

УДК 332.3

*І.В. ЮРЧЕНКО, кандидат економічних наук,
науковий співробітник
Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки»*

Управління земельними ресурсами в контексті реалізації земельно-кадастрової політики Європейського Союзу

Постановка проблеми. З метою забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій, а також громадян для здійснення регулювання земельних відносин, раціонального використання й охорони земель, визначення розміру плати за землю та цінності її у складі природних ресурсів, контролю за використанням та охороною земель, економічного й екологічного обґрунтування бізнес-планів і проектів землеустрою, в Україні було створено Державний земельний кадастр.

Проте, незважаючи на добрі наміри, сучасна система ведення Державного земельного кадастру України характеризується високою корупційною складовою, що проявляється при підготовці та видачі документів, які є підставою для одержання дозволу на розробку документації із землеустрою щодо відведення земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Крім того, проблемою є непрозорість адміністративних процедур щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності. Як наслідок, дані проблеми призводять до обезземелення населення й загострюють ситуацію на селі.

Тому питання щодо управління земельно-ресурсним потенціалом аграрного спрямування в кадастровій сфері шляхом пошуку ефективних варіантів об'єднання адмініст-

ративних і ринкових засобів управління слід вважати «відкритим» та актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Функціонування Державного земельного кадастру знайшло своє відображення у працях таких науковців, як: Н.М. Бавровська [27], В.М. Заяць [26], А.Г. Мартин [25], О.В. Тихенко [24] та ін. Проте враховуючи значний внесок учених, питання щодо управління й функціонування Державного земельного кадастру залишається недостатньо вивченим і потребує подальших досліджень.

Мета статті – проаналізувати досвід країн Європи щодо управління земельним кадастром, дослідити діяльність державних агентств з управління земельним кадастром країн Європи та України.

Виклад основних результатів дослідження. Відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р. № 3613-VI, Державний земельний кадастр – це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами.

З метою реалізації державної політики в сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності тощо було створено Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру (Постанова Уряду «Про Державну службу України з питань геодезії,

© І.В. Юрченко, 2017

картографії та кадастру» від 14.01.2015 р. №15) [22].

Відповідно до поставленої мети, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) виконує такі основні завдання:

здійснює діяльність відповідно до державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності та земельних відносин;

надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері;

внесення на розгляд міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері топографо-геодезичної й картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [22].

Згідно з поставленими завданнями Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру проводить свою діяльність відповідно до 56 пунктів покладених на неї обов'язків. Серед цих пунктів особливо вирізняється пункт 31, в якому говориться про те, що Держгеокадастр розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в межах, визначених Земельним кодексом України, безпосередньо або через означені в установленому порядку його територіальні органи. Тобто Держгеокадастр є розпорядником земель сільськогосподарського призначення державної власності.

Крім того, ця позиція регламентується ст. 122 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, в якій йдеться про те, що Держгеокадастр та його територіальні органи мають право передавати у власність або у користування земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності [23].

Володіння цим правом даної установи (Держгеокадастру) є одним із основних чинників корупції (головної проблеми кадастрового управління в Україні). Разом із тим серед недоліків існуючої системи управління

земельними ресурсами в нашій державі є: недостатність достовірності й повноти існуючої земельно-кадастрової інформації; невизначеність правового статусу земельно-кадастрових відомостей і порядку ведення кадастру; відсутність ефективних електронних сервісів; відсутність ефективного контролю за використанням земель; недостатня автоматизація та інформатизація кадастрово-облікових процедур; відсутність національної інфраструктури геопросторових даних; непрозорість у розпорядженні землями державної власності; відсутність у повному обсязі інвентаризаційних даних, реєстру орендованих земель, реєстраційних даних щодо обмежень у використанні земель тощо.

У Польщі з метою забезпечення розвитку країни та ефективного обслуговування громадян наданням доступу до поточної геодезичної, картографічної й просторової інформації було створено Головне управління геодезії і картографії Польщі (Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii – GUGIK) [1].

Відповідно до ст. 7.1. Розділу 2 Закону Польщі «Про геодезію і картографію» № 30 від 17.05.1989 р. (Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne) на Головне управління геодезії і картографії Польщі покладено завдання:

здійснення державної політики в галузі геодезії та картографії;

організація й фінансування роботи геодезії та картографії, в тому числі:

підтримка в актуальному стані геодезичних і картографічних баз даних, забезпечення їх збереження й оновлення;

здійснення контролю за підприємствами та установами в галузі дотримання ними правил з геодезії й картографії;

підготовка топографічних і тематичних карт країни;

сприяння створенню відповідних професійних асоціацій у галузі геодезії й картографії та сприяння їх співпраці з місцевими органами влади;

співпраця зі спеціалізованими в галузі геодезії й картографії національними та міжнародними організаціями;

ініціювання наукових досліджень і розробок щодо методів застосування інформації, фотограмметрії та супутникової геодезії

у національній картографії й земельній інформаційній системі;

організаційно-технічна підготовка та реалізація діяльності кадастру [2].

У Франції Кадастрову службу, що підпорядковується й регулюється Міністерством економіки та фінансів, було створено, насамперед, із метою збору, обробки й надання інформації щодо земельних ділянок для розрахунку податкових платежів і надання відповідної інформації щодо місця розташування та власності на земельні ділянки [3; 6].

Разом із тим на Кадастрову службу Франції покладено завдання збору, обробки, збереження й надання інформації: щодо власності на земельну ділянку; для обчислення податків; щодо точного місцезнаходження та меж земельної ділянки; надання дозвільної документації на будівництво; щодо земельної ділянки з метою її купівлі [3-6].

У Німеччині кадастрова служба представлена Федеральним агентством картографії та геодезії (Bundesamt für Kartographie und Geodäsie – BKG), яке підпорядковується Федеральному міністерству внутрішніх справ країни. Відповідно до ст. 1 Закону Німеччини Про геодезичні системи та геотопографічні дані від 01.11.2012 р. (Gesetz über die geodätischen Referenzsysteme, -netze und geotopographischen Referenzdaten des Bundes), основною метою функціонування Федерального агентства картографії та геодезії Німеччини є забезпечення якісного збору, обробки та зберігання просторових, геотопографічних, геодезичних даних, для забезпечення просторових моделей даних і геодезичних систем країни й інших держав-членів Європейського Союзу [7; 8]. Завданнями Федерального агентства картографії та геодезії Німеччини є:

створення єдиної системи координат для всієї країни;

забезпечення надання геоданих через інтернет;

забезпечення створення і розвитку інфраструктури просторових даних, доступу громадян до них;

представлення інтересів Німеччини в міжнародних організаціях та на міжнародних проектах у галузі геодезії й геоінформації [9].

У Румунії та Чехії служби, які від імені держави ведуть регульовальну діяльність у сфері земельного кадастру, мають схожу мету та завдання. В Румунії даний орган представлений Національним агентством кадастру і реєстрації земель (Agentia Nationala de Cadastru si Publicitate Imobiliara – ANCP), а в Чехії – Управлінням з геодезії, картографії та кадастру (Český úřad zeměměřický a katastrální – ČÚZK) [11].

Метою даних служб є забезпечення розвитку ринку нерухомості, урядових і міжнародних програм у сфері кадастрового адміністрування швидким, прозорим та якісним доступом до достовірної інформації всіх громадян, управлінням базою географічних даних і створенням ортофотопланів та базових карт.

До основних завдань, які виконують кадастрові служби Румунії та Чехії, належать:

координація і контроль кадастру, реєстрація нерухомості;

координація діяльності щодо відображення геодезичної, фотограмметричної інформації;

створення, оновлення й видача основних і тематичних карт;

організація національного фонду картографії та системи баз даних єдиного кадастру;

затвердження змісту топографічних карт, планів, атласів, посібників для загального користування;

затвердження документів з реєстрації землі;

забезпечення центральних і місцевих органів державного управління статистичними даними й узагальненою інформацією;

створення та управління автоматизованої інформаційної системи геодезії, картографії й кадастру;

здійснення адміністрування основного реєстру територіальної ідентифікації нерухомості та інформаційної системи територіальної ідентифікації [10; 12].

У Молдові центральним органом державного управління, який здійснює державну політику в галузі земельних відносин, кадастру, геодезії, картографії, геоінформатики та підпорядковується уряду, є Агентство земельних відносин і кадастру Республіки

Молдова (Agenției Relații Funciare și Cadastru – ARFC) [13].

Відповідно до розділу I, глави II Постанови Уряду Республіки Молдова «Про затвердження положень про організацію й функціонування Агентства земельних відносин та кадастру, його структури й штатної чисельності центрального апарату» № 383 від 12.05.2010 р. метою створення Агентства є забезпечення та підтримка виконання цілей програм уряду розробкою, проведенням і запровадженням державної політики в галузі земельних відносин [14].

Для досягнення поставленої мети Агентство земельних відносин та кадастру Республіки Молдова, виконує завдання:

- проводить державну політику в галузі земельних відносин, освоєння й поліпшення деградованих земель, організації території, кадастру та оцінки об'єктів нерухомості, геодезії, картографії й геоінформатики;

- підтримує та координує науково-дослідну роботу в галузі земельних відносин, кадастру й оцінки нерухомого майна, геодезії, картографії та геоінформатики і просуває використання нової техніки й передових технологій у сфері своєї діяльності;

- сприяє реалізації земельної реформи;

- розробляє та подає висновки, погоджує проекти законодавчих і нормативних актів, вносить зміни й анулює, в межах своєї компетенції, розпорядження та інструкції в сфері своєї діяльності згідно з чинним законодавством;

- координує і керує діями по створенню інфраструктури просторових географічних даних на національному рівні;

- забезпечує створення, актуалізацію, використання й управління цифровою базовою картою на території Республіки Молдова;

- організовує семінари, конференції, тематичні симпозиуми, розвиває міжнародне співробітництво в сфері своєї діяльності [14].

Із метою державного управління та професійного нагляду в сфері геодезії, картографії й кадастру, підтримки та розвитку геодезичної, картографічної й топографічної діяльності та оновлення єдиної геоінформаційної бази даних, у Болгарії було створено Агентство геодезії, картографії й кадастру (Агенцията по геодезия картография и кадастар – АГКК), а в

Словаччині – Управління геодезії, картографії та кадастру Словацької Республіки (Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky – ÚGKK SR) [15; 17].

Відповідно до мети кадастрові служби Болгарії й Словаччини виконують такі завдання:

- організують заходи щодо створення та оновлення геодезичної бази даних;

- організують заходи щодо проведення робіт із геодезії, картографії, геоінформаційних технологій і геоінформатики;

- забезпечують доступ громадян та державних органів влади до кадастрової й геодезичної інформації, картографії та геоінформаційних баз даних, а також даних зі спеціалізованих карт і реєстрів;

- проводять діяльність щодо міжнародного співробітництва в кадастровій сфері діяльності;

- забезпечують створення й управління служб локалізації, яка використовує глобальні навігаційні супутникові системи;

- організують збір даних для створення та актуалізації бази даних для географічної інформаційної системи,

- забезпечують створення, оновлення й публікацію державних карт, карт територіального та адміністративного поділу;

- координують наукові дослідження й збір науково-технічної інформації для геодезичних і картографічних заходів;

- беруть участь у розробці концепцій розвитку земельних відносин [16; 18].

У Латвії з метою збору, обробки, зберігання та надання різної географічної інформації про земельні ресурси як національне багатство, для забезпечення успішного його використання й захисту було створено Державну земельну службу (Valsts zemes dienests) [19].

Відповідно до цього, на Державну земельну службу покладено завдання:

- оновлення Національної інформаційної системи кадастру нерухомості даними, які характеризують об'єкт нерухомості в контексті його просторових даних і прав власності;

- здійснення технічного обслуговування та вдосконалення Національної інформаційної системи кадастру нерухомості;

ведення бази ринкових даних Національної інформаційної системи кадастру нерухомості;

управління й обслуговування систем поширення кадастрових даних, у тому числі в режимі публічного online доступу;

забезпечення високої деталізації топографічної інформації та розвиток центральної бази даних;

забезпечення зберігання у високій деталізації топографічної інформації в центральній базі даних;

оновлення даних щодо кадастрової вартості нерухомості;

прийняття рішення про відновлення прав власності на земельну ділянку;

обслуговування реєстру;

кадастрової зйомки розподілу землі;

внесення пропозицій до нормативно-правових актів щодо удосконалення земельних відносин і проведення земельної реформи;

надання висновків щодо проектів планування землекористування та документів територіального планування й розвитку;

розробки методичних рекомендацій щодо здійснення кадастрової зйомки;

забезпечення надання доступу до геодезичних і кадастрових даних [20].

В Угорщині орган, який проводить управлінську діяльність від імені держави в сфері геодезії, картографії, реєстрації, оцінки земель та земельної політики, має назву Департаменту з географічної інформації

(Térinformatikai Főosztálya), який підпорядковується Міністерству сільського господарства й виконує такі завдання:

управління, контроль і моніторинг, а також реєстраційні дії в сфері геодезії;

надає послуги з обробки даних, пов'язаних із земельними питаннями;

здійснює будівництво, розробку й супровід геодезичних мереж;

проводить зйомку для базових, топографічних карт;

здійснює контроль, координацію апаратних і програмних розробок, пов'язаних із завданнями досліджень геодезії та координації роботи зі збору даних, кадастрових інформаційних систем;

координує курси, що забезпечують управління персоналом у сфері земельних відносин ІТ освіти;

забезпечує виконання завдань, пов'язаних із координацією дій уряду й ЄС у сфері земельних відносин та їх електронно-інформаційних систем;

надає рекомендаційно-дозвільні документи щодо можливості придбання землі (у межах своєї юрисдикції) [21].

Проведений аналіз діяльності служб з управління земельним кадастром країн Європи показує, що в жодній із досліджених країн служба з управління земельним кадастром не має права розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення (табл.).

Порівняння діяльності служб з управління земельним кадастром у контексті розпорядження землями с.-г. призначення країн Європи та України

Країна	Служба з управління земельним кадастром			
	1	2	3	4
Україна	Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру		<i>Розпоряджається</i>	
Польща	Головне Управління геодезії і картографії Польщі (Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii)			<i>Не розпоряджається</i>
Франція	Служба Земельного кадастру Франції			<i>Те саме</i>
Німеччина	Федеральне агентство картографії та геодезії (Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)			- «-
Румунія	Національне агентство кадастру і реєстрації земель (Agentia Nationala de Cadastru si Publicitate Imobiliara)			- «-
Чехія	Управління з геодезії, картографії та кадастру (Český úřad zeměměřický a katastrální)			- «-

Молдова	Агентство земельних відносин та кадастру Республіки Молдова (Agenției Relații Funciare și Cadastru)		- «-
Болгарія	Агентство геодезії, картографії та кадастру (Агенцията по геодезия картография и кадастръ)		- «-
Словаччина	Управління геодезії, картографії та кадастру Словацької Республіки (Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky)		- «-
Латвія	Державна земельна служба (Valsts zemes dienests)		- «-
Угорщина	Департаменту з географічної інформації (Térinformatikai Főosztálya)		- «-

Джерело: Побудовано автором.

Висновки. Виявлено, що в європейських країнах служби з управління державним земельним кадастром, насамперед, виконують завдання щодо збору, обробки, зберігання та організації доступу до кадастрової, геодезичної й картографічної інформації. В жодній з досліджених країн служби з управління державним земельним кадастром не є розпорядниками земель сільськогосподарського призначення державної власності.

Натомість в Україні спеціалізоване агентство з розпорядження земель сільськогосподарського призначення відсутнє, тому дану функцію виконує Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, що є однією з причин високої корупційної складової у системі управління земельними ресурсами й похідних від цього проблем, серед яких: недостатність достовірності та повноти існуючої земельно-кадастрової інформації; невідповідність правового статусу земельно-кадастрових відомостей і порядку ведення кадастру; відсутність ефективних електронних сервісів; відсутність ефективного контролю за використанням земель; недостатня автоматизація й інформатизація кадастрово-облікових процедур; відсутність національ-

ної інфраструктури геопросторових даних; непрозорість у розпорядженні землями державної власності; відсутність у повному обсязі інвентаризаційних даних, реєстру орендованих земель, реєстраційних даних щодо обмежень у використанні земель тощо.

У свою чергу завдання щодо розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення державної власності виконують спеціалізовані державні агентства, такі як: Агентство сільськогосподарської нерухомості (Agencja Nieruchomości Rolnych) у Польщі, Агентство з управління земельними ресурсами та регіонального розвитку (Societe d'amenagement foncier et d'etablissement rural) у Франції, Земельне приватизаційне агентство (Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH) в Німеччині, Державне Територіальне Агентство (Agenției Domeniilor Statului) в Румунії та ін.

Україна – держава, яка прагне стати повноправним членом Європейського Союзу, тому використання європейського досвіду при побудові й подальшому удосконаленні системи управління земельними ресурсами в кадастровій сфері має бути корисним для України.

Список використаних джерел

1. Головне Управління геодезії і картографії Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/Q8PkX6>.
2. Закон Польщі «Про геодезію і картографію» №30 [Електронний ресурс] / Польський Сейм. – 1989. – Режим доступу до ресурсу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19890300163>.
3. Decree No. 55-471 of 30 April 1955 on the renovation and conservation of the cadastre. Consolidated version to 08 August 2017 [Електронний ресурс]. – 1955. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/ZJqcPV>.
4. Постанова "Про створення та збереження ділянок землі для реєстрації земельних ділянок в заморських територіях" [Електронний ресурс]. – 1975. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/w2BYTz>.
5. Основні принципи ведення земельного Кадастру Франції [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5184-PGP>.

6. The official portal of cadastral map of France [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.cadastre.gouv.fr/scpc/accueil.do>.
7. Act on geodetic reference systems, networks and geotopographical reference data of the Confederation in Germany [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/a1Pq1N>.
8. Федеральне агентство картографії та геодезії Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bkg.bund.de/DE/Home/home.html>.
9. Національне агентство кадастру і реєстрації земель Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/rsEpw8>.
10. Постанова "Про організацію та функціонування Національного агентства кадастру і реєстрації земель" [Електронний ресурс] / Уряд Румунії. – 2004. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/fvwuSW>.
11. LAW of Czech «On surveying and cadastral bodies» №359 [Електронний ресурс] / Czech National Council. – 1992. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/gJjp4U>.
12. Управління з геодезії, картографії та кадастру Чехії [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.cuzk.cz/Uvod.aspx>.
13. Агентство земельних відносин та кадастру Республіки Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.arfc.gov.md/>.
14. Постанова Уряду Республіки Молдова "Про затвердження Положення про організацію та функціонування Агентства земельних відносин та кадастру, структури і межі її центрального офісу" [Електронний ресурс] / Уряд Республіки Молдова. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/LB9Zfc>.
15. Агентство геодезії, картографії та кадастру Болгарії [Електронний ресурс]. – 2000. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/M8bTJv>.
16. Закон Болгарії «Про кадастр, нерухомість та реєстрацію» [Електронний ресурс]. – 2001. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.mrrb.government.bg/zakon-za-kadastura-i-imotniya-registur/>.
17. Закон Словацької Республіки "Про геодезію та картографію" №215 [Електронний ресурс] / Національна Рада Словацької Республіки. – 1995. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/xwwnq3>.
18. Управління геодезії, картографії та кадастру Словацької Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.skgeodesy.sk/sk/ugkk/organizacne-clenenie/statut/>.
19. Державна земельна служба Латвії [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.vzd.gov.lv/lv/par-mums/valsts-zemes-dienests/>.
20. State Land Service Statute No 971 [Електронний ресурс] / Cabinet of Ministers Regulations of Latvia. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <https://m.likumi.lv/doc.php?id=241861>.
21. Департамент з географічної інформації Угорщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/GzaNSb>.
22. Постанова "Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру" [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/r6XdTk>.
23. Земельний кодекс України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2001. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/jnT3A2>.
24. *Тихенко О.В.* Стан та проблеми земельного кадастру в Україні / О.В. Тихенко // Землеустрій, кадастр та охорона земель в Україні: сучасний стан, Європейські перспективи: Матер. міжнар. конф., присвяченої 20-річчю створення факультету землепорядкування. – К.: МПБП «Гордон», 2016. – 236 с.
25. *Мартин А.Г.* Формування кадастрово-реєстраційної системи в Україні: моногр. / А.Г. Мартин, О.В. Тихенко. – К.: Медінформ, 2015. – 580 с.
26. *Заяць В.М.* Інвентаризація земель як інструмент формування державного земельного кадастру / В.М. Заяць, Н.М. Бавровська, Н.В. Мединська, О.В. Тихенко. – К.: ЦП "Компринт", 2016. – 280 с.
27. *Бавровська Н.М.* Особенности функционирования национальной кадастровой системы Украины в 2013 году / Н.М. Бавровська, А.В. Гришина // Наука и экономика. – 2013. – № 1. – С. 107-111.

Стаття надійшла до редакції 08.08.2017 р.

Фахове рецензування: 11.08.2017 р.

* * *