем та ін.).
8. Вишукати джерела фінансування для придбання комп'ютерної, геодезичної аерознімальної та фотограмметричної техніки, згідно з кількістю одиниць, підрахованих конкретно для області;
9. Передбачити кошти на перекваліфікацію спеціалістів з питань використання нових технічних засобів і технологій.

2.4 Кадрові заходи

1. Сформувати штатний розпис Обласного Реєстраційного Центру та його підрозділів.
2. Провести навчання та перепідготовку керівного та інженерно-технічного персоналу з нових кадастрових та комп'ютерних технологій.
3. Максимально залучити до роботи в Обласному Реєстраційному Центрі спеціалістів, працюючих в системі Управління земельних ресурсів та його підрозділів (бюджетних та госпозрахункових).
4. Залучити до роботи в Центрі перспективну молодь з числа випускників кращих вищих навчальних закладів.

3. Окупність програми та часова реалізація.

На початковому етапі реалізації заходів передбачається державне фінансування з подальшим переходом на самофінансування за рахунок користувачів на фазі супроводження та розвитку; планується повернення первинних затрат і принесення державі прибутків. Необхідно, щоб кадастрові інформаційні послуги

були платними, але ціна повинна бути зваженою, щоб користувачі не мали бажання спиратись на інформаційні джерела сумнівного походження.

Первинне фінансування є однією із важливих умов успішного створення земельно-кадастрової системи, яка тільки в структурно замкненому і технологічно завершеному вигляді стає самоокупною. Реальна економічна віддача у вигляді надходжень в бюджет коштів від плати за землю та орендної плати буде мати місце тільки після повноцінного функціонування системи.

Тільки у Львівській області проведення інвентаризації земель у 1999-2000 роках на площі 103,2 тис. га забезпечило збільшення надходжень від плати за землю на 16,9 млн грн і на 1 січня 2001 року поступлення від плати за землю становить 47,7 млн грн.

Про те, що ми маємо великі резерви, свідчить той факт, що в розвинених країнах світу податок на нерухомість становить до 40% від бюджету, тоді як зараз у нас – 10-12%.

Повернення коштів, затрачених на реалізацію заходів і створення ефективної земельно-кадастрової системи, гарантується також шляхом виконання робіт по видачі державних актів на право приватної власності на землю. По області на сьогоднішній день видано 347 730 сертифікатів на право на земельну частку (пай) і тільки 115 742 чоловіки отримали державні акти на право приватної власності на землю. Ще 231 988 громадянам необхідно до кінця 2002 року видати державні акти.

Крім цього необхідно завершити інвентаризацію земель населених пунктів і земель несільськогосподарського призначення. Станом на 1 січня 2001 року виконано робіт лише на 172,7 тис. га, що становить лише 14% від загального обсягу. Орієнтовна вартість цих робіт становить більше як 50 млн грн. Наслідки інвентаризації очевидні. Аналіз показує, що в середньому на кожних 60 га виявляється ще один гектар не взятий до обліку. А це в середньому близько 3 тис. грн. Слід відмітити, що на виконання робіт традиційними методами необхідно затратити 12-15 років, тоді як із застосуванням сучасного обладнання і відповідних технологій цей термін скорочується втричі і становитиме 3-5 років (в залежності від розмірів інвестування проекту).

Важливо також запровадити набутий досвід у створенні системи на інші області. Це дало б змогу після завершення робіт у Львівській області надавати обладнання в оренду для виконання робіт в сусідніх областях. Мінімальний економічний ефект від здачі в оренду обладнання становив би приблизно 150 000 грн на рік.

4. Загальні висновки.

1. Функціонування автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру сприятиме збільшенню надходжень в державні та місцеві бюджети коштів від плати за землю та від орендної плати за землю.
2. Функціонування системи забезпечить оперативною інформацією про землю органи державної виконавчої влади, Податкову адміністрацію, Фонд державного та комунального майна, інших зацікавлених юридичних та фізичних осіб.
3. Система розрахована на довгострокове функціонування, і після повернення вкладених коштів будемо мати необхідне технічне та програмне забезпечення, а також висококваліфіковані підготовлені кадри.
4. Реалізація заходів дозволить виконати поставлені завдання по видачі державних актів на право приватної власності на землю в кількості 232 тис. до кінця 2002 року, тобто втричі швидше, ніж з використанням традиційних технологій.

**Complex priority measures for speeding up of land reform in Lviv region
Dorozhynskyy O., Laveykin M., Petryshyn A., Dorozhynska O .**

Abstract

The explanation of expediency of automatic conduction of cadastre is given in paper and main organization, scientific, financial and staff measures for realization of wide-scale program of speeding up of land reform in Ukraine.

**Priorytetowe, kompleksowe przedsięwzięcia
w celu przyspieszenia reformy gruntów w Regionie Lwowskim**

Streszczenie

W pracy podano podstawy zautomatyzowanego systemu katastralnego i opisano główne zadania, organizacyjne, naukowe, techniczne, finansowe i związane z kształceniem kadry dla realizacji kompleksowego programu przyspieszenia prac katastralnych na Ukrainie.

**Комплексні пріоритетні заходи для прискорення земельної реформи у
Львівській області**

Анотація

В роботі дано обґрунтування доцільності автоматизованого ведення земельного кадастру та сформульовані основні організаційні, наукові, технічні, фінансові та кадрові заходи для реалізації широкомасштабної програми форсування кадастрових робіт в Україні.