

УДК 332. 3:332.6

Обґрунтовано вдосконалення поняття сучасного земельного кадастру в Україні, його структуру та складові як основоположну наукову базу розвитку багатофункціональної моделі системи державного земельного кадастру.

Ключові слова: земельний кадастр, реєстр земель, багатофункціональна система.



Концептуальні засади розвитку багатофункціональної моделі ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ в Україні

Постановка проблеми

Світова практика свідчить, що реальним механізмом наведення порядку у правовому статусі використання земель, регулюванні земельних відносин і введенні земельної власності в економічний обіг як капіталу може бути тільки земельний кадастр, у процесі ведення якого комплексно вирішуються правові, соціально-економічні, організаційно-територіальні та екологічні завдання. Тому всі дії, пов'язані з перерозподілом земель, утворенням нових землеволодінь і землекористувань, організацією ефективного використання й охорони земель варто здійснювати тільки на основі достовірної земельно-кадастрової інформації про об'єкти земельної власності як основи ефективного використання національного багатства України — земельних та інших ресурсів, а також управління землекористуванням юридичних і фізичних осіб. Значимість державного земельного кадастру країни в сучасних умовах важко переоцінити. Таким чином, стратегічний розвиток земельних перетворень і виведення їх на якісно новий рівень — завдання об'ємне й довгострокове, яке потребує проведення розумної державної земельної політики щодо подальшого розвитку системи земельного кадастру. Це також пов'язано і з тим, що в Україні повинна бути запроваджена багатофункціональна модель системи управління земельними ресурсами [1], яка відповідно вимагає переходу на багатофункціональну модель системи державного земельного кадастру.

Антон ТРЕТЯК,
доктор економічних наук,
професор,
член-кореспондент НААН України,
директор ННІ економіки та
екології природокористування
Державної екологічної академії
післядипломної освіти та
управління Мінприроди України

Мета статті — обґрунтувати сутнісні ознаки сучасного земельного кадастру, його структуру та складові як основоположну наукову базу розвитку багатофункціональної моделі системи державного земельного кадастру в Україні.

Виклад основного матеріалу

Земельний кадастр, як і землеустрій, є важливою правовою та інформаційною складовою системи управління земельними ресурсами в Україні, бо в ньому має міститися система відомостей і документів про правовий режим використання земель, їх розподіл серед власників землі та землекористувачів, у тому числі орендарів, якості і цінності землі, інформацію про місце розташування земельних ділянок тощо. Найчастіше визначення «кадастру» пов'язують з поняттям «нерухомість» при виконанні опису, який містить інформацію про кількість та вартість кожного об'єкта і його розміщення на карті.

Тож що таке кадастр? Кадастр (*французькою cadastre — реєстр*) — реєстр відомостей і документів, що містять відомості про правовий режим природних об'єктів (земельний кадастр, кадастр нерухомості, водний кадастр, лісовий кадастр тощо), їх власників, оцінку вартості та інші фактори. Найважливішим з перерахованих вище кадастрів є земельний кадастр, поняття якого розглянемо більш докладно.

Почнемо з визначення земельного кадастру. Земельний кадастр — (*cadastre*) — систематизований звід, реєстр відомостей і документів про правовий режим земель, їх кількість та якості, інформацію про розмір, конфігурації, цільове призначення, місце розташування земельних ділянок (їх кадастровий номер), оцінку вартості, інформацію про власників і користувачів землі (архів зміни власників).

Професор Магазинщиков Т.П. [2, с. 9] констатує, що слово кадастр походить від латинського слова *caput*, що означає *податний предмет*, а також слова *capitulum*, яке означає *опис податних предметів*. Початково кадастр був книгою, яка містила список оподатковуваних земель із зазначенням площі, якості ґрунтів і розміру земельного податку. Таким чином, у вузькому розумінні земельний кадастр — це книга (реєстр) про предмети земельного оподаткування; в широкому розумінні в умовах приватної власності на землю — це визначена система дій з обліку, опису і оцінки землі, що здійснюється державою з метою одержання відомостей про землю (земельні ділянки) для оподаткування, а саме спеціальний державний обліково-оціночний захід.

У Європейських країнах [3, с. 30] під кадастром розуміють сукупність записів про землі, яка складається з двох частин:

- 1) серії карт або планів, які показують розмір і місце розташування земельних ділянок;
- 2) текстових записів, які описують властивості землі.

Функція кадастру полягає в тому, щоб зібрати і зробити доступною графічну та текстову інформацію у підтримці реєстрації правового титулу, оцінки нерухомості та раціонального використання земельних ресурсів. Він відрізняється від реєстру земель тим, що реєстр за своєю суттю має справу з правами власності та суб'єктивними правами, які приєднані до землі, а кадастр звернений до більш широкого набору атрибутів. Карти і зйомки, вироблені як частина кадастру, можуть ви-

користуватися для підтримки системи реєстрації земель. І насправді у багатьох країнах термін «кадастрова зйомка» застосовується як назва зйомки земель, що здійснюється для цілей обліку швидше прав власності, ніж вартості. Цей процес можна назвати складанням опису земель.

В основі кадастрів лежить власність на земельну ділянку, яка являє собою обмежену правом власності територію; або оподатковувана територія, яка може відрізнитися від площі, що знаходиться у власності; або територія, обмежена землекористуванням, а не правом власності на землю. Кадастри можуть підтримувати облік майнових прав, оподаткування земель або облік використання земель. Або ж вони можуть бути багатоцільовими і забезпечувати широкий спектр інформації, пов'язаної із землею. У таких випадках

найкраще, якщо вони будуються на земельній ділянці, що становить основу власності, оскільки це є правовою основою для всіх угод, пов'язаних із землею. Багатоцільова земельно-кадастрова і реєстраційна система створює нові можливості, щоб підвищити вартість пов'язаних із землею даних за рахунок опрацювання і використовувати їх на внутрішньому і міжнародному ринках. У разі якщо формальний правовий титул на землю ще не узаконений, в основі такого багатоцільового обліку може бути земельна ділянка, що обмежена правами користування.

Як зазначають провідні європейські фахівці у сфері управління земельними ресурсами [3, с. 31], і кадастр, і реєстр земель мають функціонувати у чітких правових рамках. Кадастр має бути заснований на повному охопленні країни; реєстр земель, навпаки, може не враховувати всі землі, оскільки може не бути обов'язковою реєстрація права власності. Однак обов'язкову реєстрацію слід підтримувати, якщо здійснюються операції із землею при впровадженні або розширенні реєстрації земель. У цьому випадку окремим територіям може бути відданий пріоритет, а інші райони можуть на певний час виключатися з метою максимального використання земельних ресурсів. Разом з тим, майже в кожній країні тлумачення терміну «кадастр» дещо відрізняється. За загальним визнанням, кадастр — це різновид земельної інформаційної системи з сучасною інформацією про право власності на земельні ділянки і, можливо, будівлі, їх вартість та використання, поряд з характеристиками навколишнього середовища і соціально-економічних умов [3, с. 31]. Узагальнюючи досвід Європи щодо ведення кадастру можна констатувати, що дані в кадастрі можуть включати геометричні дані (*координати, карти*), адреси об'єктів нерухомості, землекористування, інформацію про нерухоме майно, характер і тривалість володіння, відомості про конструкції будинків і квартир, про населення і податкову оцінку земель.



В Україні, у редакції Земельного кодексу України, до прийняття Закону України «Про Державний земельний кадастр», поняття «земельного кадастру» визначалося як єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності та права користування земельними ділянками або 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. Разом з тим, згідно зі статтею 1 Закону України «Про державний земельний кадастр», 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 і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами. Як бачимо, суть визначення в Законі України «Про Державний земельний кадастр» — як єдина державна геоінформаційна система документів і відомостей — не відповідає загальноприйнятому у світовій практиці.

Важко уявити процес оподаткування чи управління земельними ресурсами та землекористуванням без урахування інформації про кожну земельну ділянку, юридично не визначені і не підтверджені межі ділянок, без урахування розміру, місця розташування, правового режиму, їх кадастрових номерів, функціонального призначення та інших параметрів.

Земельному кадастру відповідно властиві такі операції:

- 1) облік земель і земельних ділянок;
- 2) природноісторичний і економічний опис земель і земельних ділянок;
- 3) оцінка земель і земельних ділянок.

Питання про значення кожної операції при веденні кадастру в різний час і в різних країнах ставилися по-різному. В одних випадках в кадастрі головна увага приділялась обліку земель, в інших — природноісторичному або економічному опису їх, в третій — оцінці чи якомусь іншому поєднанню операцій. У всіх випадках облік і оцінка земель є безумовними складовими частинами земельного кадастру, але способи здійснення їх можуть бути різними. Обов'язковий облік просторового положення земель та земельних ділянок.

Наприклад, у Швеції відповідно до Постанови про реєстр нерухомості (SFS 1974:1059, стаття 3 [4]) ведеться Реєстр нерухомості, який складається з таких реєстрів: 1) головний реєстр; 2) кадастрова індексна карта (карта відміток АОД — цифрова реєстраційна карта); 3) реєстр координат; 4) реєстр планів; 5) реєстр території (блоків); 6) реєстр адрес; 7) реєстр загальних інженерних споруд (реєстр об'єктів спільного користування). У Швеції терміни «нерухомість», «нерухоме майно» тлумачаться відповідно до визначення Земельного кодексу Швеції і включає землю, що, зокрема, відповідає положенням Цивільного кодексу України. Реєстр блоків і реєстр адрес ведуться тільки за рішенням муніципалітетів. Відповідно до статті 4 ведення реєстру нерухомості здійснюється державним кадастровим органом або муніципальним кадастровим органом, якщо такий створений муніципалітетом.

В Україні, як зазначено у статті 2 Закону України «Про Державний земельний кадастр», Державний

земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при: регулюванні земельних відносин; управлінні земельними ресурсами; організації раціонального використання та охорони земель; здійсненні землеустрою; проведенні оцінки землі; формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів; справлянні плати за землю.

Отже, Державний земельний кадастр має різні функції в галузі земельних відносин та організації використання і охорони земель. Ці різні функції і обумовлюють склад, зміст та порядок ведення кадастру. Разом з тим, Закон України «Про Державний земельний кадастр» не визначає складових земельного кадастру, як це було раніше в Земельному кодексі України. Сьогодні зазначеним Законом визначено тільки документи, які створюються під час ведення Державного земельного кадастру. Зокрема, статтею 18 Закону визначено, що документами Державного земельного кадастру, які створюються під час його ведення, є: індексні кадастрові карти (плани) України, Автономної Республіки Крим, областей, районів, сіл, селищ, міст; індексні кадастрові карти (плани) кадастрової зони, кадастрового кварталу; кадастрові карти (плани) Автономної Республіки Крим, областей, районів, сіл, селищ, міст, інші тематичні карти (плани), перелік яких встановлюється Порядком ведення Державного земельного кадастру; Поземельні книги.

Ці документи забезпечують тільки природноісторичний опис земель і земельних ділянок.



Відповідно до положень статті 10 Закону України «Про Державний земельний кадастр» об'єктами Державного земельного кадастру є:

- землі в межах державного кордону України;
- землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць;
- обмеження у використанні земель;
- земельна ділянка.

Відповідно необхідний облік просторового положення цих об'єктів. Разом з тим, Закон України «Про Державний земельний кадастр» повної відповіді на це запитання не дає, оскільки відсутні реєстри (книги обліку та опису) земель в межах державного кордону України, в межах територій адміністративно-територіальних одиниць, в межах сільських рад як територій узгодження інтересів територіальних громад та держави, режиму землекористування територій територіальних обмежень у використанні земель.

Крім того, в Україні сьогодні великою проблемою стає процес запису інформації про земельні та інші природні ресурси і власність на них, використання та оцінку земель у складі державного земельного кадастру. Розглянемо діючі нині системи реального обліку земельних ділянок. Спочатку визначимо ті принципові позиції, які супроводжують державні системи обліку. Існує лише два види таких систем. Одна система обліку застосовується, як правило, з метою управління, і об'єкти враховуються з метою моделювання при вирішенні завдань управління. Друга група систем обліку — це облік, що дозволяє по закінченні процедури реєстрації об'єктів державного земельного кадастру ідентифікувати ці та інші об'єкти, що тісно пов'язані із земельними ділянками (земельні поліпшення), відповідними правами й обов'язками з наслідками, що впливають. Отже, Державний земельний кадастр в Україні має бути системою другого виду. І це насамперед правова система як елемент інституціональної системи держави.

Тому положення, які містяться в Законі України «Про Державний земельний кадастр», повинні бути націлені насамперед на дотримання правової частини системи земельного кадастру. Об'єкти обліку, які фігурують у земельному кадастрі, це, в першу чергу, земельні ділянки, що є головним об'єктом нерухомості, будинки, меліоративні та інші споруди, багаторічні насадження (*сьогодні відомості про ділянки надр, ліси, і водні об'єкти відсутні*). Це не відповідає статті 181 Цивільного кодексу України. Відповідно Державний земельний кадастр повинен визначатися як єдина державна система відомостей та документів, які підтверджують факт виникнення земельної ділянки або припинення її функціонування та її поліпшень, місце розташування та правовий режим використання земель, оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, їх розподіл між власниками землі та землекористувачами.

Отже, є очевидним, що існуючий Закон України «Про Державний земельний кадастр» не відповідає сучасним вимогам загально прийнятого у світовій практиці поняття та сутності земельного кадастру.

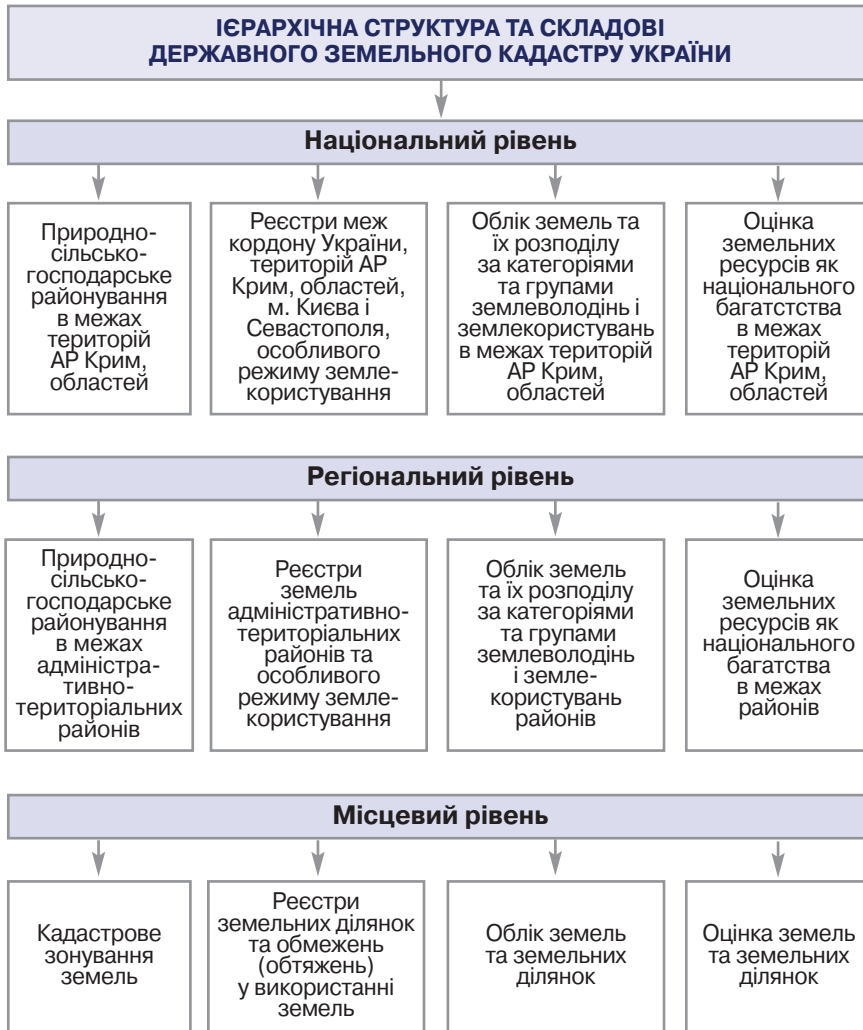
Державний земельний кадастр України має ієрархічну схему, яка складається з трьох рівнів: загальнодержавний, регіональний і місцевий. На регіональному рівні систематизуються відомості про землі та земельні ділянки окремих населених пунктів і районів. На державному рівні систематизуються дані по областях, Автономній республіці Крим, а також міст Києва та Севастополя. Місцевий рівень містить документи і відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць, кадастрових зон, кадастрових кварталів, земельних ділянок, про кількісну і якісну характеристики земель, їх оцінку, власників і користувачів земель, індексну карту, кадастровий план села, селища, міста, району. Разом з тим, до місцевого рівня відносяться території сільських рад, як територій узгодження інтересів територіальних громад та держави, територій регулювання земельних відносин, організації раціонального використання та охорони земель, здійснення землеустрою на місцевому рівні, проведенні оцінки землі, формування та ведення містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів, справляння плати за землю.

На рис. (стор. 18) приведена логічно-смісловова модель ієрархічної структури та складових державного земельного кадастру в Україні. Новими елементами в ній є:

- 1) на національному рівні: реєстри меж кордону України, територій АР Крим, областей, м. Києва і Севастополя, особливого режиму землекористування; облік земель та їх розподілу за категоріями та групами землеволодінь і землекористувань в межах територій АР Крим, областей; оцінка земельних ресурсів як національного багатства в межах територій АР Крим, областей;
- 2) на регіональному рівні: реєстри земель адміністративно-територіальних районів та особливого режиму землекористування; облік земель та їх розподілу за категоріями та групами землеволодінь і землекористувань районів; оцінка земельних ресурсів як національного багатства в межах районів;
- 3) на місцевому рівні: облік земель та земельних ділянок.

Рисунок

**ЛОГІЧНО-СМИСЛОВА МОДЕЛЬ ІЕРАРХІЧНОЇ СТРУКТУРИ
ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ**



Література

- Третяк А.М. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами / А.М. Третяк, Р.М. Курильців, Н.А. Третяк // Землевпорядний вісник. — 2013. — № 9. — С. 25-28.
- Магазинчиков Т.П. Земельный кадастр. — Львов: Вища школа. Изд-во при Львов. ун-те, 1980. — 388 с.
- Управление земельными ресурсами в Европе: Тенденции развития и основные тенденции. Организация объединенных наций. Нью-Йорк — Женева. 2005. 148 с.
- Недвижимость в Швеции (законодательство и сравнительный анализ): Практик. пособие / Авт. В.А. Дорошкевич, В.М. Зарьков, С.А. Шаров, А.Н. Коллонтай, Под ред. Г.В. Дутко, М.В. Кобасы. — Мн.: Минсктиппроект, 2004. — 416 с.
- Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. №2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3.
- Закон України «Про державний земельний кадастр»: прийнятий 7 липня 2011 року № 3613-VI // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). — 2012. — № 8.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ
МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ
ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА В УКРАИНЕ

Третяк А.М.

Обосновано совершенствование понятия современного земельного кадастра в Украине, его структуру и составляющие как основополагающую научную базу развития многофункциональной модели системы государственного земельного кадастра.

Ключевые слова: земельный кадастр, реестр земель, многофункциональная система.

* * *

Третяк А.Н., доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент НААН Украины, Государственная экологическая академия последипломного образования и управления, Минприроды Украины, г. Киев, tretiak2@ukr.net

Висновки

Державний земельний кадастр — це єдина державна система відомостей та документів, які підтверджують факт виникнення земельної ділянки або припинення її функціонування та її поліпшень, місце розташування та правовий режим використання земель, оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, їх розподіл між власниками землі та землекористувачами.

Враховуючи, що в Україні має бути запроваджена багатофункціональна модель управління земельними ресурсами, модель багатофункціональної системи державного земельного кадастру додатково до існуючої системи має включати такі підсистеми:

- на національному рівні: реєстри меж кордону України, територій АР Крим, областей, м. Києва і Севастополя, особливого режиму землекористування; облік земель та їх розподілу за категоріями та групами землеволодінь і землекористувань в межах територій АР Крим, областей; оцінка земельних ресурсів як національного багатства в межах територій АР Крим, областей;
- на регіональному рівні: реєстри земель адміністративно-територіальних районів та особливого режиму землекористування; облік земель та їх розподілу за категоріями та групами землеволодінь і землекористувань районів; оцінка земельних ресурсів як національного багатства в межах районів;
- на місцевому рівні: облік земель та земельних ділянок.

THE CONCEPTUAL BASIS FOR THE DEVELOPMENT
OF MULTIFUNCTIONAL MODEL
OF LAND CADASTRE IN UKRAINE

Tretiak A. M.

In the paper the improvement of the concept of a modern land cadastre in Ukraine is grounded. The structure and the components of a modern land cadastre in Ukraine as fundamental scientific base for the development of multifunctional model of system of the state land cadastre are researched.

Keywords: land cadastre, land registry, multifunctional system.

* * *

Tretiak A.M., professor, corresponding member of the Academies of Ukraine, Doctor of Economic Sciences, State Environmental Academy of Postgraduate Education and Management, Ministry of Environmental Protection of Ukraine, Kyiv, tretiak2@ukr.net