

УДК 332.2:349.41

О. Жидяк,
У. Петриняк

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ

Зроблено огляд земельної реформи в Україні, подано основні аспекти ведення державного земельного кадастру і обговорено актуальні питання законодавчого забезпечення земельної реформи та її фінансово-правові аспекти.

Ключові слова: земельна реформа, державний земельний кадастр, земля, земельна ділянка, земельні ресурси.

Земельна реформа в Україні розглядається як один із визначальних пріоритетів для становлення економіки ринкового типу. Проте тривалий час реформування відносин власності на землю не зумовили появи повноцінного, за зразком більшості розвинутих країн, власника земель сільськогосподарського призначення.

Унаслідок цього недооцінений земельний ресурс зумовлює фактично низьку норму прибутку, а орендні відносини в багатьох випадках не зумовлюють адекватного підвищення доходів домогосподарств у сільській місцевості внаслідок заниженої вартісної оцінки або натуралізації форми розрахунків.

Вказана проблематика розглядалась у працях багатьох українських вчених, серед яких доцільно відзначити публікації С. Васильчак, І. Михасюк, В. Магас, П. Музики, В. Борщевського, П. Гайдуцького, А. Гальчинського, В. Дієсперова, О. Олійника, Б. Пасхавера, П. Саблука, В. Юрчишина, П. Юхименка та багатьох інших. Проте, незважаючи на ґрунтовну наукову опрацьованість питань, пов'язаних із реформуванням земельних відносин, до цього часу в Україні так і не відбулося становлення ефективного ринку землі.

Основні реформаторські заходи в аграрній сфері запроваджувалися за допомогою Указів Президента України. Це суперечило ст. 14 Конституції України, згідно з якою право власності на землю “набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону”. Ця вимога була дотримана із прийняттям нового Земельного Кодексу, який створив правові засади земельної реформи. Земельний кодекс України вирішив відповідності Конституції України, узгодженості положень Земельного кодексу з нормами земельного законодавства. Він містить норми безпосередньої прямої дії, на відміну від загальних декларацій.

Після прийняття нового Земельного кодексу (жовтень 2001 р.) за рахунок позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку (ратифікованої Законом України № 1776-IV від 15.06.2004 р.) на суму 195130 тис. дол. США, почав реалізовуватися Проект “Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру”. За даними Державного агентства земельних ресурсів України, власникам земельних часток (паїв) видано 6,5 млн. державних актів на право власності на землю.

Земельна реформа є однією з ключових у програмі економічних перетворень Президента та Уряду України. Адже держава повинна займатись політикою розвитку національної конкурентоспроможності насамперед аграрного сектора АПК. Проте

регулювання земельних відносин, удосконалення їх, утворення повноцінного ринку землі – процес довготривалий. Побудова системи державного земельного кадастру є основою завершення земельної реформи.

Регулювання відносин, що виникають при веденні Державного земельного кадастру, здійснюється відповідно до Конституції України, Земельного кодексу України, Законів України “Про землеустрій”, “Про оцінку земель”, “Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність”, “Про захист персональних даних”, інших законів України та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

Відповідно до частини першої ст. 1 Закону України “Про державний земельний кадастр”, державний земельний кадастр визначений як 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 [1].

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;
- здійсненні землеустрою;
- проведенні оцінки землі;
- формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів;
- справлянні плати за землю.

До Державного земельного кадастру, відповідно до Закону України “Про державний земельний кадастр”, належать такі відомості про земельні ділянки:

- 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) належать земельна ділянка;
- цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель);
- склад угідь із зазначенням контурів будівель і споруд, їх 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;
- інформація про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки та інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку.

З метою розробки технічних та технологічних засобів підготовки та перетворення даних для подальшого їх внесення до Державного земельного кадастру Центром Державного Земельного Кадастру був проведений пілотний проект перетворення даних в електронний вигляд для наповнення Державного земельного Кадастру на прикладі Гранівської та Нараївської сільських рад Гайсинського району за допомогою програмного забезпечення компанії ESRI. Вибір програмного забезпечення визначено за проектом Світового банку, що і є основними програмним продуктом.

При проведенні цього пілотного проекту Центром ДЗК вирішувались такі практичні завдання:

- проведення збору, систематизації та аналізу вихідних даних;
- розробка та апробація методики перетворення паперової інформації в електронний вигляд;
- розробка способів відображення відомостей про об'єкти ДЗК;
- проведення аналізу та розробка способів усунення топологічних та синтаксичних помилок, що виникають при підготовці даних для ДЗК;
- проведення хронометражу та облік трудовитрат;
- підготовка методичних рекомендацій з перетворення даних в електронний вигляд.

Зазначений пілотний проект проводився у 3 етапи:

1) перший етап (вересень – грудень 2011 р.) – збір, систематизація та аналіз даних по Гайсинському району Вінницької області;

2) другий етап (січень – березень 2012 р.) – розробка методики перетворення даних, її апробація, аналіз помилок та їх виправлення;

3) третій етап (березень – квітень 2012 р.) – складання звіту про проведені роботи із визначенням затрат часу, трудовитрат та орієнтовної вартості проведення зазначених робіт, розробка методичних рекомендацій (інструкцій) щодо перетворення даних ДЗК.

В умовах відсутності каталогів координат, межі рад та сіл було отримано шляхом їх сканування, векторизації за трансформованими та прив'язаними зображеннями креслень проектів адміністративних границь Гранівської та Нараївської сільських рад.

Одним із документів, що створюються для забезпечення ведення ДЗК, є індексні кадастрові карти, які складаються з кадастрових зон та кадастрових кварталів.

Під час формуванні реєстру земельних ділянок відомості про них вносились двома шляхами:

- 1) за наявності обмінних файлів дані вносились безпосередньо з них;
- 2) за відсутності обмінних файлів дані вносились до реєстру шляхом їх ручного набору з державних актів. На внесення даних про один державний акт, зокрема, враховуючи пошук та перевірку даних, необхідно від 7 до 9 хв.

При виконанні пілотного проекту було запропоновано метод визначення кадастрових номерів. Метод розроблено в процесі роботи над пілотним проектом. У результаті земельним ділянкам було визначено кадастрові номери. Таким чином в рамках пілотного проекту до системи було внесено інформацію ще щодо 1528 земельних ділянок. Загалом зазначений комплекс робіт дає змогу відображати як графічну, так і текстову інформацію про земельну ділянку.

Інформацію про власників (користувачів) земельних ділянок можливо відобразити у вигляді відповідного реєстру. Формування реєстру дає змогу забезпечити можливість інформаційного обміну між ДЗК з Реєстром прав, податковою інспекцією та іншими інформаційними системами [2].

Згідно з частиною першої ст. 40 та 41 Закону України “Про державний земельний кадастр” фінансове забезпечення ведення та функціонування Державного земельного кадастру здійснюється з коштів Державного бюджету України, а також з плати за внесення відомостей до Державного земельного кадастру, внесення змін до них, надання відомостей з Державного земельного кадастру.

Підтримуємо висновок Головного юридичного управління Верховної Ради України, що справляння плати з громадян та юридичних осіб за внесення відомостей до Державного земельного кадастру, змін до них та надання витягів із Державного земельного кадастру не відповідають конституційним принципам організації влади та здійснення державою своїх функцій у контексті вимог ст. 3 та 95 Конституції України, оскільки метою ведення Державного земельного кадастру є інформаційне забезпечення фізичних і юридичних осіб та органів державної влади і органів місцевого самоврядування при здійсненні останніми своїх повноважень відповідно до Земельного та Податкового кодексів України [3].

Правова основа передбаченої законодавством плати не зрозуміла, оскільки вона не є ані податком, ані збором (державним митом). Зазначений підхід не відповідає частині першій ст. 67 Конституції України, за якою кожен зобов’язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом, та ст. 4 Податкового кодексу України, відповідно до якої загальнодержавні, місцеві податки та збори, справляння яких не передбачено цим кодексом, сплаті не підлягають [4].

Порядок справляння плати за надання Державним агентством земельних ресурсів та його територіальними органами платних адміністративних послуг затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 835 від 01.08.2011 р. [5]. Окрім того, на реалізацію земельної реформи з державного бюджету на 2012 р. передбачено фінансування розміром у 333,5 млн грн.

Закон передбачає передачу персональних даних від органу державної реєстрації прав до Державного земельного кадастру. Відповідно до ст. 38 зазначеного закону, доступ до Державного земельного кадастру надається банкам, особам, які отримали ліцензії на проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт та земельних торгів, нотаріусам у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Такі положення аналізованого закону не узгоджуються з Конституцією України, зокрема ст. 32, де зазначено, що не допускається збір, зберігання, використання та розповсюдження конфіденційної інформації про особистість без її згоди, крім випадків, визначених відповідним законом лише в інтересах національної безпеки, економічних благ та прав людини. Норми Конституції України є нормами прямої дії.

У рішенні Конституційного Суду України № 2-рп/2012 від 20.01.2012 р. зазначено, що інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) – це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров’я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім’ї. Така інформація про фізичну особу та членів її сім’ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за її згодою [6].

Окрім цього, визначений законодавством порядок передачі та обробки даних не враховує правових засад надання публічної інформації, визначених Законами

України “Про доступ до публічної інформації” (ст. 1; 10; 21), а також гарантій захисту персональних даних, встановлених Законом України “Про захист персональних даних” (ст. 2), та правову позицію Конституційного Суду України, що викладена в Рішенні № 5-зп від 30.10.1997 р. (у справі щодо офіційного тлумачення ст. 3; 23; 31; 47, 48 Закону України “Про інформацію” та ст. 12 Закону України “Про прокуратуру”) [7 – 9].

Для дотримання принципів верховенства права, законності та гуманізму потрібно врахувати і той факт, що надання згоди особою на обробку, передачу та доступ до своїх персональних даних чи така заборона є її невід’ємним правом.

Вважаємо, що в аналізованому законі необхідно передбачити право особи надавати таку згоду чи заборону. Адже це конституційне право не може зазнавати обмежень. Тобто, якщо особа не дає згоду на обробку своїх персональних даних, вона не може бути обмежена у будь-яких законних правах та свободах і має залишатися повноправним членом цивільних правовідносин.

Викладена позиція узгоджується та виконує вимоги ст. 22 Конституції України, де зазначено, що права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Отже, з’ясувавши фінансово-правові аспекти впровадження Державного земельного кадастру, можна стверджувати, що до цього часу реформування відносин власності на землю не сформувало повноцінного власника землі. Земля, зокрема сільськогосподарського призначення, не приносить власникам землі – виробникам сільськогосподарської продукції відповідного прибутку. Тому вважаємо, що економічна оцінка земель та побудова системи Державного земельного кадастру має забезпечити вирішення цих проблем та стати завершенням земельної реформи з урахуванням поданих вище зауважень та пропозицій.

Література

1. Про державний земельний кадастр [Електронний ресурс] : Закону України № 3613-VI від 08.08.2012 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
2. Офіційний сайт Державного підприємства Центру державного земельного кадастру [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dzk.gov.ua>.
3. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Із змінами, внесеними згідно із Законом України № 2952-VI від 01.02.2011 р.] // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2011. — № 10. — Ст. 68.
4. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. [із змінами, внесеними Законом України № 5180-VI (5180-17) від 06.07.2012 р.] [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
5. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 р. № 835 [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 978 від 14.09.2011 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
6. Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2012 від 20.01.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2011. — № 32. — Ст. 314.

8. Про захист персональних даних : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 34. — Ст. 481.

9. Рішення № 5-зп від 30.10.1997 р. [у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України “Про інформацію” та статті 12 Закону України “Про прокуратуру”] [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

**O. Zhydiak,
U. Petrynyak**

**FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS
OF STATE LAND CADASTRE IMPLEMENTATION**

The review of land reform in Ukraine is carried out, the main aspects of the state land cadastre implementation are given and urgent issues of legislative provision of land reform and its financial and legal aspects are discussed.

Key words: land reform, the state land cadastre, land, plot of land, land resources.