
ЗЕМЕЛЬНИЙ КАДАСТР

УДК 332. 2:332.3

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ В УКРАЇНІ ЯК СИСТЕМИ ФІКСАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ АКТИВІВ

Третяк А.М., доктор економічних наук, професор,
член-кореспондент НААН України
ННІ економіки та екології природокористування ДЕАПОУ
Мінприроди України

Обґрунтовано, що до основних проблем розвитку державного земельного кадастру в Україні як системи фіксації земельних активів необхідно віднести запис інформації про земельні та інші природні ресурси і права власності на них, використання й оцінку земель у складі державного земельного кадастру.

Постановка проблеми. Державний земельний кадастр — основа ефективного використання національного багатства України — землі. У зв'язку із цим варто згадати кілька філософських історій осмислення людством процесів і явищ, які можна позначити як нематеріальні події. В ході своєї історії людство придумало багато таких фундаментальних систем для фіксації нематеріальних подій: письменність, наприклад, — для фіксації мови, нотну грамоту — для музики, подвійну бухгалтерію для фіксації фінансових відносин. Якщо взяти таке фундаментальне поняття, як час, то всі люди відчують тривалість певних визначених подій, однак управляти часом та планувати події стало можливим тільки тоді, коли винайшли календар і годинник. Хоча, якщо вдуматися, що ж таке годинник і календар? — це нескладне обладнан-

ня. Точно так само великі діячі капіталізму знайшли й зафіксували можливість витягувати капітал там, де інші бачили тільки хаос. Усе це відбувалося завдяки вмінню фіксувати невидимий потенціал нагромадженого майна. Ми оточені величезною кількістю речей, які таять у собі капітал. Отже, капітал можна витягувати з утримуваних його активів. Напевно, у цей час саме цим слабким механізмом і нерозвиненими інститутами витягування капіталу з активів ми відрізняємося від найрозвиненіших країн світу. Постає питання, чому ж тоді не можемо перетворити земельні та інші природні ресурси однієї з найбагатших країн світу в капітал, який створить нову додаткову вартість і підвищить продуктивність?

Щоб бути корисним, капітал спочатку повинен бути описаний у земельно-майновому документі. В наших за-

хідних колег кожен актив, починаючи від земельної ділянки й закінчуючи будь-яким виробничим предметом, кожна будівля, одиниця обладнання відображені у документах, що абсолютно чітко визначають право власності. Й завдяки цьому активи живуть ніби в двох паралельних світах. Один світ — матеріальний, а другий — правовий. Вони здатні забезпечувати кредити.

Якщо взяти, наприклад, Сполучені Штати Америки, то відомо, що головним джерелом фінансування нового бізнесу тут є кредит, який видається під заставу нерухомості підприємця. Власність на Заході забезпечується зв'язком (невидимими нитками) з реальною матрицею для стягування податків і є підґрунтям для формування надійної житлово-комунальної системи й основою для створення цінних паперів, якими можуть бути заставні облігації, що відокремлюються від активів і обертаються на ринку. Завдяки цьому Захід «впорскує» свої активи й робить їх джерелом дедалі нового й нового капіталу.

На жаль, земельно-майнові відносини в країнах колишнього соціалістичного табору почали розвиватися зовсім недавно і порівняно зі столітніми діючими чинними системами є дуже незрозумілими. Як наслідок наша країна недокапіталізована на відміну від компаній, які випускають акцій менше, ніж розмір їхніх активів. Ми ж не маємо адекватного документального оформлення наших активів, і вони перетворюються в мертвий капітал. Саме механізм відокремлення капіталу від матеріальних та нематеріальних активів для приватної власності є основним багатством розвинених західних країн для

створення правової інфраструктури, яка лежить в основі системи власності й являє собою лише верхню частину складних земельно-майнових відносин, що функціонують у західних країнах. А найважливіша частина — це прихована інфраструктура перетворення речей та праці в капітал. І саме такою структурою відрізняється Єдиний кадастр об'єктів нерухомості в економічно розвинених західних країнах. За твердженням одного з провідних економістів світу Де Сота, лауреата Нобелівської премії, тільки 25 розвинених країн відрізняються наявністю єдиних систем кадастру об'єктів нерухомості [2].

Метою статті є дослідження основних проблем розвитку сучасної системи державного земельного кадастру в Україні як системи фіксації економічного потенціалу земельних активів.

Виклад основного матеріалу.

Україна має в своєму розпорядженні величезні земельні активи, площа яких сягає 604 млн га. Земельний капітал у структурі економічних активів національного багатства нашої держави посідає одне з провідних місць. Зокрема, його питома вага в складі природного капіталу становить 44%, а природного у складі національного багатства України — 40%. Сумарна вартість українських природних ресурсів (1,6 трлн дол. США) майже порівнюється, за даними гіпотетичної економічної оцінки, до відповідного підсумку промислово розвинених країн (Великобританії — 0,3 трлн дол. США, Італії — 0,2, Німеччини — 0,3, Франції — 0,5, Японії — 0,3 трлн дол. США). Україна значно перевищує зазначену групу країн за вартістю природного капіталу, а відповідно і земельного на душу населення

(35,5 тис. дол. США). Загальна вартість земельного капіталу в аграрному секторі економіки нашої держави становить 89,3 млрд дол. США, у тому числі природна складова — 70,8 та інтелектуальна складова — 18,5 млрд дол. Разом із тим вартість омертвленого капіталу на селі сягає близько 50 млрд дол. США [2].

Таким чином, Україна через відсутність сучасної системи земельного кадастру, яка відповідно до положень статті 1 Закону України «Про державний земельний кадастр» повинна містити відомості про землі, розташовані у межах державного кордону України, їхнє цільове призначення, обмеження в їх використанні, а також дані про кількісну та якісну характеристики земель, їхню оцінку, розподіл земель між власниками і користувачами та його складової — державної реєстрації земельної ділянки, що передбачає внесення відповідно до цього Закону відомостей про формування земельної ділянки і присвоєння їй кадастрового номера, ми не використовуємо більше половини свого національного багатства.

Якщо розглядати склад об'єктів, які згідно зі статтею 15 «Відомості про земельні ділянки», що включаються до державного земельного кадастру (*кадастровий номер; місце розташування; опис меж; площа; міри ліній по периметру; координати поворотних точок меж; дані про прив'язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі; дані про якісний стан земель та про бонітування ґрунтів; відомості про інші об'єкти державного земельного кадастру, до яких територіально (повністю або частково) входить земельна ділянка;*

*цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель); склад угідь із зазначенням контурів будівель і споруд, їхніх назв; відомості про обмеження у використанні земельних ділянок; відомості про частину земельної ділянки, на яку поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; нормативна грошова оцінка тощо), й об'єкти нерухомості за їхніми видами як об'єкти цивільного права, то можна виділити дві основні категорії нерухомих речей: об'єкти, які тісно пов'язані із землею і природні ресурси (рис. 1). Отже, більшість об'єктів, які повинен містити державний земельний кадастр **у ньому відсутні**, хоча є матеріальними і нематеріальними активами складних земельно-майнових відносин, що функціонують у західних країнах. Ми звикли більше називати нерухомістю будинки та споруди. Але лісові земельні ділянки, відокремлені водні об'єкти, гірські об'єкти тощо — це ті ж самі нерухомі речі, які також треба ідентифікувати й описувати. Правда, нині складно регламентувати ті відомості правового характеру про нерухомість, що описані в різних законодавчих актах і є в різних кадастрах. У нашій країні існує понад 30 кадастрів, які ведуться відокремлено й пов'язані із земельним кадастром, хоча мають просторове вираження. **Висновок нескладний, в Україні, на жаль, поки що більшість об'єктів землекористування та іншої нерухомості — в основному фактично «мертвий» капітал.***

Щоб зрозуміти, яку роль відіграє земельний кадастр у перетворенні об'єктів земельної власності в земельний капітал, розглянемо як у розвинених зарубіжних країнах підходять до управлін-

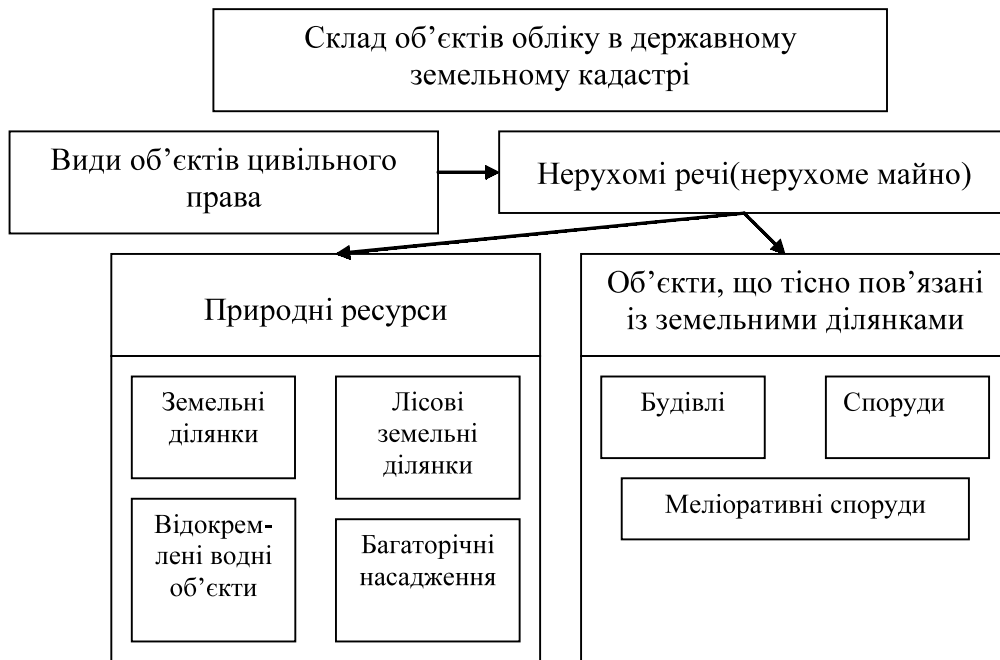


Рис. 1. Склад об'єктів обліку в державному земельному кадастрі

ня земельними ресурсами. Тепер у них під «управлінням земельними ресурсами розуміється процес визначення, запису й використання інформації про власність, використання земель та їхню оцінку, що забезпечує здійснення політики у сфері землекористування» [3]. В основі цього визначення лежать дослідження й відповідна дефініція вчених і фахівців Університету Дельфта (Delft University, Нідерланди) Пауля Ван дер Молена та Християна Леммена [4]. Отже, управління земельними ресурсами при цьому розглядається як частина земельної політики і немислиме без земельно-кадастрової інформації. Зарубіжні вчені доводять, **що реалізація основних засад земельної політики без поєднання функцій управління земельними ресурсами, землеустрою та земельного кадастру неможлива**. Вони пояснюють це такими причинами: земля — ключовий фінансовий актив для сільського і міського населення,

яке особливо не має вільних коштів; земля створює основу для підвищення ділової активності та функціонування ринкових і неринкових структур, включаючи господарства населення та державні підприємства; раціональне використання й доходи від землекористування впливають на економічне зростання і подолання бідності; земельні ресурси є головним чинником політичної стабільності й підвищення зайнятості населення; систематична деградація земельних ресурсів призводить до конфліктів і насильства, що спричиняє соціальні вибухи; деформований земельний ринок потребує обов'язкового регулювання.

В Україні нині найбільшою проблемою стає **запис інформації про земельні та інші природні ресурси і власність на них, використання й оцінку земель у складі державного земельного кадастру**. Розглянемо діючі тепер системи реального обліку земельних ділянок. Спочатку визначимо ті принципові позиції, які су-

проводжують державні системи обліку. Існує лише два види таких систем. Одну систему обліку застосовують, як правило, з метою управління, й об'єкти враховують для моделювання при розв'язанні завдань управління. Друга група систем обліку — це облік, що дає змогу по закінченні процедури державної реєстрації правовстановлюючих документів і земельних ділянок як основного об'єкта державного земельного кадастру ідентифікувати цей та інші об'єкти, які тісно пов'язані із земельними ділянками, відповідними правами й обов'язками з наслідками, що випливають.

Отже, **державний земельний кадастр в Україні має бути системою другого виду**. І це, насамперед, правова система як елемент системи держави. Тому положення, які містяться в Законі України «Про державний земельний кадастр», повинні бути спрямовані, передусім, на дотримання правової частини системи земельного кадастру. Об'єкти обліку, що фігурують у земельному кадастрі, — це земельна ділянка, яка є головним об'єктом нерухомості, будинки, меліоративні та інші споруди, багаторічні насадження (правда відомості про ділянки надр, ліси, і водні об'єкти відсутні). Це не повністю відповідає статті 181 Цивільного кодексу України.

Принципові позиції полягають у наступному: обов'язковість обліку всіх об'єктів у межах земельної ділянки поза залежністю від форми власності й місця знаходження на території України; обов'язковість єдності правил і технологій ведення державного земельного кадастру. Всі реєстраційні та облікові операції, операції по наданню інформації, наданню засвідчених виписок повинні здійснюватися за одними правилами. Ніяких інших вимог і тлумачень закону не повинно бути; безперервність ведення дер-

жавного земельного кадастру. Його не можна створити за один день, державний земельний кадастр вічний. Обороти об'єктів земельної власності відбувається щодня, а відповідно інформація кадастрової бази даних буде поповнюватися, змінюватися, враховуватися тощо, тобто це завдання на століття; публічність інформації. Земельний кадастр — це публічний реєстр. Тут не може бути закритої інформації. Інформація має бути структурована таким чином, щоб відомості з державного земельного кадастру як публічного реєстру були доступні кожному за зрозумілими правилами, встановленими нормативними актами. Не може бути відмовлено в одержанні інформації, якщо даний запит відповідає нормам закону.

Таким чином, повинна бути **реалізована презумпція офіційного опису врахованого об'єкта, тобто перевага офіційного опису відомостей, що є в державному земельному кадастрі, перед іншими описами цього об'єкта**, які є в нашій державі. Це принципова позиція, оскільки від імені держави об'єкт державного земельного кадастру визнається існуючим у тих межах і з тими характеристиками, які привласнені йому при формуванні та внесенні в Державний реєстр земель (рис. 2). Усі складові державного земельного кадастру взаємозалежні й пов'язані. Головне завдання системи — це забезпечення державних гарантій для власників зареєстрованих об'єктів земельного кадастру. Нині, на жаль, поки що для створення таких гарантій у системі державного земельного кадастру існує багато проблем.

Зокрема, реєстрація в державному земельному кадастрі його об'єктів — єдиний доказ для того, щоб виключити всі земельно-майнові суперечки, ходіння в різноманітні інстанції й можливості судів приймати



Рис. 2. Логічно-смысловая модель системи державного земельного кадастру в Україні

різні рішення. Тому має бути **одне джерело й запроваджені єдині правила інформаційного опрацювання відомостей**. Необхідно наблизитися до первинного джерела інформації, джерела доказу існування об'єктів у межах, які розуміються як просторові межі дії прав, а також має бути встановлений публічно-правовий режим використання та охорони земель. Звідси впливає ряд функцій державного земельного кадастру, які, напевно, багатьом відомі за аналогією із західними країнами.

Перша функція — облікова. Вона потрібна нам, насамперед, для забезпечення реєстрації прав на землю та інше нерухоме майно. Напевно, це найважливіші спонукальні мотиви для громадян і юридичних осіб, для чого потрібно підтверджувати операції з нерухомістю. Відповідно **необхідна оптимізація обліку в економічному просторі у цілому**.

Друга функція — фіскальна. Держава повинна формувати податкову базу на

основі реально існуючих даних і визначати кадастрову вартість об'єктів проведенням нормативної грошової (масової кадастрової) оцінки з метою оподаткування. Податкова служба на нинішній час має одну з найрозвиненіших інформаційних систем і готова до сприйняття й інтеграції для створення оподаткованої бази для об'єктів землекористування. Але перш ніж це зробити, необхідно створити інфраструктурну частину.

Третя функція — інформаційна, яка є дуже важливою. Це, передусім, забезпечення громадян нашого бізнес-співтовариства, держави достовірними, **юридично значущими відомостями про об'єкти землекористування** та іншого нерухомого майна, що дасть змогу підвищити конкуренцію й використовувати інформацію для державного планування та інвестиційних проектів у бізнесі.

Такою повинна бути система державного земельного кадастру, якщо нам удасться розв'язати викладені завдання й

інтегрувати діючі чинні інституціональні кадастрові структури. У першу чергу **переведення формування об'єктів землеустрою за відкритим форматом їхнього опису** для здійснення державного обліку земельних ділянок. І тоді тільки витяг із Поземельної книги стане необхідним та достатнім документом для реєстрації прав у системі Міністерства юстиції, яке, ми переконані, поверається зі своїм завданням.

Що для цього потрібно? Згідно зі статтею 11 «Вимоги до відомостей про об'єкти державного земельного кадастру» Закону України «Про державний земельний кадастр» відомості про об'єкти державного земельного кадастру при внесенні їх до державного земельного кадастру мають відповідати існуючим характеристикам об'єктів у природі (на місцевості), визначеним із точністю відповідно до державних стандартів, норм та правил, технічних регламентів. Із цією метою згідно з вимогами статті 19 використовуються як центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, так і іншими центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування **класифікатори, довідники й бази даних**, необхідні для ведення державного земельного кадастру. Всього таких нормативних документів, державних і галузевих стандартів, норм та правил потрібно близько 90. Зокрема, до основних із них, без яких неможливо ідентифікувати в

єдиній автоматизованій системі об'єкти земельного кадастру, належать класифікатори «Цільового призначення земель», «Земельних угідь», «Обмежень у використанні земель», «Обтяжень у використанні земель», «Земельних сервітутів», «Територіальних обмежень у використанні земель» та ін.

Висновки. До основних проблем розвитку сучасної системи державного земельного кадастру в Україні як системи фіксації економічного потенціалу земельних активів необхідно віднести запис інформації про земельні та інші природні ресурси і власність на них, використання й оцінку земель у складі державного земельного кадастру. Це зумовлено відсутністю: 1) одного джерела та єдиних правил інформаційного опрацювання відомостей про об'єкти кадастру; 2) оптимізованого земельного обліку в економічному просторі у цілому; 3) для об'єктів кадастру статусу юридично значущих відомостей; 4) системи формування об'єктів землеустрою за відкритим форматом їхнього опису; 5) класифікаторів «Цільового призначення земель», «Земельних угідь», «Обмежень у використанні земель», «Обтяжень у використанні земель», «Земельних сервітутів», «Територіальних обмежень у використанні земель» та інших щодо інтеграції розрізненої інформації про земельні ділянки й права на них.

Список літератури

1. Закон України «Про державний земельний кадастр», прийнятий 22 травня 2003 року № 858-IV // Відом. Верх. Ради України (ВВР). — 2003. — № 36. — Ст. 282.
2. *Третьяк А.М.* Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування : монографія. — Львів: СПОЛОМ, 2011. — 520 с.
3. Land Administration Guidelines, UN, ECE/WPLA, New York, Geneva, 1996. — P. 91.
4. *VanderMolen P.* Unconventional approaches to land administration / P. VanderMolen, C.H. F. Lemmen. — UN/FIG, Comm. 7, Nairobi Kenya, 2004. — P. 30.

* * *

Обосновано, что к основным проблемам развития государственного земельного кадастра в Украине как системы фиксации земельных активов необходимо отнести запись информации о земельных и других природных ресурсах и права собственности на них, использование и оценку земель в составе государственного земельного кадастра.

* * *

It is proved that the main problems of the development of the state land cadastre in Ukraine as the locking system of land assets must include a record of information about the land and other natural resources and the rights of ownership of, and evaluate the use of lands in the state cadastre.

УДК 332.6 : 004.9-332

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Назаренко Н.М., кандидат сільськогосподарських наук, доцент
Ляш О.С.

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Охарактеризовано систему інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами, яка повинна сформувати єдиний інформаційний простір.

Постановка проблеми. В умовах економічного реформування значно зростає роль державного земельного кадастру, який є інформаційною базою для ефективного управління земельними ресурсами, ведення земельної статистики, землеустрою, регулювання земельних відносин, підтримки податкової та інвестиційної політики держави і розвитку ринку земель, обґрунтування розмірів плати за землю. Державний земельний кадастр містить систему необхідних відомостей і документів про правовий режим земель, їхній розподіл серед власників землі та землекористувачів, у тому числі орендарів, за категоріями земель, якісню

характеристику і народногосподарську цінність земель. Ведення державного земельного кадастру забезпечується проведенням топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувальних, реєстрацією землеволодінь та землекористувань і договорів про оренду землі, обліком кількості та якості земель, бонітуванням ґрунтів, економічною та грошовою оцінкою земель [1].

Мета статті — охарактеризувати систему інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами і показати її значення у веденні належного рівня земельного кадастру.