

УДК 347.78.025

Петренко Андрій Валерійович,
керівник відділу видавничого та методичного
процесу юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

БАЗА ДАНИХ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ

У статті комплексно вирішується питання з'ясування юридичної сутності бази даних державного земельного кадастру відповідно до чинного законодавства України. Автор, аналізуючи мету державного земельного кадастру, об'єктний склад кадастру та його бази даних, доходить висновку, що державний земельний кадастр та його базу даних не слід ототожнювати. У висновках зазначається, що «база даних державного земельного кадастру» є сукупністю даних, розміщених у відповідній єдиній державній геоінформаційній системі відомостей про землі, що стосуються об'єктів кадастру.

Ключові слова: авторське право, база даних, державний земельний кадастр, інтелектуальне право, інформація.

Петренко А.В. База данных государственного земельного кадастра

В статье комплексно решается вопрос выяснения юридической сущности базы данных государственного земельного кадастра в соответствии с действующим законодательством Украины. Автор, анализируя цель государственного земельного кадастра, объектный состав кадастра и его базы данных, приходит к выводу, что государственный земельный кадастр и его базу данных не следует отождествлять. В выводах отмечается, что «база данных государственного земельного кадастра» представляет собой совокупность данных, размещённых в соответствующей единой государственной геоинформационной системе сведений о землях, а также касающихся объектов кадастра.

Ключевые слова: авторское право, база данных, государственный земельный кадастр, интеллектуальное право, информация.

A. Petrenko. Database of the state land cadastre

The article resolves the issue of clarifying the legal essence of the database of the state land cadastre in accordance with the current legislation of Ukraine. The author, analyzing the purpose of the state land cadastre, the object composition of the

cadastre and its database, concludes that the state land cadastre and its database should not be identified. In the conclusions it is noted that the "database of the state land cadastre" is a set of data placed in the corresponding unified state geoinformation system of information about the lands, as well as the objects of the cadastre.

Key words: *copyright, database, state land cadastre, intellectual law, information.*

Постановка питання. Загальновідомо, що земля є ключовим елементом національного багатства, основним засобом виробництва та неодмінною умовою існування людського суспільства. У цьому сенсі вона є «і предметом праці, і безпосереднім засобом праці, оскільки володіє унікальною відмінною рисою – родючістю, тобто здатністю відтворювати рослини, забезпечуючи їх необхідними поживними речовинами». Крім того, нераціональне використання землі може призвести до зниження цієї унікальної здатності [1, с. 6, 48–49; 2, с. 8]. Це питання є особливо актуальним для нашої держави, адже раціональне та ефективне використання земельних ресурсів в Україні, на жаль, знаходиться на значно нижчому рівні, аніж у Європі [3, с. 54], чому негативним чином сприяє структурна незбалансованість земельного фонду [1, с. 49]. При цьому слід мати на увазі, що добробут людства повною мірою залежить від уміння управляти земельними ресурсами. Саме тому питання про охорону й організацію раціонального використання земель і по сьогодні лежить у площині інтересів суспільства, адже «суспільство зацікавлене в тому, щоб той, кому належить земля, організував її використання найбільш оптимальним способом» [2, с. 8]. Цілком закономірним чином земля згідно зі статтею 14 Конституції України перебуває під особливою охороною держави, з огляду на що держава повинна вжити всіх можливих заходів для збереження та належного використання всіх земель країни [4, с. 5].

Вказане обумовлює неприйнятність прийняття неефективних управлінських рішень відносно землі, її нераціонального використання, як таких рішень, що унеможливуватимуть належне здійснення суб'єктами прав відносно землі. При цьому забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень в окресленому сенсі є можливим лише завдяки кадастровим геоінформаційним системам, котрі в більшості держав світу вважаються однією з найважливіших базових форм інформаційного забезпечення прийняття вказаних рішень. Слід зазначити, що єдиною державною геоінформаційною системою відомостей про землі в Україні є Державний земельний кадастр

(далі – ДЗК) та його база даних. Утім в окресленому контексті виникає два питання, котрі ще комплексно не аналізувались правниками: що саме слід розуміти під поняттям «база даних ДЗК»? Яким чином співвідносяться поняття «ДЗК» і «база даних ДЗК»?

Аналіз наукової літератури та невирішені питання. Проблематика Державного земельного кадастру в Україні досліджувалась багатьма вченими (зокрема, у працях О.І. Гуторова, Т.О. Євсюкова, А.Г. Мартина, А.Д. Федун та ін. науковців), утім питання бази даних цієї єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі поки що не було предметом окремого дослідження, що, на нашу думку, пов'язано з тим, що проблемні питання баз даних загалом та баз даних окремих систем, ресурсів є порівняно новим питанням приватного права України, незважаючи на те, що наше суспільство вже тривалий час існує в рамках т. зв. «Епохи великих даних».

З огляду на вказане **метою** цієї статті є встановлення сутності бази даних ДЗК. Для досягнення цієї мети автор досліджує актуальні нормативно-правові акти, наявну спеціальну наукову літературу, а також вирішує такі *завдання*: (1) виявлення основних підходів до розуміння ДЗК; (2) уточнення мети ведення ДЗК та його об'єкти; (3) порівняння об'єктної структури ДЗК та бази даних ДЗК; (4) сформулювання визначення поняття «база даних ДЗК».

Виклад основного матеріалу. Спершу варто зауважити, що у межах буквального розуміння частини першої статті 193 Земельного кодексу України та абзацу першого частини першої статті 1 Закону України «Про ДЗК» можна стверджувати, що ДЗК є базою даних. Проте слід мати на увазі, що вказані законодавчі норми відобразили лише вузький підхід до розуміння земельного кадастру, крізь призму котрого, як зазначає П.Ф. Кулинич, означеним поняттям позначають книгу (реєстр) про відповідні предмети, що підлягають земельному оподаткуванню. Щодо широкого підходу, то в цьому сенсі земельний кадастр є системою певних дій відносно обліку, опису, а також оцінки землі, котрі здійснюються повноважними державними органами з метою отримання відомостей про землю для запровадження земельного оподаткування та інших суспільних потреб [5, с. 35]. Цей широкий підхід також опосередковано відображено у частині першій статті 2 Закону України «Про ДЗК», згідно з якою вказана єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб:

1) при регулюванні земельних відносин (тобто суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею; суб'єктами цих відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи

державної влади, а об'єктами – землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки);

2) при управлінні земельними ресурсами. У цілому під «управлінням земельними ресурсами» вчені розуміють цілеспрямований вплив на керований об'єкт з метою досягнення кінцевої мети, якою у найбільш загальному сенсі є раціональне використання й охорона земель [6, с. 1]. У більш конкретизованому контексті означена мета виявляється у створенні та забезпеченні «функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу найбільшою мірою задовольняти потреби суспільства, які пов'язані з використанням землі» [7, с. 23–24]. З огляду на окреслену мету управління земельними ресурсами слід погодитись із тим, що це управління має містити у собі: (а) планування (прогнозування, тобто наукове передбачення розвитку національної економіки, результатів цього розвитку, соціальних та інших наслідків); (б) організацію (вдосконалення організаційної структури управління й розробка науково обґрунтованих методів її роботи і функцій, спрямованих на досягнення основних цілей розвитку суспільного виробництва); (в) розпорядження (цілеспрямований вплив на персонал підприємства, організації чи установи); (г) погодження (знаходження «золотої середини» між усіма учасниками виробничих відносин); (д) контроль (спостереження за виконанням розпоряджень та інших правил, регламентованих вимогами виробництва) за використанням земель [2, с. 40; 7, с. 6].

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що основу системи управління земельними ресурсами складають об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання і функції управління. Об'єкт (весь земельний фонд України, адміністративно-територіальні одиниці, земельні угіддя окремих землеволодінь і землекористувачів, що відрізняються за характером використання, правовим статусом, а також земельні ділянки, що не ввійшли в землекористування) та предмет (процеси організації використання землі, що у межах визначеної території забезпечують усе різноманіття потреб його жителів) управління створюються в результаті багаторічного попереднього періоду [2, с. 40, 41];

3) при організації раціонального використання та охорони земель. Вченими зазначається, що прийняття обґрунтованих рішень щодо організації раціонального використання та охорони земель забезпечує ведення державного земельного кадастру [8, с. 1–2]. При цьому вказані рішення залежать від функцій відповідної управлінської діяльності. З огляду на це дослідниками виокремлюються такі функції управлінської діяльності з організації раціонального використання та охорони земель: земельний менеджмент,

законодавче та нормативно-методичне забезпечення, здійснення землеустрою, державний контроль за використанням та охороною земель, стандартизація й нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту, моніторинг земель, ведення державного земельного кадастру, регулювання раціонального землекористування, вирішення земельних спорів, маркетингу, інноваційно-інвестиційна політика, забезпечення науково-технічною інформацією, вивчення та картографування земельних ресурсів тощо [9, с. 4–5];

4) при здійсненні землеустрою. Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про землеустрій» землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. Відповідно здійснення землеустрою виявляється у реалізації вказаної сукупності соціально-економічних та екологічних заходів;

5) при проведенні оцінки землі. Проведення оцінки землі здійснюється відповідно до порядку, що передбачений Земельним кодексом України та Законом України «Про оцінку земель». При цьому слід мати на увазі, що оцінка землі як науковий напрям сформувалася та розвивається саме як складова земельного кадастру [10, с. 138–140], а отже, недосконалість вказаної процедури напряму залежить від достатності інформаційного наповнення розглядуваної єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі, важливість чого важко недооцінити, адже установлення справедливих цін на землю, як зазначають вчені [11, с. 24], є важливою передумовою завершення ринкових перетворень в Україні. Однак чинні методики оцінки землі не враховують, зокрема: минуле і майбутнє використання земельної ділянки, сучасну родючість з одиниці площі, реальний екологічний стан і вплив екстерналій, перспективи розвитку регіону, особливості територіально – економічних зон [12, с. 169];

6) при формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів. Зазначимо, що згідно з пунктом 2 урядової постанови «Про містобудівний кадастр» від 25 травня 2011 року № 559 містобудівним кадастром є державна система зберігання та використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів. Між тим, у пункті 4 вказаного документа серед принципів ведення містобудівного кадастру називаються: принцип узгодженості

завдань зі створення та розвитку містобудівного кадастру із завданнями створення та розвитку державного земельного кадастру, національної інфраструктури геопросторових даних та Національної програми інформатизації; принцип інтероперабельності з інформаційними системами державного земельного кадастру та інших галузевих кадастрів і реєстрами, що належать до державних інформаційних ресурсів. У цьому сенсі містобудівний кадастр створюється як розподілена геоінформаційна система та ведеться з урахуванням даних державного земельного кадастру на державному рівні, на рівні АР Крим, обласному та районному рівнях, а також на рівні міст Києва і Севастополя та міст обласного (республіканського АР Крим) значення;

7) при справлянні плати за землю. Плата за землю – це податковий платіж, який стягується з власника землі або землекористувача, розмір якого безпосередньо залежить від величини земельної ділянки, граничної оцінкової ставки та призначення землі [13, с. 115]. Відповідно до пункту 286.1 статті 286 Податкового кодексу України підставою для нарахування земельного податку є дані ДЗК, а підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є договір оренди такої земельної ділянки. При цьому особливості справляння плати за землю передбачені у розділі III Закону України «Про оренду землі».

Таким чином, можна припустити, що земельний кадастр, з одного боку, є базою даних (у вузькому розумінні земельного кадастру) та певною системою дій відносно обліку, опису, а також оцінки землі, котрі здійснюються повноважними державними органами із відповідною метою (у широкому розумінні земельного кадастру). З огляду на це в межах нашого дослідження під поняттям «база даних ДЗК» ми пропонуємо розуміти сукупність даних, розміщених у відповідній єдиній державній геоінформаційній системі відомостей про землі, що стосуються: (1) землі, розташовані в межах державного кордону України; (2) цільового призначення цих земель та обмеження у їх використанні; (3) кількісної та якісної характеристики земель; (4) оцінки земель; (5) розподілу земель між власниками та користувачами.

Вказане визначення поняття бази даних ДЗК дозволяє повною мірою погодитись із тим, що розглядувана єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі є першорядним інструментом управління земельним фондом, а тому: (1) створення ефективної земельно-кадастрової системи належить до числа найважливіших передумов сталого розвитку ринкових земельних відносин, адже саме на земельний кадастр покладається вирішення завдання обліку усіх одиниць земельної власності, лише на його основі здійснюється реальне гарантування прав на земельні ділянки, саме у складі

кадастру здійснюється оцінювання земель для фіскальних та регуляторних цілей [14, с. 33]; (2) є особливим об'єктом цивільно-правового регулювання.

При цьому, якщо у вузькому розумінні земельного кадастру ДЗК фактично наближене до поняття «база даних ДЗК», то можна припустити, що і об'єкти ДЗК є тотожними об'єктам вказаної бази. Разом з тим необхідно мати на увазі, що об'єкти бази даних – це логічні елементи, з яких вона складається та які певним чином взаємодіють між собою [15, с. 21], а саме: (1) таблиці; (2) запити; (3) форми; (4) звіти; (5) макроси [16, с. 17–20].

Стосовно об'єктів бази даних розглядуваної єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі слід зауважити, що чинне законодавство не містить норм, у котрих комплексно закріплювався би перелік означених об'єктів. Утім слід зауважити, що у Законі України «Про ДЗК» використовується поняття «об'єкти ДЗК», відомості про які (під час внесення їх до кадастру) згідно з вимогами статті 11 цього законодавчого акта мають відповідати існуючим характеристикам об'єктів у натурі (на місцевості), визначеним з точністю відповідно до державних стандартів, норм та правил, технічних регламентів. При цьому зміна вимог державних стандартів, норм та правил, технічних регламентів щодо показників точності або способів її визначення, зміна геодезичної або картографічної основи ДЗК (у тому числі систем координат), що використовувалися для його ведення, не є підставою для визнання відомостей ДЗК такими, що підлягають уточненню, якщо на момент їх внесення вони відповідали державним стандартам, нормам та правилам, технічним регламентам.

Разом з тим, аналізуючи статтю 10 Закону України «Про ДЗК», можна помітити, що законодавець під вказаними об'єктами розуміє не таблиці, запити, форми, звіти, макроси та модулі, а землі в межах державного кордону України, землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць, обмеження у використанні земель, земельні ділянки. З огляду на це можна припустити, що об'єкти ДЗК та об'єкти бази ДЗК не тотожні, а відтак позиція, відповідно до якої ДЗК фактично тотожне поняттю «база даних ДЗК», у вузькому розумінні земельного кадастру є хибною (це також впливає із запропонованої нами дефініції поняття «база даних ДЗК», згідно з якою ця база існує в межах ДЗК, що виключає означену тотожність зазначених понять). У цьому сенсі доходимо висновку, що ДЗК є більш ширшим поняттям за поняття «база даних ДЗК», однак об'єктний склад бази даних досліджуваної системи відомостей про землі є більш складною структурою за об'єктний склад ДЗК. Ця гіпотеза ґрунтується на тому, що база даних у цивільно-правовому контексті характеризується юридичними та технічними характеристиками, а також на позиції української

вченої М.Ю. Єфіменко, котра вказує на те, що база даних – це складний об'єкт, що поєднує: (1) базу; (2) дані; (3) програму управління даними [17, с. 28]. Саме тому вважаємо, що об'єкти розглядуваної єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі є об'єктами бази даних ДЗК, з урахуванням того, що цими об'єктами складна структура вказаної бази даних не вичерпується.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зауважити, що ДЗК, з одного боку, є базою даних (у вузькому розумінні поняття «земельного кадастру») та певною системою дій відносно обліку, опису, а також оцінки землі, котрі здійснюються повноважними державними органами з відповідною метою (у широкому розумінні поняття «земельного кадастру») – з іншого. Таким чином, база даних ДЗК – це сукупність даних, розміщених у відповідній єдиній державній геоінформаційній системі відомостей про землі, що стосуються: (1) землі, розташованої в межах державного кордону України; (2) цільового призначення цих земель та обмеження у їх використанні; (3) кількісної та якісної характеристики земель; (4) оцінки земель; (5) розподілу земель між власниками та користувачами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Зось-Кіур М.В. Удосконалення системи управління земельними ресурсами аграрних підприємств в умовах глобалізації: моногр. Полтава: Вид-во ПолтНТУ, 2015. 333 с.
2. Третяк А.М., Дорош О.С. Управління земельними ресурсами: навч. посіб. / за ред. проф. А.М. Третяка. Вінниця: Нова Книга, 2006. 360 с.
3. Трегуб М.В., Трегуб Ю.Є. Обґрунтування методів управління земельними ресурсами промислових міст // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва: зб. наук. праць Західного геодезичного товариства УТГК / гол. ред. І.С. Тревого. Львів: Вид-во Львів. політех., 2014. Вип. 2(28). С. 54–57.
4. Федун А.Д. Правове регулювання грошової оцінки земельних ділянок в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2017. 211 с.
5. Кулинич П.Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади // Юридичний журнал. 2005. № 11(41). С. 35–42.
6. Євграфов О.Є. Теоретичні аспекти державного регулювання земельних ресурсів в Україні // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. Вип. 4(23). С. 1–9.
7. Гугоров О.І., Черета Т.Є. Управління земельними ресурсами: лекція.

Харків: Вид-во Харк. нац. аграр. ун-ту ім. В.В. Докучаєва, 2013. 56 с.

8. Шарапова С.В. Питання інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель // Теорія і практика правознавства. 2014. Вип. 2. С. 1–9.

9. Макєєва Л.М. Теоретичні аспекти державного регулювання використання та охорони земель // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. Вип. 3(23). С. 1–7.

10. Оцінка бізнесу та нерухомості: навч. посіб. / В.Р. Кучеренко, А.В. Андрейченко, О.В. Захарченко, Н.В. Сментина, В.О. Улибіна, В.С. Ніценко, Л.А. Пархоменко, О.М. Євдокімова, О.В. Ковтун. Одеса: Вид-во ТОВ «Лерадрук», 2013. 163 с.

11. Мартин А.Г., Євсюков Т.О. Облік конфігурації земельної ділянки при проведенні землеоціночних робіт // Землеустрій і кадастр. 2006. № 2. С. 23–28.

12. Штагер О.А. Грошова оцінка землі як інструмент управління // Проблеми екології. 2010. № 1–2. С. 164–170.

13. Дем'янчук О.І., Струмінська Б.М. Плата за землю як важливе джерело доходів місцевих бюджетів України та недоліки у його застосуванні // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: зб. наук. праць / ред. кол.: І.Д. Пасічник, О.І. Дем'янчук. Острог: Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2013. Вип. 24. С. 114–117.

14. Мартин А.Г. Проблеми державного земельного кадастру в Україні // Землеустрій і кадастр. 2011. № 3. С. 33–50.

15. Александров А.А. Администрирование баз данных: учеб. пособ. / под ред. М.Ю. Монахова. Владимир: Изд-во Владим. гос. ун-та, 2003. Кн. 3. 92 с.

16. Санькова Т.А. СУБД Microsoft Access для начинающих: учеб.-метод. пособ. Омск: Изд-во СибАДИ, 2003. 68 с.

17. Єфіменко М.Ю. База даних як об'єкт інформаційних правовідносин // Право і безпека. 2015. № 4(59). С. 27–31.