

УДК 35.07:332.72

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.50>

**В. А. Боклаг**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та землеустрою  
Інституту управління Класичного приватного університету

**А. В. Мерзляк**

доктор наук з державного управління, професор,  
Директор Інституту управління  
Класичного приватного університету

**Д. С. Скрябіна**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри менеджменту Інституту управління  
Класичного приватного університету

## **ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОСТІ З ЗАЛУЧЕННЯМ ТЕХНОЛОГІЙ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ**

*У статті на основі узагальнення наукових напрацювань та ґрунтуючись на нормативно-правовій базі щодо державного регулювання формування інформаційної системи об'єктів нерухомості дано авторське визначення поняттю "інформаційна система об'єктів нерухомого майна" як інтегрованої геоінформаційної системи баз даних, яка містить відомості про об'єкти нерухомого майна (земельні ділянки, а також об'єкти розташовані на них) призначена для одержання, обробки, зберігання, відображення та реєстрації даних про їх стан, режим використання, властивості та оцінку. Досліджено основні напрямки та заходи на державному рівні щодо запровадження інтегрованої інформаційної системи об'єктів нерухомості з залученням технологій електронного урядування. Доведено, що вагомою умовою для формування і обліку нерухомого майна є здійснення його державної реєстрації. Обґрунтовано важливість формування інформаційної системи об'єктів нерухомості шляхом електронної інформаційної (комунікаційної) взаємодії органів влади, органів місцевого самоврядування та всіх зацікавлених осіб, які причетні до процесів, пов'язаних зі створенням, обробленням, відправленням, передаванням, одержанням, зберіганням, використанням відомостей про нерухомість.*

**Ключові слова:** інформаційна система об'єктів нерухомості, електронне урядування, інформаційно-комунікаційні технології, земельно-кадастрова система, містобудівний кадастр, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади.

**Постановка проблеми.** Досить стрімкий всесвітній розвиток інформаційних технологій, їх широке застосування у всіх сферах життя вимагають перетворення державних процесів відповідно до сучасних умов, зокрема організації державного та публічного управління, таким чином, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а саме, з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, прийняття управлін-

ських рішень та надання публічних послуг в електронній формі.

Накопичення інформаційних ресурсів, які є інструментом у сфері державного управління без виключення всіх галузей економіки, потребує ретельного підходу до їх накопичення, зберігання, аналізу та можливості застосування. Так можна зазначити, що в Україні понад чверть століття формується інформаційна системи, яка містить відомості про об'єкти нерухомості, але стрімкий розвиток інформаційного середовища та запровадження технологій електронного урядування, наразі актуалізує питання щодо створення дієвої та

злагодженої системи обліку об'єктів нерухомого майна як ніколи. Вирішення проблем щодо формування та введення в дію доступної бази даних нерухомості зумовлено прийняттям ряду змін до земельного та містобудівного законодавства, зняттям мораторію на обіг земель сільськогосподарського призначення та пов'язану з цим необхідність запровадження інтегрованої системи даних про об'єкти нерухомості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основи сучасної теорії та практики державного управління методами електронного урядування в своїх працях розглядають вітчизняні науковці: С.Дзюба, І.Жиляєв, С.Полумієнко, І.Рубан, А.Семенченко та ін.. Особливостям впровадження електронного урядування на місцевому рівні присвячені праці В. Глеби, В. Даниленка, В. Присяжнюка, С. Соловійова та ін. Своє бачення щодо концепції інтегрованої інформаційної системи нерухомості в Україні для вирішення проблеми сумісної обробки даних про землю та нерухоме майно пропонують вчені: В. Грянник, Ю.Кірічек, В.Шипулін та ін.. У наукових працях М.Лихогруда, Л.Перовича, М.Ступеня, С. Кубаха, А.Мартина, М. Чершинського, та інших, відмічається неефективність та складність існуючої земельно-кадастрової інформаційної системи і акцентується увага на необхідності створення єдиної системи обліку й реєстрації земельних і майнових об'єктів та пов'язаних з ними прав.

**Мета статті.** Метою статті є дати авторське визначення поняттю "інформаційна система об'єктів нерухомого майна" ґрунтуючись на наукових напрацюваннях та нормативно-правовій базі щодо державного регулювання формування інформаційної системи об'єктів нерухомості, а також обґрунтувати важливість формування інформаційної системи об'єктів нерухомості шляхом електронної інформаційної (комунікаційної) взаємодії всіх зацікавлених осіб.

**Виклад основного матеріалу.** Впровадження системи електронного урядування є важливим кроком до розвитку інформаційної економіки та модернізації державного і публічного управління загалом. Починаючи з 2000-х рр. на державному рівні приділяється значна увагу

впровадженню інформаційно-комунікаційних технологій задля підвищення рівня інформованості громадян про діяльність органів державної влади та для налагодження додаткових засобів зворотного зв'язку зі суспільством, а також удосконалює роботу владних структур, забезпечуючи оптимізацію управлінських процесів. В свою чергу застосування інформаційно-комунікаційних технологій створює умови для взаємодії всіх владних структур з метою прийняття обґрунтованих та раціональних управлінських рішень.

Важливим складником національного багатства будь-якої країни є фонд нерухомого майна, а його частка у світовому масштабі становить близько 50%. Об'єкти нерухомості та інфраструктура, яка з ними пов'язана, у системі національної економіки виконують соціальні, інвестиційні, технологічні та ряд інших завдань. За допомогою ринкових відносин, які формуються наявністю нерухомості та їх державного регулювання забезпечується створення нових об'єктів нерухомого майна, інвестування коштів у нерухомість та передача права власності на вищезгадане майно [8].

Наразі Цивільним Кодексом України, зокрема ст. 181 визначено, що до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Крім того, частиною першою статті 182 Цивільного кодексу України передбачено, що право власності та інші речові права на нерухоми речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації [10]. Отже, фактично об'єкти нерухомості це ті, відомості про які зосереджується в базах даних містобудівного та Державного земельного кадастрів, а інформаційна система, в якій вони відображені, формується шляхом внесення відомостей під час реєстрації.

Наразі система Державного земельного кадастру, яка відповідно Закону України "Про Державний земельний кадастр", є геоінформаційною системою [6], що відрізняє її від інших баз даних на нерухоме майно, і, таким чином, дозволяє поєднати

модельне зображення території (електронне відображення карт, схем, космо-, аерозображень земної поверхні) з інформацією табличного типу (різноманітні статистичні дані, списки, економічні показники тощо). Також, під геоінформаційною системою розуміють систему управління просторовими даними та асоційованими з ними атрибутами. Створені на електронних платформах інформаційні ресурси є інструментом у сфері державного та публічного управління не лише земельними ресурсами, а й всією нерухомістю, що пов'язана з ними.

В нинішніх умовах неможливо уявити прийняття управлінських рішень щодо розпорядження, контролю, використання об'єктів нерухомості без застосування інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують збір, накопичення та аналіз відомостей про земельні ресурси та нерухоме майно, що з ними пов'язано, в розрізі адміністративних одиниць та окремих землеволодінь та землекористувань. На формування інформаційної системи об'єктів нерухомості в першу чергу впливають прийняті законодавчо-нормативні акти, які регулюють цей процес. Серед ряду нормативних актів, що були прийняті в напрямку розвитку системи електронного урядування та стосуються процесу формування на державному рівні інформаційних систем, які забезпечують збір даних про нерухомі об'єкти та їх реєстрацію можна виділити Закони України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень", "Про Державний земельний кадастр", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва", Постанову КМУ "Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними системами". Але на сьогодні нормативно-правовими актами в Україні не визначено поняття "Інформаційна система об'єктів нерухомості" і така цілісна система відсутня, тобто, окремо формуються бази даних про об'єкти нерухомості, а саме:

- земельно-кадастрова інформаційна система;
- інформаційна система містобудівного кадастру;
- реєстр прав на нерухоме майно.

Аналізуючи нормативно-правові акти та наукові напрацювання, пропонуємо авторське визначення поняття "інформаційна система об'єктів нерухомого майна" як інтегрована геоінформаційна система баз даних, яка містить відомості про об'єкти нерухомого майна (земельні ділянки, а також об'єкти розташовані на них) призначена для одержання, обробки, зберігання, відображення та реєстрації даних про їх стан, режим використання, властивості та оцінку.

Важливим і невід'ємним у формуванні інформаційної системи об'єктів нерухомості є врегульована взаємодія структур всіх форм власності, які причетні до внесення відомостей про земельні ділянки, будівлі та споруди до інформаційних систем, а також є їх активними користувачами. Таким чином, відбувається безперервна електронна інформаційно-комунікаційна взаємодія, тобто взаємодія органів державної влади з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами за допомогою сучасних інформаційних технологій із застосуванням високих стандартів доступу до інформаційних ресурсів [1].

Електронна взаємодія органів публічної влади передбачає як обмін електронними документами, так і можливість отримання (обміну) електронних даних з інформаційних систем органів влади в автоматизованому режимі відповідно до запитів і повноважень органів влади. У практичному сенсі запровадження електронної взаємодії органів публічної влади передбачає можливість:

- передачі та одержання органами влади організаційно-розпорядчих документів в електронній формі;
- автоматизованого обміну електронними даними (повідомленнями) між інформаційними системами органів влади;
- автоматизованого доступу органу влади до електронних даних з інформаційних систем інших органів влади відпо-

відно до повноважень [2]. Таким чином, електронна взаємодія означає переведення в електронну форму сукупності процесів, пов'язаних зі створенням, обробленням, відправленням, передаванням, одержанням, зберіганням, використанням та знищенням електронних документів або повідомлень, з наданням таким процесам юридичної значимості та правової сили. Забезпечення роботи електронного уряду неможливе без застосування механізмів електронної взаємодії органів публічної влади за єдиними правилами. При цьому інформаційні системи органів публічної влади мають взаємодіяти між собою, обмінюючись необхідною інформацією в автоматичному (автоматизованому) режимі [8].

Система електронної взаємодії при формуванні бази даних об'єктів нерухомості є ключовим елементом у її формуванні і як така, що дозволить:

- значно підвищити якість і оперативність роботи органів виконавчої влади та органів самоуправління;
- запровадити електронні адміністративні послуги, пов'язані з усіма транзакціями щодо об'єктів нерухомості;
- відкрити доступ до реєстрів та баз даних органів виконавчої влади та органів самоуправління;
- зменшити можливості для корупційних та інших зловживань стосовно об'єктів нерухомого майна;
- значно спростити адміністративні процедури і дебюрократизувати процес регулювання відносин пов'язаних з нерухомістю.

Важливим кроком у напрямі розвитку земельно-кадастрової системи та містобудівного кадастру є прийняття Постанови КМУ "Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними системами" від 03.06.2013р. за №483. Затверджений Порядок такої взаємодії визначив механізм обміну інформацією між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними системами і перелік відомостей, обмін якими може здійснюватись у процесі такої взаємодії, та спрямований на:

- формування єдиної картографічної основи для геоінформаційних систем;
- забезпечення взаємного поповнення даними інформаційних систем;
- забезпечення обов'язковості передачі геопросторових даних та інших відомостей з інформаційних систем до Державного земельного кадастру;
- забезпечення об'єктивності, достовірності та повноти відомостей у Державному земельному кадастрі;
- визначення переліку відомостей, обмін якими може здійснюватись у процесі взаємодії між інформаційними системами;
- запобігання дублюванню робіт з інформаційного наповнення інформаційних систем;
- уніфікацію інформаційних систем;
- забезпечення актуальними геопросторовими даними органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб [3].

Порядок обміну даними та їх зміст між Державним земельним кадастром та іншими геоінформаційними системами встановлюється спільними рішеннями Мінагрополітики та держателями інформаційних систем органів виконавчої влади або договорами між держателем Державного земельного кадастру та держателями інших публічних і приватних інформаційних систем. У разі обміну інформацією між містобудівним кадастром та Державним земельним кадастром склад та зміст, порядок формування запиту на інформацію, порядок та структура формування відповіді, встановлення форми обміну інформацією, визначення обмінного формату даних, вимоги до коректності, відповідності та повноти інформації, процедура взаємодії інформаційних систем, порядок внесення змін до встановлених вимог обміну інформацією визначаються спільним рішенням Мінрегіону і Мінагрополітики.

Розглядаючи питання інтеграції, взаємодії та обміну стосовно інформаційної системи нерухомості, можна відмітити прийняття Урядом Постанови «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» №134 від 12.02.20, метою якої є впровадження механізму ідентифікації у відомостях Державного

земельного кадастру об'єктів нерухомого майна, зокрема, будівель, споруд, інженерних мереж, розташованих на земельних ділянках, а також частин земельних ділянок на які поширюється дія сервітуту, договору суборенди шляхом присвоєння відповідним об'єктам облікових номерів для забезпечення електронної інформації взаємодії між Державним земельним кадастром, Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва та адресним реєстром у режимі реального часу, удосконалення інформаційної взаємодії між Державним земельним кадастром та Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, іншими кадастрами та інформаційними системами [4]. Це важливий крок на шляху побудови єдиної державної інформаційної системи, яка б містила геопросторові дані різних кадастрів та інформаційних систем, що гарантує змогу надання статусу офіційних даних інформації, яка міститься в інформаційних шарах Публічної кадастрової карти.

Взаємодія кадастрів і реєстрів є важливим етапом, що створює можливості для забезпечення ефективного прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування під час розпорядження землями, а також задоволення потреб власників і користувачів земельних ділянок у достовірній і повній інформації щодо кількісних та якісних характеристик цих земельних ділянок.

Формування земельно-кадастрової інформаційної системи та містобудівного кадастру, як основних баз даних нерухомості, наразі триває, і досить значна частина земельних ділянок і пов'язана з ними нерухомість не внесені до таких систем та не зареєстровані права на такі об'єкти в реєстрі нерухомості. Але, як було зазначено раніше, саме з проведенням такої державної реєстрації пов'язується момент виникнення права власності на нерухоме майно. Крім того, стосовно земель комунальної та державної власності, можна зазначити, що процес розмежування таких земель законодавчо врегульовано, а саме Закон України від 28.04.2021 № 1423 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних

відносин», відомий як закон про земельну децентралізацію, визначає положення щодо віднесення земель до державної та комунальної власності. Але нерідко органи місцевого самоврядування не мають уявлення про повний перелік нерухомості, що належить територіальній громаді. Відтак права комунальної власності на нерухоме майно територіальній громаді здебільшого не зареєстровані у встановленому законом порядку. Це ускладнює розпорядження ними та забезпечення їхнього захисту, що відповідно є однією із актуальних проблем сьогодення.

Отже, вагомою умовою для формування і обліку нерухомого майна є здійснення його державної реєстрації, тобто офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Таким чином, при формуванні інформаційної системи об'єктів нерухомості задіяно і нерозривно пов'язані між собою такі основні бази даних: Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, реєстру прав на нерухоме майно, а також в деяких випадках є необхідність звернення до галузевих кадастрів (водного, лісового, родовищ і корисних копалин).

Досить вагомим, в рамках розвитку та запровадження системи електронного урядування, є відкриття публічного доступу з 2013 року до відомостей про земельні ділянки, що містяться в Державному земельному кадастрі, є доступними та опубліковані в мережі Інтернет. Це стало можливим завдяки створенню Публічної кадастрової карти України і такий крок є великим досягненням у сфері земельних відносин та дозволить остаточно сформувати кадастрову карту та підвищити гарантії прав власності на землю.

Публічна кадастрова карта України виконує дві основні функції: перевірка наявності земельної ділянки в Державному земельному кадастрі України та відсутність помилок і невідповідностей в її відображенні; можливість надіслання електронної заяви про відсутність ділянки або помилки і невідповідності в її відо-

браженні. Побудова сучасної кадастрової комп'ютерної системи дозволяє суттєво скоротити строки проведення операцій з землею, значно знизити рівень корупції, скоротити витрати громадян. На нашу думку, наступним етапом до вдосконалення інформаційної системи нерухомості, з метою здійснення контролю за станом нерухомого майна, доцільним є створення і введення єдиного Реєстру об'єктів нерухомого майна з систематизованими даними про всі земельні ділянки, будівлі, споруди і приміщення, що перебувають у власності та відображення такої інформації серед шарів Публічної кадастрової карти.

**Висновки.** Аналізуючи наукові напрацювання та нормативно-законодавчу основу можна зазначити, що наразі досить активно формуються окремі інформаційні системи, які призначені для накопичення, зберігання, реєстрації та обробки відомостей про земельні ресурси та об'єкти нерухомості, пов'язані і ними. Інформаційну систему об'єктів нерухомого майна можна визначити як інтегровану геоінформаційну систему баз даних, яка містить відомості про об'єкти нерухомого майна (земельні ділянки, а також об'єкти розташовані на них) призначена для одержання, обробки, зберігання, відображення та реєстрації даних про їх стан, режим використання, властивості та оцінку. Серед основних причин, пов'язаних з недосконалістю функціонування інформаційних ресурсів щодо нерухомого майна є відсутність цілісної інформаційної системи об'єктів нерухомості. Функціонування такої системи може бути забезпечено шляхом електронної інформаційно-комунікаційної взаємодії органів влади, органів місцевого самоврядування та всіх зацікавлених осіб, які причетні до процесів, пов'язаних зі створенням, обробленням, відправленням, передаванням,

одержанням, зберіганням, використанням відомостей про нерухомість.

### Список літератури:

1. Біла книга «Електронна взаємодія». – Режим доступу: [www.cst.org.ua/docs/WhiteBook/white\\_book.doc](http://www.cst.org.ua/docs/WhiteBook/white_book.doc). – Назва з екрану.
2. Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування. – Режим доступу: <http://e-zakon.org/doc/greenbook/ch40>. – Назва з екрану.
3. Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними системами [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 03.06.2013р. за №483 – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2013>.
4. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова КМУ № 134 від 12.02.2020 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/134-2020-%D0%BF#Text>.
5. Про Державний земельний кадастр [Електронний ресурс] : Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
7. Семенченко А. І., Серенок А. О. Електронне урядування: основи та стратегії реалізації. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. 72 с.
8. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]// Відомості Верховної Ради України 18.12.2016 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>.

### **Boklag V., Merzlyak A., Skriiabina D. Formation of the information system of real estate objects with involvement of electronic governance technologies**

*The article on the basis of generalization of scientific developments and on the basis of regulatory framework of state regulation of real estate information system gives the author's definition of «real estate information system» as an integrated geographic information system of databases containing information about real estate (land and land objects located on them) is designed to obtain, process, store, display and record data on their status, mode of use, properties and evaluation. The main directions and measures at the state level for the implementation of an integrated real estate information system*

*with the involvement of e-government technologies have been studied. It is proved that an important condition for the formation and accounting of real estate is its state registration. The importance of forming an information system of real estate through electronic information (communication) interaction of authorities, local governments and all stakeholders involved in the processes related to the creation, processing, sending, transmission, receipt, storage, use of information is important. justified. about real estate.*

**Key words:** *real estate information system, e-government, information and communication technologies, land cadastre system, urban cadastre, local governments, executive authorities.*