

В.Торкатюк. Совершенствование земельно-кадастровых процессов в Украине. Анализ земельных отношений и инфраструктуры земельного рынка в г. Харькове / В.Торкатюк, А.Шило // Галицький економічний вісник. — 2012. — №3(36). — с.30-35 - (економіка та управління національним господарством та суб'єктами господарювання)

УДК 332.64:332.3:711.13

**Владимир ТОРКАТЮК,
Алина ШИЛО**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВЫХ ПРОЦЕССОВ В УКРАИНЕ. АНАЛИЗ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ИНФРАСТРУКТУРЫ ЗЕМЕЛЬНОГО РЫНКА В Г. ХАРЬКОВЕ

***Резюме.** Основное внимание акцентировано на задачах совершенствования имущественно-земельных отношений в городах Украины. Рассмотрена динамика цен на землю в г. Харькове. Выделены преимущества внедрения государственной системы регистрации прав на недвижимость.*

***The summary.** Basic attention is accented on the tasks of perfection of the property-landed relations in the cities of Ukraine. The dynamics of prices is considered on earth in Kharkov. Advantages of introduction of the state system of registration of rights are distinguished on the real estate.*

***Ключевые слова:** земельный кадастр, земельный рынок, земельная политика, инфраструктура земельного рынка.*

Постановка проблемы. Современные экономические и политические изменения в Украине существенно повлияли на структуру и характер землепользования. Начальный этап земельной реформы не решил поставленных задач, по причине отсутствия комплексной земельной политики, целостной нормативно-правовой базы. Вопрос государственного регулирования земельного рынка политизирован, принятие управленческих решений по объектам недвижимого имущества – забюрократизирован.

Анализ последних исследований и публикаций. Изучению земельно-кадастровых проблем уделяется значительное внимание. Подтверждением тому является множество публикаций в научных изданиях. Исследованию вопросов земельного кадастра посвящены труды А. Третьяка [5], Д. Гнатковича [1], Д. Добряка [2], М. Ступень [4] и ряда других ученых. Однако эта проблема требует глубокого исследования и поиска путей рационального эколого-экономического использования земель.

Цель статьи. Рассмотреть реализацию земельной политики зарубежных стран, изучить динамику земельного рынка Харькова.

Изложение основного материала. В настоящее время в Украине проводится земельная реформа, целью которой является создание эффективной системы землепользования, базирующейся на экономическом механизме регулирования. Создание в Украине единой кадастрово-регистрационной системы с интегрированной базой данных станет предпосылкой образования рынка земельных участков страны. Государственная земельная политика, которая осуществляется с учетом интересов регионов, муниципалитетов и физических лиц является важнейшим условием роста экономики. Мировой опыт создания кадастровых систем свидетельствует о важной их роли в сфере управления недвижимостью, налогообложении, правового обеспечения рынка земли. Содержание земельного кадастра должно соответствовать уровню социально-экономического развития общества и устоявшимся производственным отношениям. Необходимость совершенствования кадастрово-регистрационных данных актуализируется при изменениях в земельном строе и политических преобразованиях. В процессе земельной реформы произошло перераспределение земель, изменение форм собственности на землю, рассмотрение земли объектом недвижимости и вовлечение ее в рыночный оборот.

Самое распространенное определение кадастровой системы в общем понимании дано Международной федерацией геодезистов (FIG): «Кадастр – это официальный реестр недвижимости, который базируется на основе земельного участка (парцелла)». Государственный земельный кадастр представляет собой единую государственную систему земельно-кадастровых работ, а также процедуру признания факта возникновения и прекращения существования земельных участков как объектов права собственности и права пользования. Предназначен государственный земельный кадастр для обеспечения рационального использования земельного фонда страны, регулирования земельных отношений и определения денежной оценки земель – базового показателя земельного рынка. Объектами кадастрового учета являются все земельные участки, находящиеся на территории Украины.

При переходе к рыночной экономике возникает вопрос создания системы управления земельными ресурсами страны. Кадастровые реформы в Европе проводятся для унификации и единых стандартов ведения земельно-регистрационных систем:

- 1) земельный участок и недвижимость на нем рассматриваются как единый объект недвижимости;
- 2) регистрация прав на земельные участки и недвижимость производится в едином реестре прав;
- 3) услуги кадастровой системы ориентированы на конечного потребителя.

В развивающихся странах земельный участок рассматривается не только как ресурс с/х, а как товар и важнейший ресурс. Земля рассматривается как абстрактная категория, права на владение и пользование ею, а также физические объекты, размещенные на ее поверхности и в недрах, являются элементами понятия «земля». Земельные участки как товар характеризуются редкостью, полезностью, ограниченностью, капиталоемкостью.

Главным фактором потребительской ценности земли является ее полезность (возможность использования в той или иной экономической функции). Местоположение земельных участков формирует особую экономическую характеристику – территориальные предпочтения, поскольку участки как товары используются по месту их расположения. А территориальные предпочтения, в свою очередь, влияют на ликвидность земельных участков, которая обратно пропорциональна времени экспозиции (необходимую для продажи земли). Отличие земли от других объектов недвижимого имущества, таких как здания и сооружения, в том, что земля не изнашивается, не разрушается при рациональном использовании, и не теряет своих полезных свойств. Каждый элемент нуждается в рациональном управлении в рамках системы регистрации сведений:

- режим использования земель;
- право собственности;
- стоимость земельного участка.

При осуществлении трансакций с землей комплекс этих прав передается от собственника к собственнику. Рынок земли при этом подразумевает наличие системы законного перехода земельных прав. Собственность на землю не может быть абсолютной. Собственники владеют не земельным участком, а лишь пакетом прав на землю: правом владения, правом пользования и правом распоряжения. В «Руководящих принципах управления земельными ресурсами» ООН [3] сказано: «Право собственности на землю, ее стоимость и использование, теоретически являются независимыми, но на практике тесно взаимосвязаны». В Украине формирование рынка происходит при участии государства, основная масса земель находится в собственности государства.

Кадастр возник для цели администрирования налогов, регистрации прав на землю, формирования земельного рынка. Функционирование кадастра обеспечивает реализацию социальных задач в совокупности с увеличением доходов бюджета от земельных платежей [6]:

- фискальный кадастр для целей налогообложения;
- юридический кадастр направлен на регистрацию и защиту прав собственности;
- многоцелевой кадастр предназначен для управления землей как пространственным базисом и средством производства.

Можно выделить ряд преимуществ от внедрения государственной системы регистрации прав на недвижимость:

1. Эффективность управления земельными ресурсами и земельными отношениями.
2. Гарантии и защита прав собственности.
3. Совершенствование механизма передачи права собственности на земельные участки.
4. Контроль состояния земельных отношений.
5. Значительное уменьшение количества земельных споров.
6. Стимулирование и мониторинг рынка земли.
7. Эффективная фискальная политика.
8. Создание эффективной системы землепользования для реализации социальных задач в совокупности с увеличением доходов бюджета.

В мировых кадастровых системах регистрация прав на земельные участки и недвижимое имущество осуществляется в одном реестре прав, земельный участок и недвижимость регистрируются как один объект. Кадастровая информация позволяет выбрать место (локацию) для многих видов деятельности в антропогенной среде. Такие компании, как Google и Microsoft активно ведут переговоры о предоставлении им доступа к базам данных о земельных участках: национальных кадастровых карт, карт недвижимости, геопространственных данных. Доступная кадастровая и земельная информация благоприятно сказывается на развитии бизнеса, государственного устройства и общества в целом. Учет земли и недвижимости в каждой стране ведется от начала становления земельно-правовых отношений. Интеграция Украины в мировое сообщество требует внимательного изучения мирового опыта земельных реформ, в частности планирования развития территорий, землеустройство, регистрация земельного участка и недвижимости, формирования инфраструктуры земельного рынка.

Сгруппируем кадастрово-регистрационные системы и выделим их характерные особенности (см. табл. 1).

Таблица 1

Кадастрово-регистрационные системы мира

Разновидности кадастрово-регистрационных систем	Страны	Особенности
1	2	3
Наполеоновская административная система	Юг Европы, включая Францию, Испанию, Италию, Грецию и др.	Главная цель кадастра – фискальная или налогообложение собственности; не учитывают юридических функций кадастра как системы, направленной на защиту прав собственности. В рыночных условиях возникает необходимость создания наряду с кадастром специального реестра прав собственности. В кадастрах этих стран содержится информация для целей налогообложения, качественные данные участка находятся в других министерствах и ведомствах
Немецкая система	Германия, Австрия, Швейцария и др.	Кадастровая система отличается высокой точностью определения границ земельных участков, гарантиями местоположения границ и гарантиями зарегистрированных прав. Кадастровая система Германии состоит из трех институций: <ul style="list-style-type: none"> • Управления земельной книги. • Управления топографических съемок. • Нотариат
Скандинавская система	Швеция и др.	Точность крупномасштабных карт недвижимости, единый банк данных о недвижимости, являющийся основой системы регистрации прав собственности. Вся земля в Швеции представляет собой объекты недвижимости. Реестр недвижимого имущества и земельный реестр составляют основу банка данных
Английская система «общего права»	Великобритания, Шотландия и др.	Вся земля Великобритании в собственности Короны, частные лица владеют и пользуются землей: полное владение-фрихолд или аренда на 999 лет-лизхолд. «Земельный реестр ее Величества» является реестром прав собственности на недвижимость (реестром титулов). Крупномасштабные планы выдаются только Геодезической службой Великобритании. Главная функция – подтверждение прав собственности. Гарантируются права собственности, но нет гарантии границ этой собственности – «общие границы». Основным налогом на собственность является бизнес-налог, учитывающий факт реального использования собственности, а не владения. В Шотландии система основывается на картах графств. Реестр земель регистрирует титулы и ограничения на собственность

Окончание таблицы 1

1	2	3
Американская	США, Канада и др.	Отсутствием единой системы регистрации в масштабах страны, которая связана с процессами историческими процессами образования. В Канаде 10 разных провинциальных систем регистрации прав собственности и федеральная система для земель, которые являются собственностью Федерации. В США каждый штат имеет свою систему. Созданы упрощенные текстовые реестры соглашений о недвижимости. Достоверность данных не гарантируется. Покупатель сам ищет необходимые документы для подтверждения права собственности продавца недвижимости. Частные страховые компании ведут реестры документов о недвижимости

Во Франции и Италии кадастр предназначался для администрирования налогов на землю и недвижимость. Систему назвали «наполеоновской». По этому принципу были созданы кадастры Швейцарии, Голландии и Бельгии. Со временем возникла необходимость создания и права собственности на недвижимость. В Германии созданы кадастровая и поземельно-книжная системы, которые общедоступны и показывают целостную картину в земельной отрасли. Во Франции, Польше, Словении, Эстонии и Болгарии регистрацию прав осуществляют суды, нотариусы, министерства юстиции, а кадастры в этих странах подчинены различным министерствам или органам местного самоуправления. Разделение минимизирует межведомственный конфликт, рекомендуется для стран с переходной экономикой, где высок уровень коррупции. В других странах Европы (Чехии, Греции, Италии, Литве, Люксембурге) реестр прав и кадастр ведется одной организацией.

Учитывая мировой опыт регулирования земельных отношений, для формирования эффективного рынка земли в Украине важно сформировать массив информации о: землях и земельных участках, права на которые не оформлены или оформлены некорректно; неиспользуемых или неэффективно используемых землях и земельных участках; свободных от прав третьих лиц, пригодных к использованию. Эти мероприятия позволят сформировать структуру земельного рынка, которая состоит из нормативно-правовой базы, методов экономического регулирования и др.

Земельный рынок представляет собой средство перераспределения экономико-правовыми методами земельных участков между собственниками и пользователями на основе конкурентного спроса и предложения. Теоретически, функционирование земельного рынка рождает отношение к земле как к особой ценности. Сделки с землей представляют собой движение капитала, который приносит доход. Потенциальная стоимость земельных участков повышается в виду ограниченности ресурса. На уровне города управление земельными ресурсами состоит в создании системы эффективного использования земли для осуществления социальных задач, а также проектов городской инфраструктуры, одновременно с увеличением доходной части городского бюджета за счет земельных платежей.

Рассмотрим динамику цен на земельные участки в г. Харькове (см. табл. 2, табл. 3).

Таблица 2

Динамика цен на земельные участки (средняя цена за сотку)

	01.04.2011	01.05.2011	01.06.2011	02.07.2011	01.08.2011	01.09.2011
Харьковская обл.	14928	14976	15088	15224	15368	15064
Дергачевский	14680	14720	14808	14920	15064	14920
Харьковский	15528	15568	15688	15840	15976	15608
Чугуевский	8408	8520	8584	8768	8920	8696

Таблица 3

Динамика цен на земельные участки (средняя цена за сотку)

	02.10.2011	01.11.2011	02.12.2011	01.01.2012	01.02.2012	03.03.2012	03.04.2012
Харьковская обл.	14832	14664	14552	14384	14048	13840	13968
Дергачевский	14472	14152	14016	13832	13496	13304	13432
Харьковский	15448	15344	15240	15072	14720	14496	14616
Чугуевский	8520	8472	8320	8224	8112	8056	8216

В Харьковской области стоимость земельных участков под коттеджную застройку снизилась в пределах 0,21% за одну сотку. Самым дешевым оставался Чугуевский район со средним показателем, самым дорогим – Харьковский район, где средняя цена продажи составила 14384 грн. за сотку. Из-за незаконного пользования землей бюджету города нанесли убытков на 1 млн. 121 тыс. 519 грн. В области существует стойкая тенденция к увеличению частной собственности на землю и уменьшению государственной и коллективной. Количество землевладельцев и землепользователей медленно растет, что препятствует формированию земельного рынка. В 2012 году продолжены работы по усовершенствованию земельных отношений, обеспечению рационального использования и охраны земель, развития всех форм собственности и ведения хозяйства на землях города Харькова.

На уровне города управление земельными ресурсами состоит в создании системы эффективного использования земли для осуществления социальных задач, а также проектов городской инфраструктуры, одновременно с увеличением доходной части городского бюджета за счет земельных платежей. Согласно новому Налоговому кодексу, с 2011 года в бюджет города Харькова зачисляется 100% платы за землю (вместо 75%). Поступления в городской бюджет от арендной платы за землю и продажи земли – эта одна из статей дохода бюджета Харькова. Эти средства исполнительные органы Харьковского городского совета могут расходовать на реализацию различных проектов и приобретение основных фондов. Непосредственно влияют на наполнение бюджета города два основных показателя: налог на доходы физических лиц и плата за землю.

Основным плановым документом управления земельными ресурсами в населенных пунктах является Программа развития земельных отношений, разрабатываемая в каждом городе на определенный срок. Отсутствие четких требований к содержанию и структуре данного документа приводит к тому, что в разных городах Украины программы отличаются. В Харькове реализуется «Программа дальнейшего реформирования земельных отношений и повышения эффективности использования земель в городе Харькове на 2007–2012 гг.», в рамках которой планируется:

1. Создание институциональной основы управления земельными ресурсами и земельными отношениями.
2. Производство земельно-кадастровых геопространственных данных.
3. Внедрение технологий регулирования земельных отношений.
4. Создание земельной информационной системы.
5. Создание городской инфраструктуры геопространственных данных.
6. Контроль состояния земельных отношений.

В основу Программы положены концептуальные принципы государственной политики в сфере земельных отношений в Украине, а именно:

- 1) гарантия и нерушимость права частной собственности на землю;
- 2) признание земли особым товаром и ограниченное включение ее в систему товарно-денежных отношений;
- 3) перераспределение земель государственной и коммунальной собственности с учетом принципов социальной справедливости и общественно-экономической целесообразности;

4) обеспечение постоянного эколого-экономического использования земель.

Программа Харькова включает плановые показатели продажи земельных участков, формирующие специальный фонд бюджета города: поступления от арендной платы за землю и от продажи земельных участков несельскохозяйственного назначения.

Выводы. Выделим приоритетные задачи земельной политики Украины:

- введение инновационного механизма управления землями государственной и коммунальной собственности;
- завершение полной инвентаризации земельного фонда городов в рамках унифицированной земельной программы городов;
- разграничение земельного фонда за уровнями собственности на землю;
- проведение зонирования территории с определением пределов зон с особым режимом использования земель;
- внедрения института ипотеки земли;
- создание эффективного механизма участия граждан в принятии решений в сфере землепользования, с возможностью диалога между общественностью и властью;
- снижение влияния человеческого фактора на процессы, связанные с земельными участками и объектами недвижимости.

В мире земельно-кадастровые системы развиваются путем расширения функций и трансформирования задач управления земельными ресурсами в обеспечение устойчивого развития городов.

Использованная литература

1. Гнаткович, Д.І. Науково-методичні положення оцінки земель України у світових цінах [Текст] / Д.І. Гнаткович. – Львів, 1995. – 68 с.
2. Добряк, Д.С. Комунальна власність на землю: сутність, мотивація, принципи реалізації [Текст] / Д.С. Добряк, Н.Г. Тихонов / Землепорядкування. – 2002. – № 1. – С. 7–12.
3. Руководящие принципы управления земельными ресурсами (с уделением особого внимания странам с переходной экономикой) [Текст] // Европейская Экономическая Комиссия. Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк и Женева, 1996. – 145 с.
4. Ступень, М.Г. Використання земель населених пунктів в сучасних умовах [Текст] / М.Г. Ступень // Вісник Львівського державного аграрного університету. Сер. „Економіка АПК”. – 2000. – № 7(2). – С. 379–385.
5. Третьяк, А.М. Основи державного регулювання використання і охорони земель [Текст] / А.М. Третьяк. – Чернівці: Прут, 1994 – 55 с.
6. Land Administration Guidelines. UN, New York and Geneva, 1996. – Режим доступа: <http://www.ica.coop/house/part-2-chapt4-ece-landadmin.pdf>.