

УДК 502.33: 332.2

Р. Б. Таратула,
к. е. н., доцент, завідувач кафедри земельного кадастру,
Львівський національний аграрний університет

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВИХ СИСТЕМ

R. Taratula,
Ph.D., associate professor, head of the land cadastre, Lviv National Agrarian University

FOREIGN EXPERIENCE OF CADASTRE SYSTEMS

Проаналізовано світовий досвід організації земельно-кадастрової системи. Згруповано чинники розвитку земельно-кадастрової системи за юридичними, технічними та економічними напрямками. Визначено, що в Україні значною проблемою є процес реєстрації інформації про земельні ресурси, права власності, використання та оцінку земель у складі земельно-кадастрової системи. Запропоновано використовувати інформацію для побудови планів використання земель, що забезпечить збалансований розвиток земельних відносин із мінімізацією рівня забруднення довкілля.

Analyzed the international experience of the land cadastre system. Grouped factors of land cadastre system for the legal, technical and economic fields. Determined that in Ukraine major problem is the registration of information about land, ownership, use and assessment of lands in the land cadastre system. A use information to build land-use plans that will ensure sustainable development of land relations with minimization of environmental pollution.

Ключова слова: земельно-кадастрові системи, інформаційне забезпечення, управління, земельні ресурси, земельна реформа.

Key words: cadastral system, information security management, land resources, land reform.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розвиток земельних відносин в Україні — надзвичайно важливий процес. Оскільки земля вважається найціннішим багатством, вдосконалення інструментів її обліку та контролю постають першочерговим завданням для забезпечення збалансованого розвитку держави.

Земельний кадастр в Україні потребує значного вдосконалення. При чому необхідно враховувати, що наша країна досі знаходиться на перехідному етапі до ринкової економіки. І ті кадастрові системи, які зараз ефективно функціонують у розвинених країнах (Німеччина, Франція, США), втраять свою ефективність, якщо бездумно екстраполювати їх принципи в вітчизняне інституціональне поле.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні основи й узагальнення практичного досвіду із розвитку земельно-кадастрових систем знайшли своє відображення в працях вітчизняних науковців: І. Бистрякова, С. Булігіна, Д. Добряка, В. Кривога, В. Леонця, Л. Новаковського, О. Новоторова, С. Осипчука, А. Сохничка, М. Ступеня, А. Третяка та інших. Проте недосконалість земельного законодавства та недостатній рівень інформативності сучасних земельно-кадастрових документів зумовили потребу подальших досліджень у цьому напрямі.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є проведення порівняльного аналізу зарубіжного досвіду розвитку земельно-кадастрових систем та розроблення на його основі пропозицій щодо удосконалення вітчизняної земельно-кадастрової системи з урахуванням сучасних вимог ринкової економіки.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ

Для забезпечення сталого розвитку земельних відносин в Україні, потрібно вдосконалити чинну земельно-кадастрову систему, але таким шляхом, який використовували зарубіжні країни, знаходячись на тому ж етапі розвитку, що і Україна зараз. Закордонний досвід з питань формування і функціонування земельно-кадастрової системи важливо об'єктивно проаналізувати і виокремити саме ті фактори, які матимуть позитивний вплив на розвиток земельних відносин в Україні.

Франція. Земельно-кадастрова система в даній країні вважається найрозвинутішою системою у всій Європі. Метою створення французької кадастрової системи як яскравого представника "наполеонівських" систем, стало достовірне та справедливе оподаткування власників та користувачів земельних ділянок.

Національна служба кадастру реалізовує свої повноваження за трьома основними напря-

Таблиця 1. Зарубіжний досвід розвитку земельно-кадастрових систем

Країна	Рік зачаткування кадастру	Відповідальний орган	Головні функції кадастрової системи	Нормативна база
Франція	1925 рік	Національна служба кадастру; Служба національної документації кадастру, Дирекції податкових служб департаментів	Облік кількості та якості земель з метою оподаткування, поновлення застарілих кадастрових планів, координація, перевірка і централізація зйомок земельних ділянок	Національні директиви облаштування територій, Декрет Міністерства фінансів про створення Цифрового кадастрового плану
США	1785 рік	Публічна земельно-знімальна система (PLSS) Головний земельний офіс (GLO)	Поділ території на кадастрові блоки та секції, система реєстрації прав	Декрет про землю; Закон про гометоди
Німеччина	16 жовтня 1934 року	Федеральне агентство картографії і геодезії (ВКВ), Геоінформаційний офіс бундестагу (BGIO)	оподаткування та встановлення ціни на землю, земельно-оціночні роботи	Національні та локальні уряди, окремі громадяни та бізнес
Канада	1961 рік	Департамент лісового господарства та розвитку сільських місцевостей, Служба інвентаризації земель	Розробка єдиної класифікації земель, економічна оцінка, реєстрація землі	Закон про реконструкцію і розвиток сільського господарства, Кадастровий кодекс
Італія	1860 рік	Міністерство економіки і фінансів, Департамент казначейства (організація обліку та оцінки нерухомості), департамент території (кількісні та якісні характеристики території)	Створення і наповнення кадастру, зберігання і актуалізація інформації	Закон про кадастр земель, Королівський декрет від 08 жовтня 1931 року № 1572
Іспанія	середина XIX ст.	Муніципальні органи влади	Оцінка, накопичення географічної кадастрової інформації, базової інформації, оподаткування	Громадянський кодекс, Закон про землю

Джерело: систематизовано автором на основі [1; 5—7].

мами (службами): адміністративний, юридичний та технічний [4].

Адміністративна служба здійснює:

- формування кадастрових реєстрів;
- реєстрацію передачі права власності на земельку ділянку;
- видачу копій та виписок з кадастрових документів;
- нарахування податків з землі.

Юридична служба земельного кадастру:

- розмежування власності на землю;
- ідентифікацію даних про землю, її окремих ділянок;
- ведення земельно-кадастрової книги.

Технічна служба:

- відновлення старих та пошкоджених картографічних планів;
- координація, перевірка та централізація знімання земельних ділянок;
- збереження межових знаків та геодезичної мережі в цілому.

Сполучені Штати Америки. З огляду на велику площу, в США не існує єдиної земельно-кадастрової системи, дія якої б поширювалась на всю територію країни. Кожен штат має свою кадастрову систему, але основні принципи лишаються незмінними. До цих принципів відноситься поділ території кожного штату на кадастрові блоки та секції. Територія штату ділиться на чотири великі

частини (по горизонталі — базовою лінією, по вертикалі — головним меридіаном). Наступний рівень поділу — колони та строфи, які утворюють квадрати зі стороною 6 миль. І сам цей квадрат ділиться на 36 частин (квадрати зі стороною в 1 милю). Кожній частині присвоюється свій ідентифікаційний номер. Потрібно відзначити гнучкість підходів до класифікації земель у США, тому що вона спрямована на вирішення конкретних цілей використання земель.

Особливістю ведення кадастру в США є Актова система реєстрації прав [5]. Держава, виступаючи лише в ролі реєстратора, не бере на себе ніякої відповідальності стосовно контролю за дотриманням законності здійснення операцій з землею.

Німеччина. Головною особливістю земельно-кадастрової системи в Німеччині є відсутність федерального рівня. Кожна федерація має свій головний офіс та регіональні представництва. Роботи з реєстрації здійснених операцій з землею покладені на спеціальних працівників — ліцензованих осіб. Ліцензію землевпорядника може отримати особа, яка має необхідну університетську освіту та два роки практичного досвіду. Окрім цього потрібно здати державний іспит [5].

Земельно-кадастрова система Німеччини має дві складові: кадастр нерухомості та господарський кадастр [7]. В першому класифіка-

ція земель здійснюється за природними, економічними та юридичними показниками. В господарському ж кадастрі поділ відбувається за землі безпосередньо сільськогосподарського призначення (рілля, сади, виноградники тощо), лісогосподарські види (ліси, болота та землі, не придатні до обробітку), землі під забудову та інші землі (дороги, аеродроми тощо).

Для достовірної та справедливої оцінки землі в Німеччині земельно-оціночні роботи передбачали детальне вивчення ґрунтів за генетико-морфологічними ознаками для визначення продуктивності тієї чи іншої ділянки землі сільськогосподарського призначення. Цей процес називається бонітуванням.

Інформацію, отриману в результаті бонітування, в поєднанні з даними, отриманими від економічної оцінки, можна використовувати для оцінювання ділянки за 100-бальною шкалою та розподілити землі на сім груп: в першу групу потрапляють кращі землі, а в останню, сьому, відповідно, найгірші.

Матеріали оцінки земель сільськогосподарського призначення використовуються для планування виробничого районування території, розміщення виробничих потужностей, створення планів перспективного використання земель.

Канада. Відповідальний за ведення кадастру орган — служба інвентаризації земель, забезпечує вивчення земель за однаковими для всієї країни критеріями з метою надання повних та точних даних стосовно потенційної продуктивності земель федеральним та провінційним органам влади [7]. На основі отриманих даних формується оптимальна система планування і управління земельними ресурсами, прогнозування трансформації угідь. Виділяють чотири типи оцінки земель: для сільськогосподарства, лісового господарства, для рекреаційних цілей та відтворення фауни.

Реєстраційна система дозволяє отримати повну правову інформацію про земельну ділянку, а також виконати історичний пошук, тобто визначити всіх власників земельної ділянки від сьогодення до першого її власника, звичайно, за відповідну плату. Таку роботу можна виконати, завдяки чіткій системі нумерації прав власності та наявності картографічного матеріалу на всі зареєстровані ділянки. Історичний пошук деякі покупці здійснюють для того, щоб провести операцію купівлі землі з найменшим ризиком для себе [7].

Італія. В країнах, в яких діє наполеонівська кадастрова система, до визначення просторового знаходження земельної ділянки підходять по-різному. Так, в Італії земельний кадастр

розділяється на "горизонтальний", до нього відносяться об'єкти, що знаходяться на горизонтальній площині землі, і "вертикальний", так званий урбаністичний, куди входять такі об'єкти, як будівлі і споруди, а також об'єкти для промислового і комерційного використання.

Досить слабкою в наполеонівській кадастровій системі є юридична сторона. В Італії дані кадастру не вважаються правовизначними, тобто, довідки, отримані з реєстру, не мають юридичної сили, що тягне за собою низку правових негативних наслідків для покупців [6].

Іспанія. Кадастрова система Іспанії являється яскравим представником наполеонівської системи. Для кадастрової системи цього типу управління нею, як правило, централізовано, на муніципалітети покладено виконання робіт з кадастру.

Спочатку наполеонівський кадастр мав виключно фіскальний характер, але сучасні тенденції розвитку світової економіки розширили цільової діапазони кадастру [6]. В Іспанії кадастр має фіскальний характер. Кадастрова система цього типу зазвичай складається з картографічної і текстової (графічної) частин. У кадастр включені реєстр прав і кадастрові карти. Реєстри, як правило, взаємодіють, але не інтегровані. Додатково в кадастри включаються реєстри, що містять відомості природного і кліматичного характеру. Так, в кадастр Іспанії включені реєстри про ґрунти і природні ресурси.

Особливістю земельного кадастру саме в Іспанії [6] є розділення його на міський та сільський. Сільський кадастр ведеться з двома напрямками: інвентаризація земель сільськогосподарського призначення в цілях реєстрації та використання кадастру в цілях оподаткування.

Інформація, що міститься в земельному кадастрі Іспанії, відображає не лише дані про сучасний стан земель, а й показує зміни різного характеру: фізичного, економічного та юридичного (рис. 1).

Реєстрація зазначених змін у кадастрі не лише дозволяє розширити інформаційну базу для проведення максимально точних оцінок земель та прогнозів їх використання, а й забезпечує потенційного покупця земель інформацією про попередніх власників та про форми використання ними конкретної території.

Визначимо місце вітчизняної земельно-кадастрової системи. Офіційно земельний кадастр ведеться в Україні з початку 80-х років минулого століття. На думку Р. Панас, сучасна система включає в себе наступні елементи [4]:

- кадастрове зонування;
- кадастрові знімання;

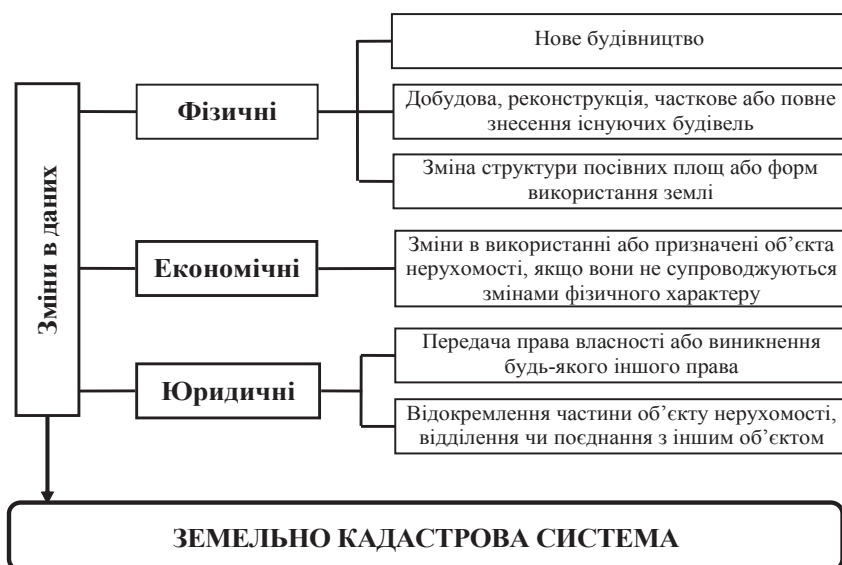


Рис. 1. Характеристика змін у даних земельно-кадастрової системи Іспанії

Джерело: сформовано автором на основі [7].

- бонітування ґрунтів;
- економічна оцінка;
- грошова оцінка і державна реєстрація земельних ділянок;
- облік кількості та якості земель та ін.

Значною проблемою проведення бонітування в Україні є наявність застарілих баз даних, деякі з яких містять інформацію лише за 1987 рік. Провести достовірну оцінку та створити об'єктивні плани, опираючись на подібну інформацію, неможливо, а оновлення баз просувається значно повільніше, ніж необхідно, у зв'язку з нестачею коштів в державному бюджеті.

Важливо розуміти, що сама земельно-кадастрова система в Україні, незважаючи на неактуальність наявних в неї даних про стан земель, потребує принципів змін.

Візьмемо визначення, яке пропонує Закон України "Про Державний земельний кадастр" [2], де вказано, що Державний земельний кадастр — 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.

Дане визначення має ряд недоліків, оскільки не в повній мірі висвітлює принципи та функції, які мають бути притаманні земельно-кадастровій системі європейської держави. Для того, щоб наблизити вітчизняну земельно-кадастрову систему до європейської, на нашу думку, не вистачає такого важливого елемента, як реєстрації земель з усіма характеристиками, що

необхідні для сталого еколого-економічного та соціального розвитку територій. Тобто формування та зберігання інформації про стан, кількісні та якісні характеристики земель, не повинне стати самоціллю, а дані — використовуватись не лише в правовому полі. Яскравим прикладом є Іспанія, кадастрові бази якої містять інформацію не лише про стан та місцезнаходження землі, а й про всі зміни, які відбувалися з тим чи іншим об'єктом власності за весь час ведення записів.

Враховуючи світовий досвід регулювання земельних відносин [8], для формування ефективною земельно-кадастрової системи в Україні важливо

сформувати масив інформації про: землі та земельні ділянки, права на які не оформлені, або оформлені неправильно; невикористовувані або неефективно використовувані землі і земельні ділянки; землі, вільні від прав третіх сторін, придатних до використання. Ці заходи дозволять сформувати структуру земельного ринку, яка складається з нормативно-правової бази, методів економічного регулювання та ін.

Таким чином, згідно з [3], сучасна земельно-кадастрова система, яка вибудовується з використанням сучасних інформаційних технологій, у перспективі створює можливість оперативно отримувати необхідну інформацію про землі та земельні ділянки на всій території України за рахунок користування відомостями про об'єкти кадастру, що відображені на цифровій картографічній основі.

Тому на етапі формування єдиної національної земельно-кадастрової системи і забезпечення повної та достовірної інформації щодо правового режиму земель, їх цільового призначення, обмеження у їх використанні, а також даних про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками й користувачами, потрібно враховувати, що досі залишаються тимчасово не внесені до земельного кадастру відомості попередніх років про всі його об'єкти, які задокументовані на паперових носіях. Важливо зазначити, що в разі виявлення розбіжностей між відомостями електронного та паперового земельного кадастру, відомості на паперових носіях матимуть юридичну перевагу над електронними.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, ефективна робота земельно-кадастрової системи в Україні — єдиний спосіб наведення порядку в правовому аспекті використання земель, в тому числі, сільськогосподарського призначення.

Світовий досвід показує, який вигляд повинна мати сучасна, ефективна, добре організована земельно-кадастрова система. Невід'ємними складовими такої системи повинні бути юридична, технічна та економічна сторони (як, наприклад, у Франції та Іспанії). Юридична частина кадастру розкриватиме інформацію про усіх власників та користувачів землі від сьогодення до початку ведення записів (історичний аспект реєстрації прав власності добре представлений в земельно-кадастровій системі Канади), технічна сторона міститиме дані про фізичний, хімічний склад ґрунту, географічне місцезнаходження ділянки, її форму та розмір, а економічна — про способи використання цієї землі (в господарських цілях, залісення, забудова тощо).

Отриману багатозарову інформацію необхідно використовувати для побудови планів використання земель в майбутньому (аналогічних німецьким) для отримання максимальної вигоди з кожної окремо взятої ділянки одночасно зі здійсненням мінімального впливу на рівень забруднення земель. Крім того, в Україні значною проблемою досі лишається процес реєстрації інформації про земельні та інші природні ресурси, права власності, використання та оцінку земель у складі земельно-кадастрової системи. Державний земельний кадастр повинен стати системою не лише реєстрації, накопичення і узагальнення даних про землі та території, а й системою обліку, управління і забезпечення збалансованого розвитку країни.

Література:

1. Бордюжа А. Світовий досвід розвитку кадастрових систем землекористування / А. Бордюжа // Економіст. — 2011. — № 10. — С. 34—35.
2. Закон України "Про Державний земельний кадастр" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
3. Залуцький І. Перспективи застосування державного земельного кадастру для оцінювання виробничого потенціалу сільських територій / І. Залуцький, Х. Притула // Економіст. — 2015. — № 6. — С. 35—40.
4. Панас Р. Порівняльна оцінка земельних кадастрів зарубіжних країн і України / Р. Па-

нас, М. Маланчук // Геодезія, картографія і аерографія. — 2008. — № 70. — С. 68—75.

5. Петрович Л. Кадастрова система України в контексті світового розвитку / Л. Петрович, О. Лудчак // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. — Львів. — 2015. — № 1 (29). — С. 15—19.

6. Синица Ю.С. Анализ мировых земельных кадастровых систем / Ю.С. Синица // Имущественные отношения в Российской Федерации. — Москва. — 2014. — № 10 (157). — С. 55—66.

7. Теоретичні основи державного земельного кадастру: навч. посіб. / М.Г. Ступень, Р.І. Гулько, О.Я. Микула та ін.; За заг. ред. М.Г. Ступеня. — 2-ге видання, стереотипне. — Львів: "Новий Світ-2000", — 2006. — 336 с.

8. Торатюк В.И. Совершенствование земельно-кадастровых процессов в Украине. Анализ земельных отношений и инфраструктуры земельного рынка в г. Харькове / В.И. Торатюк, А.С. Шило // Вісник Сумського національного аграрного університету. — 2012. — Серія "Економіка і менеджмент". — № 4 (52). — С. 160—164.

References:

1. Bordiuzha, A. (2011), "World experience of land cadastre systems", *Ekonomist*, vol. 10, pp. 34—35.
 2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On State Land Cadastre", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (Accessed 01 April 2016).
 3. Zalutskyi, I. (2015), "Prospects of state land cadastre for evaluating the production potential of rural areas", *Ekonomist*, vol. 16, pp. 35—40.
 4. Panas, R. (2008), "Comparative evaluation of land cadastre Ukraine and abroad", *Heodeziia, kartohrafiia i arohrafiia*, vol. 70, pp. 68—75.
 5. Petrovych, L. (2015), "Cadastral System of Ukraine in the context of global development", *Suchasni dosiahnennia heodezychnoi nauky ta vyrobnytstva*, vol. 1, no. 29, pp. 15—19.
 6. Synytsa, Iu.S. (2014), "Analysis of the world's land cadastral systems", *Imushchestvennye otnosheniia v Rossijskoj Federacii*, vol. 10, no. 157, pp. 55—66.
 7. Stupen, M.H. (2006), *Teoretychni osnovy derzhavnoho zemelnoho kadastru* [Theoretical Foundations of the State Land Cadastre], *Novyi Svit-2000*, Lviv, Ukraine.
 8. Toratiuk, V.Y. (2012), "Improving cadastre processes in Ukraine. Analysis of land relations and the infrastructure of the land market in Kharkov", *Visnyk sumskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu*, vol. 4, no. 52, pp. 160—164.
- Стаття надійшла до редакції 30.03.2016 р.*