

8. Земельное право: Учеб. для вузов / Отв. ред. С. А. Боголюбов. — М.: ИОРМА-ИИФА-М, 1999.
9. Багров Л. А., Багров Н. В., Пресображенский В. С. Рекреационные ресурсы // Известия АН СССР. Сер. География. — 1977.
10. Мирошечко П., Бочарова М. Рекреационные системы. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986.
11. Про курорти: Закон України від 5 жовтня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 50. — Ст. 435.

УДК 349.41

*С. Л. Гоштинар,
здобувач кафедри земельного, екологічного
та природноресурсового права ОНЮА*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ

Однією з найактуальніших проблем сьогодення щодо управління земельними ресурсами та нерухомим майном є запровадження в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи, основними функціями якої були б реєстрація земельних ділянок, інших об'єктів нерухомості та прав на них.

В умовах проведення земельної реформи в Україні одним з пріоритетів у регулюванні земельних відносин виступає правове забезпечення управління земельними ресурсами. Найважливішим інструментом інформаційного забезпечення управління є Державний земельний кадастр (далі ДЗК), як єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та 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.

Сучасний ДЗК, призначений забезпечувати необхідні відомості для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування бізнес-планів та проектів землеустрою.

Це визначає необхідність створення і ведення ДЗК як єдиної державної багатоцільової інформаційної системи на якісно новій законодавчій основі. В даний час правова база ДЗК складається з Земельного кодексу України (далі ЗК) (ст. 193–204), указів Президента України і постанов Кабінету Міністрів України, Постанови Кабінету Міністрів України № 689 від 15 травня 2003 р.

По-перше, нормативні правові акти про створення ДЗК як нової системи, що відповідає сучасним вимогам, відсутні. Ведення ж ДЗК взагалі лише продекларовано в Положенні про порядок ведення державного земельного кадастру,

затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 15 від 12 січня 1993 р.; Положенні про містобудівний кадастр населених пунктів, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 224 від 25 березня 1993 р. [1]; Постанові Кабінету Міністрів України «Про програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру» № 1355 від 2 грудня 1997 р. [2]; у Законі України «Про основи містобудування» № 2801-ХІІ, 19 листопада 1992 р. розділ четвертий присвячений містобудівному кадастру населених пунктів [3]; Постанові Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» [4]. Слід зазначити, що сучасних методів ведення державного земельного кадастру, урегульованих правом, немає.

По-друге, є численні нормативно-правові акти: методика грошової оцінки землі несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 525 від 30 травня 1997 р.; Положення «Про порядок проведення індексації грошової оцінки земель», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 783 від 12 травня 2000 р.; Положення «Про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів», затверджене Указом Держкомзему України № 85 від 26 серпня 1997 р.; Закон України «Про оцінку майна і майнових прав і професійної оцінювальної діяльності в Україні» (2001); Закон України «Про оцінку земель» № 1378/IV від 11 грудня 2003 р. [5].

Висновок один — для створення повноцінної єдиної державної багатоцільової інформаційної системи і однаковості в її веденні необхідна стабільна правова база. Прийнятий новий ЗК України є основою розвитку земельних відносин у сучасних умовах, також необхідне прийняття законів, регулюючих численні правові механізми земельних відносин і створення єдиного державного багатоцільового земельного кадастру.

Багатоцільовий характер ДЗК припускає забезпечення усіх функцій державного управління земельними ресурсами: планування земель, у тому числі і землевпорядження, їх перерозподіл, контроль за їхнім використанням і охороною, вирішення земельних спорів, оподаткування, захист прав на землю та ін. Для цього необхідний системний підхід до його створення. І це зрозуміло: ДЗК служить, з одного боку, цілям захисту прав на землю — в інтересах громадян і юридичних осіб (тобто в приватних інтересах) і в той же час, з іншого боку, цілям оподаткування — в інтересах держави (тобто в публічних інтересах). Таким чином, перед нами дві сторони однієї медалі. Але у всіх випадках цілі забезпечуються всією системою ДЗК, а не окремими його підсистемами. Наприклад, з метою стягування податків (у фіскальних цілях) необхідні, у тому числі і відомості про правовий статус власника (тобто з кого стягується податок) і відомості про правовий режим земель, що позначаються на величині податку (тобто з чого стягується податок). Але ця інформація міститься в реєстраційній підсистемі ДЗК. І, навпаки, у підсистемі державного обліку та оцінки земель містяться економічні параметри земельної ділянки (площа, вид

використання, якість, ціна та ін.), що є необхідними, а в деяких випадках і «суттєвими» умовами договору, без яких неможливі укладання угод і їх подальша реєстрація. Тому для цілей державної реєстрації прав необхідні й економічні параметри земельної ділянки.

Варто також мати на увазі, що різні періоди в залежності від економічної доцільності ті чи інші задачі державного управління виходять на передній план і кадастрова система повинна адекватно реагувати на них. У періоди земельних реформ, що завжди пов'язані з перерозподілом земельної власності (будь то націоналізація або приватизація), активізується земельний обіг. Отже, реєстрація прав на землю з метою їхнього захисту з боку держави на таких етапах є пріоритетним напрямком у роботі системи ДЗК (але всієї системи в цілому, а не окремих її складових підсистем). Документація сучасних кадастрів звичайно включає: ідентифікацію ділянки; її адресу; ім'я і адресу власника, опис землеволодіння — площа, якість, кількість; опис будинків — вік, площа, матеріали, устаткування; ринкову інформацію — продажна ціна чи орендна плата, оцінку, інформацію про податки. Для Данії, а також деякою мірою для Німеччини, Швеції і Норвегії єдиний національний кадастр включає всю інформацію про земельні ділянки і служить як фіскальним, так і юридичним цілям. Саме принцип використання багатоцільової кадастрової системи в Україні є оптимальним, тому що дозволяє зберегти діючу систему ведення ДЗК і застосувати в нових умовах накопичену в ній інформацію про землю, відкинувши застарілі і марні відомості.

Об'єктом сучасного кадастру закордонних країн є «докладна інформація на рівні індивідуальних наділів», що дає переваги при рішенні задач управління активами; передачі прав власності на нерухомість; забезпеченні кредиторів; аналізі демографічної ситуації; управлінні розвитком, здійсненні угод з нерухомістю; аналізі земельного ринку; оподатковуванні землі і нерухомості; контролі; територіально-просторовому плануванні і інформуванні громадськості, раціональному використанні й охороні земель.

Отже, даний принцип також може бути використаний для визначення об'єкта багатоцільового ДЗК України, яким і є земельна ділянка.

Незважаючи на багатовікову історію становлення і розвитку кадастрів, дотепер детально не досліджені принципові суттєво-змістовні, поняттєво-категоріальні й інституційні аспекти, а також системно-структурні елементи даного економіко-правового феномена, що порозумівається рядом причин і обставин. По-перше, конкретні історичні періоди суспільного розвитку, форми державного устрою, політичні режими, соціально-економічні, демографічні, інші умови чи навіть індивідуальні можливості окремих осіб, які володіли державно-владними повноваженнями, часто визначали напрямки і специфіку офіційної державної кадастрової політики, види, структуру і систему кадастрів, методи їх ведення у відповідних країнах. Наприклад, у СРСР у свій час існувала точка зору, що, оскільки в країні відсутня приватна власність на землю, то немає підстав і для ведення земельного кадастру [6], що вплинуло на розвиток кадастрової теорії і практики. По-друге, природна чи техногенна різноманітність, мно-

жинність і ускладненість складу, розбіжність економічних, інших властивостей і правового статусу об'єктів кадастрів суттєво утруднювали усвідомлення, узагальнення і теоретичне обґрунтування уніфікації кадастрових даних. По-третє, переважно фіскальні інтереси і волюнтаристичні імперативні дії органів держави по вилученню частини власності юридичних і фізичних осіб у різних формах податкових платежів не сприяли розвитку соціально справедливої кадастрової теорії і практики, оскільки необхідні достовірні і докладні відомості про стан, прибутковість і юридичну приналежність конкретних об'єктів кадастрів визначеним суб'єктам закономірно повинні були персоніфікувати види і диференціювати розміри податків, мита і зборів. За відсутності таких відомостей і нормативного метода оподаткування держава довільно встановлює нормативи або відсотки ставок обов'язкових платежів, що повинні забезпечувати максимально повне покриття державних витрат без обліку стану, кількості, якості і податкової сили майна, природних ресурсів, інших об'єктів кадастрів як джерел податків, мита, зборів.

Підсумовуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що для створення повноцінної державної багатоцільової інформаційної системи та застосування уніфікованих форм її ведення необхідна стабільна правова база. Базисом для створення механізму правового регулювання кадастрових відносин, поряд з чинними законодавчими нормами про земельний, водний та інші кадастри, міг би стати Закон про кадастри.

Література

1. Земельное законодательство Украины / Сост. Е. С. Бердников. — Кп. 2. — Ст. 29.
2. Там само. — Ст. 99.
3. Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 51. — Ст. 683.
4. Землевпорядний вісник. — 2003. — № 3. — С. 35.
5. Голос України. — 2004. — 30 січ., № 18.
6. Советское земельное право: Учебник / Под ред. Н. И. Красова. — М., 1981. — С. 136.