

# МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:332.2

**В.А. Боклаг**

кандидат наук з державного управління  
Класичний приватний університет

## ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВА СИСТЕМА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

*У статті висвітлено проблеми запровадження земельно-кадастрової системи на сучасному етапі розвитку земельних відносин в Україні. Визначено підходи до вдосконалення земельно-кадастрового обліку як необхідної умови функціонування системи державного управління земельними ресурсами.*

**Ключові слова:** земельно-кадастрова система, державне управління земельними ресурсами, земельні відносини, державний земельний кадастр, кадастрово-реєстраційна система, оцінка земель.

### I. Вступ

Створення ефективної земельно-кадастрової системи належить до числа найважливіших передумов сталого розвитку ринкових земельних відносин, адже саме на систему державного земельного кадастру покладається вирішення завдання обліку всіх одиниць земельної власності, лише на його основі здійснюється реальне гарантування прав на земельні ділянки, саме у складі кадастру здійснюється оцінювання земель для фіскальних і регуляторних цілей.

Сучасний державний земельний кадастр України характеризується значною кількістю проблем, що пов'язані із невизначеністю правового статусу земельно-кадастрових відомостей та порядку ведення кадастру, недостатньою достовірністю та повнотою наявної земельно-кадастрової інформації, недостатністю реєстраційних даних щодо обмежень у використанні земель, автоматизацією та інформатизацією кадастрово-облікових процедур.

Недосконалість чинної земельно-кадастрової системи істотно підвищує конфліктний потенціал земельних відносин, адже недостовірність зафіксованих у кадастрі просторових характеристик земельних ділянок унеможливує точну ідентифікацію прав на землю та справедливе вирішення земельних спорів. Істотно ускладнюється державний контроль за використанням та охороною земель, відсутні передумови для регулярного проведення моніторингу земель і ґрунтів. Земельний кадастр повинен відігравати роль головного

джерела інформації для проведення землеустрою та оцінки земель.

На думку багатьох експертів, сформована в Україні система ведення земельного кадастру містить у собі значні корупційні ризики, непрозорість адміністративних процедур виготовлення та державної реєстрації правовстановчих документів на земельні ділянки тощо. Отже, важливим завданням землевпорядної, економічної та правової науки стає розроблення цілісної системи заходів, яка дасть змогу кардинально вдосконалити земельно-кадастрову систему як інструменту державного управління земельними ресурсами в Україні.

### II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження проблеми запровадження земельно-кадастрової системи на сучасному етапі розвитку земельних відносин в Україні. Визначення підходів до вдосконалення земельно-кадастрового обліку як необхідної умови функціонування системи державного управління земельними ресурсами.

### III. Результати

Проблематика вдосконалення ведення державного земельного кадастру в Україні висвітлена у працях багатьох вітчизняних науковців, таких як А.П. Вервейко, М.О. Володін, А.С. Даниленко, Д.С. Добряк, Т.О. Євсюков, Ю.О. Карпінський, В.В. Кулініч, М.Г. Лихогруд, А.А. Лященко, Л.Я. Новаковський, М.Г. Ступень, А.М. Третяк, А.Д. Юрченко та ін. Попри це, зберігається досить неоднозначне бачення різними дослідниками стратегії реформування чинної земельно-кадастрової системи України. Не всі проблеми ве-

дення земельного кадастру знайшли адекватне відображення у науковій літературі. Потребує подальшого вивчення світовий та європейській досвід побудови кадастрово-реєстраційних систем, інформатизації кадастру, забезпечення публічного доступу до кадастрових даних тощо.

Підґрунтям для вирішення питань ринкової економіки, пов'язаних із землею, і прийняття конструктивних рішень стосовно права користування та володіння землею, а також питань її цільового використання є інформаційне забезпечення шляхом ведення і використання даних державного земельного кадастру. Для забезпечення виконання повноважень державних місцевих органів у галузі земельних відносин необхідна інформація про правовий, економічний, природний і господарський стан земельного фонду, а також інформація про земельні ділянки як об'єкт ринкових відносин.

Формування такої інформації забезпечує державний земельний кадастр, зміст, призначення і порядок ведення якого законодавчо закріплені в Земельному кодексі України (2001 р.) та в Законі України "Про державний земельний кадастр" від 07.07.2011 р. № 3613-VI [6; 3]. Відповідно до цих актів, 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 кількість і якісну характеристику земель, їх оцінку, розподіл земель між власниками і користувачами. Крім того, земельний кадастр є підґрунтям для ведення кадастрів інших природних ресурсів.

В Україні земельний кадастр проводять як державний захід, що має важливе значення для вирішення таких загальнодержавних завдань, як планування використання земель, охорона прав на землю, охорона й раціональне використання земельних ресурсів. Держава визначає завдання, зміст, складові й порядок ведення земельного кадастру, в тому числі встановлює: зміст земельного кадастрових даних; форми та зміст земельного кадастрової документації і звітності, а також терміни й порядок її подання у відповідні організації земельного кадастрових робіт; контроль за веденням земельного кадастру. Дотримання встановленого порядку ведення і вимог до змісту земельного кадастру обов'язкові на всій території країни.

Дані земельного кадастру обов'язково застосовують при плануванні використання й охорони земель, при їх вилученні та наданні, встановленні платежів за землю, проведенні землеустрою, оцінці господарської діяльності і здійсненні інших заходів, пов'язаних із використанням й охороною земель. Для цього земельний кадастр пови-

нен містити достатні й необхідні відомості про територіальні зони, земельні ділянки, землі та межі територій, на яких здійснюють місцеве самоврядування.

Крім зазначеного, за допомогою земельного кадастрових даних можна визначити місце земель у складі інших природних ресурсів країни, спланувати заходи щодо підвищення ефективності використання земель і контролю за їх використанням та охороною, обґрунтувати доцільність зміни характеру використання земельних ресурсів шляхом переведення земель з однієї категорії в іншу, трансформації і поліпшення угідь, меліорації земель, боротьби з ерозією ґрунтів, закисленістю, засоленням, заболочуванням земель, оцінити економічну ефективність запланованих заходів. Інформацію земельного кадастру використовують для відшкодування збитків, завданих власникам землі й землекористувачам, при припиненні права на земельну ділянку у випадках її нераціонального або неефективного використання, при виплатах вартості витрат на покращення земель через припинення діяльності за рішенням державних органів та в інших випадках [1].

Формування даних у земельно-інформаційній системі забезпечується складовими державного земельного кадастру, що передбачені законодавством України, а саме: кадастровим зонуванням; кадастровою зйомкою; бонітуванням ґрунтів; економічною оцінкою земель; грошовою оцінкою земельних ділянок; державною реєстрацією земельних ділянок; обліком кількості та якості земель. На жаль, не всі складові державного земельного кадастру в Україні ведуться в повному обсязі з дотриманням усіх вимог, що робить земельно-кадастрову систему не досконалою, і відповідно, унеможлиблює використання даних земельного кадастру для прийняття управлінських рішень.

З розвитком земельного ринку в Україні різко зростає значення робіт, пов'язаних з оцінкою землі, що виконуються у складі земельного кадастру. Достовірне оцінювання необхідне при кредитуванні під заставу нерухомості, здійсненні операцій купівлі-продажу, дарування, міни тощо. Визнання землі нерухомістю і введення її в цивільний оборот ставлять перед органами управління низку завдань, пов'язаних із регулюванням земельного ринку й оподаткуванням. Отже, зростає роль таких складових як бонітування ґрунтів та економічне оцінювання земель.

Згідно із ст. 5 Закону України від 11.12.2003 р. № 1378-IV "Про оцінку земель", бонітування ґрунтів визнається одним із видів оцінки земель, а дані бонітування ґрунтів визнані складовою частиною державного земельного кадастру, що є основою проведення економічної оцінки сільськогосподарських угідь і враховуються при визначенні еко-

логічної придатності ґрунтів для вирощування сільськогосподарських культур, а також втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва [2].

Відповідно до ст. 37 Закону України від 22.05.2003 р. № 858-IV "Про землеустрій", дані бонітування ґрунтів використовуються при здійсненні землеустрою з метою розробки комплексу заходів із землеустрою щодо використання та охорони земель, збереження і підвищення родючості ґрунтів [5].

Показники бонітування ґрунтів є інформаційною базою для нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, відповідно до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 р. № 213. Зокрема, при визначенні нормативної грошової оцінки окремої земельної ділянки має враховуватися бал бонітету агропромислової групи ґрунтів та бал бонітету гектара відповідних сільськогосподарських угідь по сільськогосподарському підприємству. Цей же підхід підтверджено Порядком нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, що затверджений наказом Держкомзему України, Мінагрополітики України, Мінбудархітектури України, Української академії аграрних наук від 27.01.2006 р. № 18/15/21/11.

Востаннє бонітування ґрунтів в Україні було проведене у 1993 р. Роботи з бонітування ґрунтів сільськогосподарських угідь України виконувалися відповідно до "Методики бонітировки почв України", яка була розглянута і схвалена на засіданні Відділення землеробства Української академії аграрних наук 10.03.1992 р. (протокол № 2) та "Методичних рекомендацій по проведенню бонітування ґрунтів", які розглянуті і схвалені науково-методичною Радою з питань бонітування ґрунтів України 21.01.1993 р. Об'єктом бонітування прийняті одиниці ґрунтового покриву, які виділялись на картах ґрунтів і об'єднані в агропромислові групи ґрунтів згідно з "Номенклатурним списком агропромислових груп ґрунтів Української РСР" (Київ, 1978) [7]. Отже, з часу останнього проведення бонітування ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення пройшло вже понад 20 років, хоча Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV "Про оцінку земель" вказує, що воно має проводитися не рідше як один раз у 7 років. Тобто, можемо констатувати, що показники бонітування, які використовуються на сьогодні втрачають свою актуальність і достовірність.

Крім того, у сучасних умовах, відповідно до ст. 16 Закону України від 11.12.2003 р. № 1378-IV "Про оцінку земель", бонітування ґрунтів має проводитися відповідно до дер-

жавних стандартів, норм і правил, а також інших нормативно-правових актів на землях сільськогосподарського призначення та лісового фонду. Відповідні нормативні документи на сьогодні відсутні, а зазначені методичні документи 1992–93 рр. не узгоджені із чинним земельним законодавством.

Стосовно показників економічної оцінки земель, можна відзначити, що метою проведення економічної оцінки земель різного призначення є порівняльний аналіз ефективності їх використання. Дані економічної оцінки земель розглядаються як основа грошової оцінки земельної ділянки різного цільового призначення. Показники економічної оцінки земель передбачається визначити в умовних кадастрових гектарах або у грошовому виразі.

Останній (третій) тур економічної оцінки земель колгоспів і радгоспів Української РСР за результатами їх господарювання у 1981–87 рр. був проведений у 1988 р. Отже, його результати не відповідають сучасним умовам господарювання в Україні, які суттєво змінилися за роки реформування земельних відносин.

Статтею 17 Закону України "Про оцінку земель" від 11.12.2003 р. № 1378-IV передбачено, що економічна оцінка земель проводиться не рідше як один раз на 5–7 років відповідно до державних стандартів, норм і правил, а також інших нормативно-правових актів на землях сільськогосподарського призначення незалежно від форм власності [2]. Нормативні документи щодо проведення економічної оцінки земель в Україні наразі відсутні.

Таким чином, можемо констатувати, що виникає необхідність відновлення та вдосконалення землеоціночних робіт в Україні, що є вкрай важливим, адже показники оцінки земель обов'язково застосовують при плануванні використання й охорони земель, при їх вилученні та наданні, встановленні платежів за землю, проведенні землеустрою, оцінці господарської діяльності і здійсненні інших заходів, пов'язаних із використанням й охороною земель.

Належна земельна політика держави, прозорий і привабливий для інвестування ринок землі (та нерухомості загалом) потребують насамперед ретельного й повного обліку земель, визначення об'єктивних підстав для їх оцінки та безумовної захищеності прав власності на нерухомість (земельні ділянки та нерозривно пов'язане з ними нерухоме майно). У світовій практиці інформаційні результати зазначених процесів містять або єдина державна кадастрово-реєстраційна система, або Державний земельний кадастр і Державна система реєстрації прав на нерухомість. У разі відсутності земельно-кадастрових систем держава не здатна на-

лежно управляти земельними ресурсами (стягати обґрунтовані ставки земельного податку та податок на нерухоме майно, забезпечувати ефективне використання та охорону земель і нарешті – запровадити вільний ринок земель, у тому числі сільськогосподарського призначення), громадяни та юридичні особи – не захищені від посягань на їх власність, сільгоспвиробники – не можуть вільно розпоряджатися належними їм земельними ділянками та повноцінно користуватись іпотекою [10].

Інституційну основу будь-яких суспільних відносин, у тому числі земельних, створюють: по-перше, нормативно-правова база, яка, за визначенням, має бути стабільною, цілісною, несуперечливою, достатньою для регулювання відповідних відносин, а також – зрозумілою для громадян і такою, що усуває можливість суперечливих трактувань положень нормативно-правових актів; по-друге, збалансована, функціонально достатня система установ (інституцій), які на підставі нормативно-правових актів безпосередньо здійснюють і захищають права громадян і юридичних осіб (а також контролюють виконання їх обов'язків) у сфері зазначених відносин [7].

В Україні на цей час інституційне забезпечення формування та ведення державного земельного кадастру та системи реєстрації прав на нерухомість (як нормативно-правове, так і організаційне), відчутно відстає від потреб і практики земельної реформи та регулювання відносин власності. Воно й досі залишається недостатнім, надто часто змінюваним, суперечливим і як наслідок – неефективним і таким, що створює можливості для маніпуляцій із землею і правами на земельні ділянки та іншу нерухомість.

Неналежне організаційне забезпечення кадастрової і реєстраційної діяльності є, з одного боку, похідною від неповноти, непослідовності та суперечливості чинної нормативно-правової бази, з іншого – відчутно впливає на процес її формування. Так, запровадженню єдиної державної кадастрово-реєстраційної системи чинили опір місцеві органи державної влади (адміністрації) та органи місцевого самоврядування, які, за чинним законодавством, розпоряджаються землями (відповідно, за межами населених пунктів та в межах населених пунктів) і які також мали потужне лобі в Парламенті. Саме з його діями пов'язувалося відхилення Парламентом у 1999 р. першого (урядового) законопроекту про державну реєстрацію прав на нерухоме майно, який передбачав створення Агентства з реєстрації прав на нерухоме майно, підпорядкованого Міністерству юстиції.

Побудова ефективної кадастрової системи – це довгострокова державна інвестиція в

розвиток інфраструктури економіки країни. За сучасних умов, ключем до успішного створення земельно-кадастрової системи в Україні є кваліфіковані некорумповані управлінські кадри та розумне законодавство.

#### IV. Висновки

На нашу думку, сучасний стан інформаційного забезпечення державного управління землями сільськогосподарського призначення в Україні можна вважати таким, що не повністю відповідає потребам, не відображає їх сучасного стану використання та не дає повної інформації, необхідної для прийняття ефективних управлінських рішень і розробки заходів щодо охорони земель. Для кількісного та якісного обліку земель характерні розпорошеність, фрагментарність інформації та відсутність повноти відомостей у базі єдиної державної геоінформаційної системи відомостей.

Таким чином, земельно-кадастрова система повинна бути доповнена інформацією про якісний склад ґрунтів, показниками оцінки земель на засадах впровадження геоінформаційних технологій, які об'єднують як семантичну, так і картографічну інформацію. При цьому в єдиній географічній системі відомостей повинні відображатися дані про просторове поширення особливо цінних земель, фіксуватися та реєструватися обмеження у їх використанні та оприлюднюватися відомості про особливості цінні землі.

#### Список використаної літератури

1. Волков С.М. Про підвищення ефективності управління земельними ресурсами в інтересах громадян і юридичних осіб (Землевпорядна оцінка підсумків президії Державної ради) / С.М. Волков // Землевпорядкування, кадастр і моніторинг земель. – 2013. – № 1. – С. 22–28.
2. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV // Відомості Верховної ради. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
3. Про державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI // Відомості Верховної ради. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної ради. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
5. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // Законодавство України про землю / укл. О.М. Роїна. – 4-е вид., перероб. і доп. – К. : КНТ, 2006. – 532 с.
6. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар : станом на 01.03.2013 р. / під ред. В.І. Курило – К. : Центр навчальної літератури, 2013. – 536 с.

7. Мартин А.Г. Проблемы державного земельного кадастру / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – № 2. – 2011. – С. 12–36.
8. Методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів від 30.05.1997 р. № 525 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-95-п>.
9. Методика грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) від 22.08.2013 Р. № 508 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1573-13>.
10. Овсищер А.Я. Земельный кадастр стран Западной Европы, США и Канады / А.Я. Овсищер. – М.: ВНИИТЭИагропром, 1992. – 48 с.

Стаття надійшла до редакції 06.05.2014.

---

**Боклаг В.А. Земельно-кадастровая система как инструмент государственного управления земельными ресурсами в Украине**

*В статье исследованы проблемы внедрения земельно-кадастровой системы на современном этапе развития земельных отношений в Украине. Определены подходы к совершенствованию земельно-кадастрового учета как необходимого условия функционирования системы государственного управления земельными ресурсами.*

**Ключевые слова:** земельно-кадастровая система, государственное управление земельными ресурсами, земельные отношения, государственный земельный кадастр, кадастрово-регистрационная система, оценка земель.

**Boklag V. Cadastral system as a tool for land administration in Ukraine**

*Investigated the main problems of implementing land cadastre system in the current development of land relations in Ukraine. Defined approaches to improving land cadastral as a necessary condition of the system of land management.*

*Creating an effective cadastral system is one of the most important prerequisites for sustainable development of land market relations, because it is on state land cadastre system relies solve the problem of accounting for all units of land ownership, only on its basis the real guarantee of rights to land plots with cadastre carried Land evaluation for fiscal and regulatory purposes.*

*Current State Land Cadastre of Ukraine is characterized by a large number of problems related to the uncertainty of the legal status of land cadastral information and the conduct of the inventory, insufficient accuracy and completeness of the existing cadastral information insufficient registration information regarding restrictions on land use, automation and computerization cadastral and accounting procedures, the lack of documentary status in the electronic inventory data and more.*

*Gaps in an effective cadastral system significantly increases the potential for conflict of land relations, as recorded in the inventory inaccuracy spatial characteristics of land prevents accurate identification of land rights and equitable resolution of land disputes. Is more complex state control over land use and protection, there are no prerequisites for regular monitoring of land and soil. Land Registry shall act as the main source of information for land management and land evaluation.*

*According to many experts, the System of Ukraine cadastre contains significant corruption risks are mainly associated with the delegation of functions of a public register of land business entities, non-transparent administrative procedures for making and state registration of title documents for the land and so on.*

*Thus, a very important task of land management, economic and legal science becomes developing an integrated system of measures, which will dramatically improve the land cadastre system as a tool for public land management in Ukraine.*

*In our opinion, the current state of information provision governance agricultural land in Ukraine can be considered as not fully meet the needs, does not reflect the current state of their use and do not give the full information needed to make effective management decisions and develop measures to protect the land. Quantitative and qualitative account of land characterized by fragmentation, fragmentation of information and lack of completeness of a single state geographic information system data.*

*Thus, the land cadastre system should be completed with information about the quality of the soil parameters of land valuation based on the implementation of geographic information technologies that integrate both semantic and cartography. Thus in a single geographic information system data should be displayed on the spatial distribution of valuable land locked and register constraints in using them and published information about the most valuable land.*

**Key words:** land cadastral system, public land management, land relations, State Land Cadastre, cadastral registration system, valuation of land.