

## ФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

### FORMATION OF LAND CADASTRAL SYSTEM IN UKRAINE

**Рожак О.В.**

студент,

Львівський національний університет імені Івана Франка

**Коваль Б.І.**

студент,

Львівський національний університет імені Івана Франка

*Статтю присвячено проблемам та перспективам розвитку земельно-кадастрової системи України. Означено основні законодавчі акти, які визначають зміст та складники Державного земельного кадастру в Україні. Описано головні положення концепції створення Державного земельного кадастру.*

**Ключові слова:** земельний кадастр, земля, ринок землі, земельно-кадастрова документація, землекористувачі, власники земель, кадастрова база.

*Статья посвящена проблемам и перспективам развития земельно-кадастровой системы Украины. Определены основные законодательные акты, которые определяют содержание и составляющие Государственного земельного кадастра в Украине. Описаны основные положения концепции создания Государственного земельного кадастра.*

**Ключевые слова:** земельный кадастр, земля, рынок земли, земельно-кадастровая документация, землепользователи, собственники земель, кадастровая база.

*In a given article problems and prospects of development of land cadastral system of Ukraine are devoted. The basic laws contents and components of the state land cadastre in Ukraine are determined. The main provisions of the concept of a state land cadastre are described.*

**Keywords:** land registry, land, land market, land and cadastral documentation, land users, owners of land cadastral base.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Створення ефективної земельно-кадастрової системи належить до числа найважливіших передумов сталого розвитку ринкових земельних відносин, оскільки саме на земельний кадастр покладається вирішення завдання обліку всіх одиниць земельної власності, лише на його основі здійснюється реальне гарантування прав на земельні ділянки, саме у складі кадастру здійснюється оцінювання земель для фіскальних та регуляторних цілей.

Сучасний державний земельний кадастр України характеризується значною кількістю проблем, що пов'язані із невизначеністю правового статусу земельно-кадастрових відомостей та порядку ведення кадастру, недостатньою достовірністю та повнотою наявної земельно-кадастрової інформації, майже повною відсутністю реєстраційних даних щодо обмежень у використанні земель, недостатньою автоматизацією та інформатизацією кадастрово-облікової процедури тощо.

На думку багатьох експертів, сформована в Україні система ведення земельного кадастру

містить у собі значні корупційні ризики, які переважно пов'язуються з делегуванням функцій ведення Державного реєстру земель господарюючому суб'єкту, непрозорістю адміністративних процедур виготовлення та державної реєстрації правовстановлюючих документів на земельні ділянки тощо.

Таким чином, досить важливим завданням землевпорядної, економічної та правової науки стає розроблення цілісної системи заходів, яка дасть змогу кардинально вдосконалити систему ведення Державного земельного кадастру в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Значний внесок у методологію земельного кадастру в нашій країні, зокрема в розвиток питань автоматизації кадастру, зробили такі вітчизняні вчені, як М.О. Володін, Д.І. Гнаткович, Ю.О. Карпінський, М.Г. Лихогруд, О.Т. Лозовий, А.А. Лященко, С.Ю. Марков, А.Г. Мартин, О.І. Митрофанова, І.Р. Михасюк, С.Г. Могильний, Ю.В. Палеха, Л.М. Перович, Р.М. Рудий, Є.С. Серединин, М.Г. Ступень, А.М. Третяк, М.Д. Черемшинський, П.Г. Черняга та ін. Серед закордонних дослід-

ників слід виділити роботи P. van Oosterom, C. Lemmen, G. Larsson, J. Kaufmann, D. Steudler, J.M. Paasch тощо.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є розробка теоретико-методологічних засад формування ефективної земельно-кадастрової системи в Україні та розроблення цілісної системи заходів, яка дасть змогу кардинально вдосконалити систему ведення Державного земельного кадастру.

**Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Регулювання відносин, що виникають під час ведення Державного земельного кадастру, здійснюється відповідно до Конституції України, Земельного кодексу України, законів України «Про державний земельний кадастр», «Про землеустрій», «Про оцінку земель», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про захист персональних даних», інших законів України та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

Основними законодавчими актами, які визначають зміст та складники Державного земельного кадастру в Україні залишаються Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III та нещодавно прийнятий Верховною Радою Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI, який діє лише з 01.01.2012.

Зокрема, у ст. 193 Земельного кодексу України визначено, що Державний земельний кадастр – це єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів [1]. Це означає, що органи влади, зацікавлені підприємства, господарства, установи, організації та окремі громадяни повинні забезпечуватися таким комплексом усіх відомостей про землю, які б сприяли найреальнішому її використанню та охороні, регулюванню земельних відносин, землевпорядкуванню території та землеустрою господарств. Отже, у Земельному кодексі вдосконалено Державний земельний кадастр і наведено єдину державну систему земельно-кадастрових робіт, яка визначає процедуру з'ясування факту виникнення або припинення права власності або користування земельним ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим ділянок, їхню оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів.

Відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр», таке поняття тракту-

ють як єдину державну геоінформаційну систему відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження в їх використанні, а також дані про кількісну й якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [2]. Звідси, призначенням державного земельного кадастру є забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зацікавлених підприємств, установ і організацій, а також громадян із метою регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю над використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування бізнес-планів та проектів землеустрою.

Також варто зазначити, що згідно з вищеозначеним законом, об'єктами Державного земельного кадастру є всі земельні ділянки в межах України. Цим самим, по суті, продекларовано відмову від такої категорії, як «землі взагалі», і передбачено перехід до первинного обліку всіх земельних ділянок у межах України. Таким чином, земельний кадастр базується на первинному обліку земельних ділянок із зазначенням їх кадастрових номерів, а вся інша інформація, у тому числі і статистична звітність, є похідною від кадастрової інформації первинного обліку.

Ст. 193 Земельного кодексу передбачено, що «...державний земельний кадастр є основою для ведення кадастрів інших природних ресурсів» [1]. Нині, коли широкого розмаху набувають роботи зі створення різного роду відомчих та галузевих кадастрових систем (містобудівний кадастр, водний, лісовий, кадастр природних ресурсів, кадастр курортних територій тощо), ця норма Земельного кодексу має надзвичайно важливе значення. Більшість задекларованих кадастрових систем мають багато спільних рис і компонентів. Так, наприклад, майже всі вони включають прошарки з геодезичною інформацією та з базовою інформацією про земельні ділянки, тому доцільно проводити роботи щодо створення різних кадастрових систем виходячи з єдиних вимог до інформаційної сумісності цих систем, запобігання дублюванню робіт та інформації, які характерні для всіх систем, використання єдиної державної системи просторових координат та уніфікованих кадастрових номерів земельних ділянок та інших ідентифікаторів, прийняття єдиних форматів та протоколів обміну даними, використання єдиної системи класифікаторів та забезпечення інтеграції кадастрових систем в єдину систему геопросторових даних України.

Земельним кодексом України також передбачено складники державного земельного кадастру: кадастрове зонування; кадастрові зйомки; бонітування ґрунтів; економічна оцінка земель; грошова оцінка земельних ділянок; державна

реєстрація земельних ділянок; облік кількості та якості земель тощо.

Своєю чергою, кадастрове зонування включає: встановлення місця розташування обмежень щодо використання земель, меж кадастрових зон та кварталів, меж оціночних районів та зон, кадастрових номерів (території адміністративно-територіальної одиниці). При цьому зазначимо, що кадастрове зонування здійснюється лише на підставі містобудівної та землепорядної документації.

Під кадастровими зйомками слід розуміти комплекс робіт, виконуваних для визначення та відновлення меж земельних ділянок, до яких належать: геодезичне встановлення меж земельної ділянки; погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами; відновлення меж земельної ділянки на місцевості; встановлення меж частин земельної ділянки, які містять обтяження та обмеження щодо використання землі; виготовлення кадастрового плану.

Ще однією складовою частиною Державного земельного кадастру є бонітування ґрунтів – це порівняльна оцінка якості ґрунтів за їх основними природними властивостями, які мають сталий характер та суттєво впливають на врожайність сільськогосподарських культур, вирощуваних у конкретних природно-кліматичних умовах.

Важливим елементом Державного земельного кадастру є також і економічна оцінка земель, яку трактують як оцінку землі як природного ресурсу і засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та як просторовий базис у суспільному виробництві за показниками, що характеризують продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність з одиниці площі. Економічна оцінка земель різного призначення проводиться для порівняльного аналізу ефективності їх використання. Дані економічної оцінки земель є основою для грошової оцінки земельної ділянки різного цільового призначення.

Зауважимо, що прийняття Закону України «Про державний земельний кадастр» вирішує, хоча не повною мірою, такі важливі питання, як:

- уніфікація і стандартизація земельно-кадастрової документації;
- визначення і обґрунтування критеріїв виділення й оцінок показників кадастру земельних ресурсів;
- структура і система показників земельно-кадастрових банків і баз даних;
- система взаємодії земельного та інших видів кадастрів;
- удосконалення інформаційних технологій ведення земельного кадастру на всіх територіальних рівнях та ін.

Концепція створення сучасного Державного земельного кадастру та запровадження в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи відповідає таким вимогам і базується на таких основних положеннях:

1) Визначення державного земельного кадастру, про що ми уже зазначали вище (авторами визначено поняття державного земельного кадастру згідно із Земельним кодексом України та Законом України «Про Державний земельний кадастр»).

2) Єдиний кадастр земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна. Законом України «Про Державний земельний кадастр» передбачено, що в єдиній базі даних буде зосереджена інформація як про земельні ділянки, так і про будівлі та споруди, що на ній розташовані. Реалізація цього положення анулює проблему ведення двох паралельних кадастрових систем, а саме системи Державного земельного кадастру (цю функцію покладено на органи Державного агентства земельних ресурсів України) та системи кадастру будівель, споруд (установи БТІ), і зосереджує всю інформацію про земельні ділянки та об'єкти нерухомості в єдиній кадастровій системі з інтегрованою базою даних.

3) Державний земельний кадастр є державною власністю (п. 4 ст. 5 Закону України «Про Державний земельний кадастр»). Гарантування державою достовірності прав на землю та на інші об'єкти нерухомого майна, а також гарантування достовірності та актуальності даних Державного земельного кадастру, забезпечення їх належного захисту можливе лише за умови ведення кадастру та реєстрації прав державними органами.

4) Реєстрація прав на нерухоме майно та їх обмежень здійснюється у складі Державного земельного кадастру. Ця норма законодавчо встановлена Законом України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень» [3] і конкретизована у Законі України «Про Державний земельний кадастр» [2]. Реалізація цього положення дає можливість уникнути ведення двох паралельних інформаційних систем (кадастрової і реєстраційної) і таким чином запобігти дублюванню робіт та інформації. Основним механізмом реалізації такого підходу є відповідна організація бази даних кадастрово-реєстраційної системи, яка містить інформацію про місцезнаходження земельних ділянок, їх геодезичні та геометричні характеристики, цільове призначення, якісні характеристики ґрунтів та земельні поліпшення, грошову нормативну та експертну оцінку, а також дані про правовий режим земельних ділянок, включаючи права власності, оренди, іпотеки, сервітути та інші обмеження та обтяження щодо використання земельної ділянки та розпорядження нею.

5) Інтегрована база даних Державного земельного кадастру. База даних обліку земель, згідно з новим Законом України «Про Державний земельний кадастр» містить відомості в текстовому (атрибутивному) та графічному вигляді разом із даними кадастрового обліку земельних ділянок та іншого нерухомого майна і забезпечує узагальнення цих даних за встановленою формою.

6) Трирівнева модель ведення кадастру. Ведення Державного земельного кадастру на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

7) Обов'язковість державного кадастрового обліку всіх земельних ділянок у межах території України. Кадастрова база даних повинна охоплювати всі земельні ділянки в межах території ведення кадастру, визначеного індексною картою, і завжди бути в актуальному стані. Такий підхід дасть змогу контролювати баланс площ відповідних територій.

**Висновки** з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, ефективність, цілісність і прозорість земельно-кадастрової системи повинні постійно відстежуватися і контролюватися за допомогою показників діяльності, пов'язаних із часом та витратами на здійснення кожної транзакції із земельною ділянкою, із задоволенням потреб споживачів кадастрової інформації тощо. Електронні дані земельного кадастру повинні стати платформою для успішної міжвідомчої взаємодії щодо ведення містобудівного, лісового, водного та інших галузевих кадастрів.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Земельний Кодекс України, станом на 25 жовтня 2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про державний земельний кадастр», станом на 7 липня 2011 р. № 3613-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень», станом на 1 липня 2004 р. № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Володін М.О. Теоретичні основи формування кадастрового забезпечення базових процесів використання земельних ресурсів: автореф. дис. ... доктора техн. наук: спец. 05.24.04 / М.О. Володін. – К., 2004. – 36 с.
5. Мартин А.Г. Проблеми державного земельного кадастру в Україні / А.Г. Мартин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zsu.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=96:-1&catid=62:2011-01-12-14-57-08&Itemid=87](http://zsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=96:-1&catid=62:2011-01-12-14-57-08&Itemid=87).
6. Мартин А.Г. Сучасна класифікація земельних ділянок за цільовим призначенням / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2008. – № 2. – С. 12–36.
7. Михасюк І., Косович Б. Регулювання земельних відносин: [монографія] / І. Михасюк, Б. Косович. – Львів: ЛНУ, 2002. – 264 с.
8. Новаковський Л.Я. Земельна реформа і землеустрій в Україні / Л.Я. Новаковський, А.М. Третяк, Д.С. Добряк. – К.: Інститут землеустрою УААН, 2001. – 138 с.