

DOI: <https://doi.org/10.33731/12020.200262>

ОБ'ЄКТНИЙ СКЛАД БАЗИ ДАНИХ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ*

Андрій Петренко,

керівник відділу видавничого та методичного забезпе-
чення навчального процесу юридичного факультету
Київський національний університет імені Тараса
Шевченка

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-8414>

Стаття присвячена з'ясуванню правової сутності поняття «об'єкти бази даних Державного земельного кадастру» та відмежування його від терміну «об'єкти Державного земельного кадастру». Автором з'ясовується структура об'єктів бази даних Державного земельного кадастру, а також здійснюються спроби оптимізувати розуміння цієї структури для юридичного теоретичного та практичного розуміння. Окрема увага приділяється здійсненню критичного аналізу структурних елементів об'єктів бази даних Державного земельного кадастру.

Ключові слова: база даних, Державний земельний кадастр, Державний кордон, земельна ділянка, об'єкти бази даних, система обліку, геоінформаційна система, адміністративно-територіальні одиниці, кадастровий облік, відомості про землі

Вступ. Земельний кадастр в Україні, з одного боку, є базою даних (у вузькому розумінні земельного кадастру) та певною системою дій відносно обліку, опису, а також оцінки землі, котрі здійснюються повноважними державними органами із відповідною метою (у широкому розумінні земельного кадастру). З огляду на це, в межах нашого дослідження під поняттям «база даних Державного земельного кадастру» ми пропонуємо розуміти сукупність даних, розміщених у відповідній єдиній державній геоінформаційній системі відомостей про землі, що стосуються: (1) землі, розташованої в межах державного кордону України; (2) цільового призначення цих земель та обмеження у їх використанні; (3) кількісної та якісної характеристики земель; (4) оцінки земель; (5) розподілу земель між власниками та користувачами.

Окреслений підхід до розуміння поняття «бази даних Державного земель-

ного кадастру» (ДЗК) дозволяє у повній мірі погодитись із тим, що розглядувана єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі є першорядним інструментом управління земельним фондом, а тому: (1) створення ефективної земельно-кадастрової системи належить до числа найважливіших передумов сталого розвитку ринкових земельних відносин, адже саме на земельний кадастр покладається вирішення завдання обліку усіх 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 [1, 33]; (2) є особливим об'єктом цивільно-правового регулювання.

При цьому, якщо у вузькому розумінні земельного кадастру ДЗК фактично наближене до поняття «база даних ДЗК», то можна припустити, що

* Стаття друкується в авторській редакції.



і об'єкти ДЗК є тотожними об'єктам вказаної бази. Поряд із тим, необхідно мати на увазі, що об'єкти бази даних – це логічні елементи, з яких вона складається, та певним чином взаємодіють між собою [2, 21], а саме: (1) таблиці (об'єкт, котрий визначається та використовується задля зберігання даних; складається зі стовпців і рядків); (2) запити (об'єкт, який дозволяє користувачу отримати потрібні дані з однієї або декількох таблиць); (3) форми (об'єкт, призначений в основному для введення даних, відображення їх на екрані або керування роботою додатку); (4) звіти (об'єкт, призначений для створення документа, який згодом може бути роздрукований або включений в документ іншого додатку); (5) макроси (об'єкт, котрий являє собою структурований опис одного або декількох дій, які повинні виконуватися); (6) модулі (об'єкт, що містить відповідні програми) [3, 17–20].

Що ж стосується об'єктів бази даних розглядуваної єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі, то слід зауважити, що чинне законодавство не містить норм, в котрих комплексно закріплювався би перелік означених об'єктів. Утім, слід зауважити, що у Законі України «Про ДЗК» використовується поняття «об'єкти ДЗК», відомості про які (під час внесення їх до кадастру) згідно вимог ст. 11 цього законодавчого акту мають відповідати існуючим характеристикам об'єктів у натурі (на місцевості), визначеним з точністю відповідно до державних стандартів, норм та правил, технічних регламентів. При цьому зміна вимог державних стандартів, норм та правил, технічних регламентів щодо показників точності або способів її визначення, зміна геодезичної або картографічної основи ДЗК (у тому числі систем координат), що використовувалися для його ведення, не є підставою для визнання відомостей ДЗК такими, що підлягають уточненню, якщо на момент їх внесення вони відповідали державним

стандартам, нормам та правилам, технічним регламентам.

Вказане актуалізує потребу комплексного дослідження об'єктів бази даних ДЗК, враховуючи той факт, що це питання ще не було предметом окремого дослідження.

Літературний огляд. Хоча об'єкти бази даних ДЗК, як ми зазначали, не були предметом окремої наукової розвідки, необхідно зауважити, що українськими вченими вже у тій чи іншій мірі досліджувались об'єкти бази даних (наприклад, Г. В. Гуловою, М. Ю. Єфіменко, Ю. Б. Кабаковим, М. І. Кабачинським, О. Ю. Казимирчуком та ін.). Окрім того, наявна низка наукових праць українських вчених (зокрема, В. І. Дмитрук, Й. М. Дорош, Н. В. Камінська, В. Ф. Коршун, Л. В. Левковська, О. В. Мякота, Я. О. Пономарьова, О. О. Рачук, М. В. Семенова, А. С. Сіцинський, А. З. Сорока, Т. М. Татаренко, А. М. Третяк, А. Ю. Федорова, І. М. Шкарівська та ін.), в яких критично аналізувалися окремі об'єкти бази даних ДЗК. Відтак, враховуючи наукові напрацювання вчених, вважаємо за можливе дослідити об'єктний склад бази даних ДЗК.

З огляду на викладене, **метою** цієї наукової статті є з'ясування об'єктного складу бази даних ДЗК. Для досягнення цієї мети критично аналізуються положення чинного законодавства України, наукові напрацювання українських вчених, що стосуються цього питання, а також виконання наступних завдань: (1) з'ясувати, чи можна розглядати об'єкти ДЗК та об'єкти бази даних в якості рівнозначних елементів; (2) встановити структуру об'єктів бази даних ДЗК, оптимізуючи її для юридичного теоретичного та практичного розуміння; (3) проаналізувати структурні елементи об'єктів бази даних ДЗК.

Об'єктний склад. Аналізуючи ст. 10 Закону України «Про ДЗК», можна помітити, що законодавець під вказаними об'єктами розуміє не таблиці, запити, форми, звіти, макроси та модулі,



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

а землі в межах державного кордону України, землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць, обмеження у використанні земель, земельна ділянка. З огляду на це, можна припустити, що об'єкти ДЗК та об'єкти бази ДЗК не тотожні, а, відтак, позиція, відповідно до якої ДЗК фактично тотожне поняттю «база даних ДЗК» у вузькому розумінні земельного кадастру є хибною (це також впливає із запропонованої нами дефініції поняття «база даних ДЗК», згідно якої ця база існує в межах ДЗК, що виключає означену тотожність зазначених понять). У цьому сенсі доходимо висновку, що ДЗК є більш ширшим поняттям за поняття «база даних ДЗК», однак, об'єктний склад бази даних досліджуваної системи відомостей про землі є більш складною структурою за об'єктний склад ДЗК. Ця гіпотеза ґрунтується на сутності поняття «база даних» (база даних характеризується юридичними та технічними характеристиками), а також на позиції української вченої М.Ю. Єфіменко, котра вказує на те, що база даних — це складний об'єкт, що поєднує: (1) базу; (2) дані; (3) програму управління даними [4, 28]. Саме тому, вважаємо, що об'єкти розглядуваної єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі є об'єктами бази даних ДЗК, з урахуванням того, що цими об'єктами складна структура вказаної бази даних не вичерпується. Втім, намагаючись уникнути ускладнень з розумінням об'єктного складу бази даних ДЗК, вважаємо за доцільне, розглядати її в межах двох рівнів: (1) перший рівень — структурні цільові об'єкти бази даних ДЗК (тобто, об'єкти, з метою систематизації характеристики яких було створено відповідну систему, що містить досліджувану базу даних); (2) другий рівень — структурно-технічні об'єкти бази даних ДЗК (тобто, об'єкти, з яких безпосередньо складається розглядувана база даних).

Що стосується *структурних цільових об'єктів бази даних ДЗК*, то, як

ми вже зазначали, у контексті ст. 10 Закону України «Про ДЗК» до цих об'єктів слід відносити:

1. Землі в межах державного кордону України. Поняття «землі в межах державного кордону України» є похідним від терміну «державний кордон», а об'єктивований вираз ці землі мають від фактичного юридичного виразу державного кордону. Це означає, що земля в межах державного кордону є об'єктом цивільно-правових відносин, котрий врегульовується цивільним законодавством України, яке (разом із земельним законодавством) передбачає правила та стандарти функціонування бази даних ДЗК. З огляду на це, такий об'єкт ДЗК як «землі в межах державного кордону України» вимагає внесення до бази даних ДЗК відомостей як про державний кордон, так і безпосередньо про землі у межах державного кордону.

Звернемо увагу на те, що у відповідності до ст. 12 Закону України «Про ДЗК» та п. 21 Порядку ведення ДЗК, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1051 до розглядуваного кадастру вносяться такі відомості про державний кордон України: (1) графічне зображення державного кордону України; (2) повні назви суміжних іноземних держав згідно з Державним реєстром географічних назв; (3) опис меж прикордонної смуги; (4) інформація про документи, на підставі яких встановлено державний кордон України (в цілому та/або окремих ділянок); (5) дані щодо демаркації державного кордону України.

Поряд із цим, у п. 22 Порядку ведення ДЗК окремо вказується на потребу внесення до ДЗК відомостей про землі у межах державного кордону, як відомості про землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць та за їх межами. У контексті викладеного, слід погодитись із тим, що юри-



дично оформлений державний кордон є однією з основних передумов стабільності у політичних, економічних та військово-оборонних відносинах сусідніх держав. Між тим, фактичний юридичний вираз державний кордон отримує лише в результаті делімітації та демаркації кордонів, усі документи про які є складовими договорів про територіальне розмежування, поступки, обмін, продаж територій, що підлягають затвердженню вищими органами державної влади суміжних держав, що домовляються [5, 197–198]. Утім, слід мати на увазі, що в сьогочасній Україні питання фактичної юридичної визначеності державного кордону є ще нерозв'язаною проблемою, зважаючи на те, що ще не здійснено демаркації державного кордону України Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова [6, 15]. З огляду на це можемо дійти висновку, що такий об'єкт бази даних ДЗК як «землі в межах державного кордону України» не в повній мірі відображені у ДЗК та не можуть бути відображені у повній мірі в силу невизначеності окремих частин державного кордону України з вказаними сусідніми державами. Як наслідок, відповідні землі не є фактичним об'єктом ДЗК та не можуть бути об'єктом цивільних правовідносин. Окрім того, додатково ускладнює вказану проблему наявність невідконтрольних Уряду територій, а саме АР Крим та окремих територій Донецької та Луганської областей.

2. Землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць. Поняття «території адміністративно-територіальних одиниць» (у сенсі, в якому воно вживається у Законі України «Про ДЗК») є похідним від поняття «межі державного кордону України» та, таким чином, у цих межах об'єктивується законами України. З огляду на це, самі території адміністративно-територіальних одиниць окреслюються межами цих одиниць та вносяться до бази

даних ДЗК в якості частини території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому, згідно ч. 1 ст. 13 Закону України «Про ДЗК» до розглядуваного кадастру включаються такі відомості про землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць (АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя, районів, міст, селищ, сіл, районів у містах): (1) найменування адміністративно-територіальної одиниці, тобто, назва цієї одиниці згідно з Державним реєстром географічних назв, яка дозволяє ідентифікувати відповідну територію, на котру поширюється влада відповідної громади, що проживає на цій території; (2) опис меж адміністративно-територіальної одиниці; (3) площа земель в межах території адміністративно-територіальної одиниці, тобто, чисельна характеристика території, котра розташована у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; (4) повне найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць, тобто, назв відповідних одиниць згідно з Державним реєстром географічних назв; (5) інформація про акти, на підставі яких встановлені та змінені межі адміністративно-територіальних одиниць; (6) відомості про категорії земель у межах адміністративно-територіальної одиниці; (7) відомості про угіддя адміністративно-територіальної одиниці; (8) відомості про економічну та нормативну грошову оцінку земель в межах території адміністративно-територіальної одиниці; (9) відомості про бонітування ґрунтів адміністративно-територіальної одиниці.

Утім, попри інформаційну наповненість такого об'єкту ДЗК як «землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць», слід мати на увазі, що в реальній дійсності на сьогодні проблематичним залишається



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

питання про те, що сама база даних розглядуваної єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі не в повній мірі наповнена інформацією про території усіх адміністративно-територіальних одиниць нашої держави. На цю проблему також звертає увагу, зокрема, українська вчена А.Ю. Федорова, вказуючи на те, що означений об'єкт ДЗК на сьогоднішній день не може в достатній мірі бути відображеним у відповідній базі даних, адже нині в Україні налічується близько 30 000 населених пунктів, проте межі закріплено приблизно у 60 % від їхньої загальної кількості. Ця обставина, на думку дослідниці, «безпосередньо впливає на права власників земельних ділянок, які знаходяться на межі сусідніх населених пунктів. Оскільки у разі відсутності офіційно встановлених меж велика вірогідність виникнення ситуації, за яких місцеві ради сусідніх населених пунктів виноситимуть рішення про відведення земельних ділянок, які насправді входять у межі іншого населеного пункту. У таких випадках більшість рішень відповідних рад підлягає оскарженню, що не може не відбиватись на забезпеченні прав власників земельних ділянок та їх впевненості у реалізації та захисті належних їм прав» [7, с. 127].

3. Обмеження у використанні земель.

У відповідності до п. 23 Порядку ведення ДЗК до розглядуваної єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі вносяться наступні відомості про обмеження у використанні земель: (1) назва та код (номер) обмеження згідно із додатками 2 і 6 та п. 28 Порядку ведення ДЗК; (2) контури обмеження з координатами їх поворотних точок та довжиною; (3) площа обмеження (в цілому і за окремими контурами); (4) перелік заборонених видів діяльності та обов'язків щодо вчинення певних дій з посиланням на нормативно-правові акти, згідно з якими вста-

новлено обмеження, строк дії обмеження; (5) опис режимоутворюючого об'єкта.

4. Земельна ділянка. Відповідно до ч. 1 ст. 79 ЗК України земельна ділянка — це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. При цьому до розглядуваної єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі вносяться, зокрема, наступні відомості про земельні ділянки: (1) кадастровий номер згідно з п. 30 Порядку ведення ДЗК; (2) місцезнаходження (адреса) земельної ділянки; (3) опис меж із зазначенням суміжних земельних ділянок, їх власників, користувачів суміжних земельних ділянок державної чи комунальної власності; (4) площа земельної ділянки; (5) міри ліній по периметру і т.д.

Що стосується *структурно-технічних об'єктів бази даних ДЗК*, то, як ми вже зазначали, ними є об'єкти, з яких безпосередньо складається розглядувана база даних. Необхідно звернути увагу на те, що вказана база даних містить відомості в текстовому (атрибутивному) та графічному вигляді з даними кадастрового обліку земельних ділянок та іншого нерухомого майна і забезпечує узагальнення цих даних за встановленою формою [8, 447]. Відомості бази даних, що містяться в графічному вигляді (як об'єктах цієї бази даних) об'єктивуються в індексних картах (картографічний документ, що відображає місцезнаходження, межі і нумерацію кадастрових зон і кварталів та використовується для присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам і ведення кадастрової карти) та кадастрових планах (графічне зображення, що містить відомості про об'єкти ДЗК).

Висновки. Об'єктний склад бази даних ДЗК умовно можна поділити на два логічним чином взаємопов'язані рівні об'єктів: структурні цільові та структурно-технічні об'єкти. З огляду на



це, база даних ДЗК, будучи сукупністю даних у межах єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі, характеризується більш складним об'єктним складом, котрий дозволяє цій базі даних у достатній мірі реалізо-

увати як мету функціонування відповідної бази даних, так і мету створення та функціонування самої ДЗК. ●

Список використаних джерел / List of references

1. Мартин А. Г. Проблеми державного земельного кадастру в Україні // Землеустрій і кадастр. 2011. № 3. С. 33–50.
2. Александров А. А. Администрирование баз данных: учеб. пособ. / под ред. М. Ю. Монахова. Владимир: Изд-во Владим. гос. ун-та, 2003. Кн. 3. 92 с.
3. Санькова Т. А. СУБД Microsoft Access для начинающих: учеб.-метод. пособ. Омск: Изд-во СиБАДИ, 2003. 68 с.
4. Єфіменко М. Ю. База даних як об'єкт інформаційних правовідносин // Право і безпека. 2015. № 4(59). С. 27–31.
5. Дмитрук В. І. Питання делімітації та демаркації сухопутної частини українсько-російського державного кордону в нормативно-правовій базі України // Регіональна історія України. 2017. Вип. 11. С. 197–204.
6. Мякота О. В. Міжнародно-правовий статус державних кордонів України: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Харків, 2015. 21 с.
7. Федорова А. Ю. Проблемні питання реалізації принципів ведення державного земельного кадастру // Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 1. С. 126–128.
8. Пономарьова Я. О. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: проблеми та перспективи розвитку // Форум права. 2009. № 1. С. 445–449.

1. Martyn A. H. Problemy derzhavnoho zemelnoho kadastru v Ukraini // Zemleustrii i kadastr. 2011. № 3. S. 33–50.
2. Aleksandrov A. A. Admystryrovanye baz danykh: ucheb. posob. / pod red. M. Yu. Monakhova. Vladymyr: Yzd-vo Vladym. hos. un-ta, 2003. Kn. 3. 92 s.
3. Sankova T. A. SUBD Microsoft Access dlia nachynaiushchykh: ucheb.-metod. posob. Omsk: Yzd-vo SybADY, 2003. 68 s.
4. Yefimenko M. Yu. Baza danykh yak ob'iekt informatsiinykh pravovidnosyn // Pravo i bezpeka. 2015. № 4(59). S. 27–31.
5. Dmytruk V. I. Pytannia delimitatsii ta demarkatsii sukhoputnoi chastyny ukrainsko-rosiiskoho derzhavnoho kordonu v normatyvno-pravovii bazi Ukrainy // Regionalna istoriia Ukrainy. 2017. Vyp. 11. S. 197–204.
6. Miakota O. V. Mizhnarodno-pravovyi status derzhavnykh kordoniv Ukrainy: avtoreferat dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.11. Kharkiv, 2015. 21 s.
7. Fedorova A. Yu. Problemni pytannia realizatsii pryntsyviv vedennia derzhavnoho zemelnoho kadastru // Porivnialno-analitychne pravo. 2017. № 1. S. 126–128.
8. Ponomarova Ya. O. Derzhavna reiestratsiia rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obmezhen: problemy ta perspektyvy rozvytku // Forum prava. 2009. № 1. S. 445–449.

Надійшла до редакції 21.01.2020 року

Петренко А. Объектный состав базы данных государственного земельного кадастра. Статья посвящена выяснению правовой сущности понятия «объ-



екты базы данных Государственного земельного кадастра» и отграничения его от термина «объекты Государственного земельного кадастра». Автором выясняется структура объектов базы данных Государственного земельного кадастра, а также предпринимается попытка оптимизировать понимание этой структуры для юридического теоретического и практического понимания. Особое внимание уделяется осуществлению критического анализа структурных элементов объектов базы данных Государственного земельного кадастра.

Ключевые слова: база данных, Государственная граница, Государственный земельный кадастр, земельный участок, объекты базы данных, система учета, геоинформационная система, административно-территориальные единицы, кадастровый учет, данные о землях

Petrenko A. State land cadastre database objective composition. The Land Cadastre in Ukraine is a database and a defined system of actions in relation to the accounting, description and evaluation of land, which are carried out by competent state bodies for the appropriate purpose. Against this background, within our research, we propose to understand the concept of «State Land Cadastre Database» (SLCD) as a set of data placed in the corresponding unified state geoinformation system of land information. The outlined approach to understanding the concept allows us to fully agree that the considered unified state geoinformation system of land information is the primary tool for managing the Land Fund.

Analyzing the legislation, it can be noticed that the legislator understands under these specified objects not tables, queries, forms, reports, macros and modules, but rather land within the state border of Ukraine, land within the territory of administrative and territorial units, restrictions on the use of land, land plot. In view of this, it can be assumed that the objects of the State Land Cadastre and the objects of the SLCD are not identical, and, consequently, the position that the State Land Cadastre is actually identical to the concept of «SLCD» in the narrow sense of the land cadastre is erroneous.

This article shows results of analysis of the structure of SLCD and research about what meaning Ukrainian Legislator includes in the very noun of «State Land Cadastre objects». The main question, that author tries to answer in this research work is what is the differences between State Land Cadastre objects and objects of the State Geoinformation System which are both functioning in Ukraine but didn't have same level regulation in legislation.

Based on discovered regulation of the State Land Cadastre objects (lands inside Ukrainian borders, lands inside smaller administrative units, lands usage restrictions, land parcels) author makes an attempt to define the meaning of objects of State Geoinformation System and appropriate approaches to their regulation. In case of Civil Law, described objects can be not only set of traditional civil competences but can be complicated units of intellectual property.

Key words: database, State Border, State Land Cadastre, land parcel, database objects, accounting system, Geoinformation System, administrative unit, cadastral accounting, land data