

УДК 347.2: 349.4

В.К. Гіжевський
кандидат юридичних наук, професор,
проректор, декан юридичного факультету,
Університет економіки та права «КРОК»

Ю.Г. Хомутовська
студентка 2 курсу магістратури,
Університет економіки та права «КРОК»

Ведення державного земельного кадастру в Україні та країнах східного партнерства

Проаналізовано системи земельного кадастру України та країн східного партнерства. Досліджено досягнення сусідніх країн, а саме Білорусі та Польщі, у веденні реєстраційних та кадастрових систем.

Ключові слова: державний земельний кадастр, реєстрація земельних ділянок, кадастрова система, геоінформаційна система.

В.К. Гижевский
кандидат юридических наук, профессор,
проректор, декан юридического факультета,
Университет экономики и права «КРОК»

Ю.Г. Хомутовская
студентка 2 курса магистратуры,
Университет экономики и права «КРОК»

Ведение государственного земельного кадастра в Украине и странах восточного партнерства

Проанализированы системы земельного кадастра Украины и стран восточного партнерства. Исследованы достижения соседних стран, а именно Беларуси и Польши, в ведении регистрационных и кадастровых систем.

Ключевые слова: государственный земельный кадастр, регистрация земельных участков, кадастровая система, геоинформационная система.

V. Hizhevskyy
candidate of legal sciences, professor,
prorector, dean of the law faculty,
“KROK” University

Y. Khomutovska
2nd year student of Magistracy,
“KROK” University

Maintenance of the state land cadastre in Ukraine and in eastern partners

The analysis system of land cadastre Ukraine and the countries of the Eastern Partnership.

Studied achievements of neighboring countries, namely Belarus and Poland to conduct registration and cadastral systems.

Keywords: *state land cadastre, land registration, cadastre system, geographic information system.*

Постановка проблеми

Проголошення незалежності Україною, державою колишнього пострадянського простору, сприяло реформуванню економіки країн загалом та земельних відносин зокрема. З дня прийняття першої постанови Верховної Ради «Про земельну реформу» минуло більше 25 років. Хоча пройшло вже стільки часу, але земельна реформа ще й досі не дійшла до свого логічного завершення: публічна кадастрова карта не містить повної інформації про земельні ділянки, частина даних внесена з помилками, деякі земельні ділянки зовсім відсутні, ринку продажу земель сільськогосподарського призначення не існує, більша частина ринку оренди знаходиться «в тіні», а деякі категорії землі не мають чіткого правового статусу або ж використовуються не прозоро. Зважаючи на всі ці проблеми у земельній сфері, слід було б узяти до уваги досвід держав-сусідів, а саме Білорусі, країни, яка, так само як і Україна, є країною колишнього пострадянського простору, та Польщі – країни Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження окремих аспектів даної проблематики проводили та проводять такі вітчизняні автори-правознавці, як С.В. Гринько, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, Д.М. Старостенко, М.В. Шульга, З.В. Яремак та фахівці у галузі землевпорядкування, ґрунтознавства та оцінки земель, зокрема: А.П. Вервейко, С.Л. Гоштинар, А.Г. Мартин, Л.Я. Новаковський, А.М. Третяк та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Цілі реформування існуючої земельно-кадастрової системи України є досить не однозначними з точок зору різних дослідників. У науковій літературі не всі проблеми ведення державного земельного

кадастру знайшли адекватне відображення. Треба приділити увагу подальшому вивченню світового та європейського досвіду щодо інформатизації кадастру, забезпечення публічного доступу до кадастрових даних, побудови кадастрово-реєстраційних систем тощо.

Формулювання цілей статті

Провести аналіз правового регулювання ведення державного земельного кадастру в Україні, Білорусі та Польщі, окреслити перспективи вдосконалення законодавчого забезпечення ведення державного земельного кадастру в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження

Основною особливістю правової системи розвинутих країн є перевага приватного права над публічним, закріплення принципів розподілу влади, забезпечення конституційного контролю, забезпечення місцевого самоврядування. Зарахування до певної правової сім'ї є умовним, правова система кожної країни є динамічною та з кожним днем зазнає змін, доповнень та покращень. Земельне законодавство не стоїть на місці, на сьогодні прийнято низку законів та нормативно-правових актів, які регулюють земельні відносини, але незважаючи на це деякі питання державного земельного кадастру і досі не врегульовані та потребують вивчення досвіду держав-сусідів.

У відповідності до Закону України «Про Державний земельний кадастр» Державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їхнє цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їхню оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [1].

«Дуальна система» реєстрації прав на нерухоме майно та ведення державного

земельного кадастру була запроваджена з прийняттям Закону України «Про Державний земельний кадастр». Принцип дії цієї системи полягає в тому, що одна система веде базу даних про земельні ділянки, а друга – проводить реєстрацію прав на них. Державна реєстрація земельної ділянки полягає у внесенні до Державного земельного кадастру передбачених Законом України «Про Державний земельний кадастр» відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера.

Ведення Державного земельного кадастру здійснюють центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальні органи. Держателем Державного земельного кадастру є центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Адміністратором Державного земельного кадастру є державне підприємство, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів і здійснює заходи зі створення та супроводження програмного забезпечення Державного земельного кадастру, відповідає за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей, що містяться у Державному земельному кадастрі [1].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку ведення Державного земельного кадастру» внесення відомостей і надання таких відомостей у складі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальних органів здійснюють державні кадастрові реєстратори. Земельній ділянці, відомості про яку внесені до Державного земельного кадастру, присвоюється кадастровий номер, який є її ідентифікатором у Державному земельному кадастрі. Система кадастрової нумерації земельних ділянок є єдиною на всій території України. Законом передбачено співпрацю органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, з органом державної реєстрації прав [10]. Так, він одночасно з державною реєстрацією земельної ділянки надає орга-

ну державної реєстрації право на інформацію про:

- державну реєстрацію земельної ділянки (дату державної реєстрації, орган, що здійснив таку реєстрацію);
- кадастровий номер, площу, місце розташування земельної ділянки;
- кадастровий план зареєстрованої земельної ділянки в електронній (цифровій) формі.

Своєю чергою орган державної реєстрації прав одночасно з державною реєстрацією речового права на земельну ділянку надає органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, інформацію про:

- суб'єкта права власності на земельну ділянку;
 - суб'єкта речового права на земельну ділянку;
 - державну реєстрацію права власності на земельну ділянку, права користування (сервітут) земельної ділянки, права постійного користування, права оренди (суборенди) земельної ділянки;
 - права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис);
 - права забудови земельної ділянки (суперфіцій);
 - дату державної реєстрації, реєстраційний номер земельної ділянки у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно із зазначенням відомостей про її кадастровий номер та орган, що здійснив державну реєстрацію [2].
- З першого січня 2013 року в он-лайн мережі опубліковано відомості про земельні ділянки, що містяться в Державному земельному кадастрі України. Публічна кадастрова карта розміщена у відповідному розділі офіційного сайту Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру і включає в себе наступну інформацію :
- у цифровому форматі – ортофото плани України;
 - кордон України, кордони областей, районів та населених пунктів;
 - індексно-кадастрові карти;
 - відомості щодо земельних ділянок:

їхня площа, межі, кадастрові номери, цільове призначення, форма власності;

- карта ґрунтів України .

Для громадян України публічна кадастрова карта дає можливість:

- перевірки за кадастровим номером наявності земельної ділянки у Державному земельному кадастрі України та відсутність помилок і невідповідностей в його відображенні;

- можливість заповнення форми зворотного зв'язку у разі відсутності земельної ділянки на публічній кадастровій карті або виявленні помилок [3].

А.Г. Мартин [8, с. 33-35] проаналізував усі складові частини Державного земельного кадастру відповідно до Земельного кодексу України та встановив проблемні питання його ведення. Це дослідження виявило велику кількість проблем у системі Державного земельного кадастру та землеустрою. Автором здійснено спробу поєднати всі проблеми в одній статті, проте перерахування не містять у собі вказівок щодо вирішення наведених проблем, а сама публікація носить постановочний характер. Відзначимо низку принципових проблем, які до цього часу навіть не порушувалися, а саме: збереження межових знаків, винесених на місцевість; зменшення юридично не значущих відомостей про земельні ділянки, які необхідні для процедури реєстрації земельних ділянок та прав на них; приведення Публічної кадастрової карти України у відповідність до реального використання земельних ділянок. Висновки у більшості випадків декларативні, проте мають раціональну складову для прийняття у майбутньому необхідних нормативно-правових актів.

Кадастр нерухомості Польщі являє собою єдину систему, яка систематично оновлюється та підтримується на державному рівні. Постійно відбувається збір інформації, що стосується земельних ділянок, будівель та споруд, їхніх власників або інших фізичних чи юридичних осіб, у власності чи користуванні яких перебувають земельні ділянки, будівлі та споруди.

Реєстрація прав на земельні ділянки здійснюються в двох формах: у вигляді

ведення земельного кадастру та реєстрації права власності на землю. Земельний кадастр ведеться органами державної влади та служить в якості бази для розрахунку податків. Кадастр – це не тільки дані, що вказують межі об'єкта нерухомості, але і тип землі, і в разі сільськогосподарських і лісових земель – категорії якості, а також дані, що стосуються власників та користувачів нерухомості.

Реєстрація земельних ділянок в реєстраційних системах використовується для реєстрації права власності та інших прав, пов'язаних з нерухомістю, а також для реєстрації обмежень та обтяжень на земельні ділянки. Головною функцією реєстрації земельних ділянок є створення надійної правової основи для забезпечення використання земель за цільовим призначенням та є надійною основою для укладення договорів довгострокового іпотечного кредитування.

Державний земельний кадастр Польщі ґрунтується на чотирьох основних принципах:

- охоплення;
- уніфікація;
- повнота;
- надійність.

Принцип охоплення полягає в тому, що всі землі і будівлі в межах території Польщі охоплюються кадастром. Тобто усі земельні ділянки повинні міститися в державному земельному кадастрі.

Принцип уніфікації системи земельного кадастру полягає в тому, що він буде збережений у відповідності із загальними правилами і принципами для всіх типів землі.

Принцип повноти складання кадастру полягає в тому, що, крім внесення основних даних про всі земельні ділянки та будівлі, люди, чиї земельні ділянки і будівлі увійшли в кадастр, зобов'язані надавати інформацію в територіальні органи влади про будь-які зміни, які охоплюються кадастром. Цей обов'язок покладається також на суди і нотаріальні контори, які за законом зобов'язані направити в повноважний орган копії судових рішень та цивільно-правових угод протягом 30 днів з дня прийняття.

Принцип надійності складання кадастру означає, що дані, які стосуються земельних ділянок та будівель, є єдиним джерелом інформації. Дані, які стосуються опису землі (місце розташування, межі, тип і категорія земель), є обов'язковими для громадян і державних чи муніципальних органів влади. У разі розбіжності між цими даними і даними, що надійшли в процесі реєстрації земельних ділянок, всі записи реєстрації повинні бути скориговані на основі даних земельного кадастру.

Дані, що містяться в земельному кадастрі, є основним джерелом інформації для: планування та розрахунків податків, державних і приватних платежів, державної статистики та управлінь земельними ресурсами. Що стосується ринку нерухомості, то вони забезпечують захист майнових інтересів сторін [6].

Земельними питаннями Польщі займається Головне управління геодезії та картографії. До складу Служби Геодезії та картографії входять:

1. Органи нагляду геодезії та картографії:

- головний геодезист країни,
- воевода, що виконує завдання за допомогою провінційних інспекторів з нагляду.

2. Органи адміністрації геодезії та картографії:

- маршал воеводства, що входить до складу управління маршала,
- староста, що входить до складу правління повіту.

Сучасний Польський кадастр відповідає таким цілям, які адаптовані під сьогоденні проблеми:

- правове забезпечення;
- забезпечення оподаткування;
- забезпечення управління інфраструктурою;
- забезпечення відображення існуючого стану на картах та планах ;
- оцінка вартості нерухомості;
- забезпечення просторового планування;
- оцінка впливу на навколишнє середовище.

На даний час існуючі звіти щодо земельних ділянок та об'єктів нерухомого

майна мають принципові недоліки. Перший з яких – це поділ системи Кадастру нерухомості та реєстру земельних ділянок, а також застосування інформації, що міститься в них. Іншим прикладом є низька якість даних, зібраних в записах про земельні ділянки і будівлі, та невідповідність даних у цих системах, також ступінь оновлення існуючих кадастрових даних є низькою.

Останнім часом у Польщі почалася реалізація проекту PHARE 2000 та його логічне продовження PHARE 2001 під назвою «Побудова інтегрованої кадастрової системи» та проекту PHARE 2003 «Векторизація кадастрових карт в Польщі», який фінансується з коштів Європейського Союзу. Існування Інтегруючої електронної платформи ІРЕ, яка міститиме інформацію регіональних (воєводських) баз кадастрових даних, утримується до 2020 року. Авторизовані користувачі кадастрової інформації. ІРЕ матимуть доступ он-лайн до ІРЕ, яка гарантуватиме зв'язок із зовнішніми системами, зокрема Центральною базою даних іпотечних книг, системами PESEL і REGON.

Відповідно до білоруського законодавства державний земельний кадастр – це сукупність систематизованих відомостей та документів про правовий режим, стан, якість, розподіл, господарське та інше використання земель та земельних ділянок [9].

Державний земельний кадастр Білорусі ведеться за єдиною для всієї країни системою. Об'єктами державного кадастрового обліку є земельні ділянки незалежно від форми власності та пов'язані з ними інші об'єкти нерухомого майна.

Національне кадастрове агентство Білорусії веде такі інформаційні ресурси державного земельного кадастру:

- єдиний реєстр адміністративно-територіальних і територіальних одиниць Республіки Білорусії (реєстр АТО і ТО);
- єдиний державний реєстр нерухомого майна, прав на нього та договорів з ним (ЕДРН);
- реєстр найменування вулиць і доріг (реєстр вулиць);

• реєстр вартості земельних ділянок державного земельного кадастру (реєстр вартості);

• реєстр цін на земельні ділянки державного земельного кадастру (реєстр цін).

Реєстр АТО і ТО містить інформацію про об'єкти адміністративно-територіального поділу Республіки Білорусь (області, райони, сільські ради, населені пункти) і території спеціального режиму використання (національні парки, заказники, заповідники, пам'ятники природи).

У реєстрі міститься інформація про 28000 об'єктів. Інформація про об'єкт включає:

- унікальний номер;
- код за класифікатором «Система позначень об'єктів адміністративно-територіального поділу та населених пунктів» (СОАТО);

- найменування;
- найменування адміністративного центру;

- категорію і підпорядкованість.

ЕДРН реєстр містить інформацію про зареєстровані об'єкти нерухомого майна (земельні ділянки, капітальні будівлі, ізольовані приміщення), права і обмеження прав на ці об'єкти та договори з цими об'єктами.

У реєстрі міститься інформація про 5260000 об'єктів нерухомого майна, в тому числі про:

- 1460000 земельних ділянок;
- 1780000 капітальних будівель;
- 2020000 ізольованих приміщень.

Інформація про об'єкт включає:

- кадастровий (для земельних ділянок) або інвентарний (для капітальних будівель та ізольованих приміщень) номер;

- адресу;
- призначення;
- основні характеристики;
- відомості про права та обмеження прав;

- відомості про правовласників;
- відомості про цивільно-правові угоди;
- відомості про документи, на підставі яких зареєстровано об'єкт, право і обмеження прав.

Реєстр вулиць містить інформацію про

елементи вулично-дорожньої мережі населених пунктів Республіки Білорусь.

У реєстрі міститься інформація про 74000 елементів вулично-дорожньої мережі. Інформація про елементи вулично-дорожньої мережі включає:

- унікальний номер населеного пункту, в якому розташований елемент вулично-дорожньої мережі, за реєстрами АТО та ТО;

- назву елемента вулично-дорожньої мережі;

- тип елемента вулично-дорожньої мережі (вулиця, проспект, провулок та ін.).

Інформація реєстру вулиць використовується при внесенні в ЕДРН адрес об'єктів нерухомого майна.

Реєстр вартості містить інформацію про кадастрову вартість земель населених пунктів Республіки Білорусь. Інформація до реєстру заноситься за результатами проведення кадастрової оцінки земель. У реєстрі міститься інформація про кадастрову вартість земель:

- 200 міст;
- 24000 сільських населених пунктів;
- 4700 садівничих товариств.

Реєстр містить інформацію про кадастрову вартість земельних ділянок і вартість 1 кв. м землі в оціночних зонах населених пунктів.

Реєстр цін містить інформацію про договори з нерухомим майном. У реєстрі міститься інформація про 1120000 договорів, у тому числі про:

- 54500 договорів із земельними ділянками;

- 371900 договорів з капітальними будівлями;

- 638600 договорів з ізольованими приміщеннями.

Інформація про договори включає:

- адресу об'єкту нерухомого майна;
- основні характеристики нерухомого майна;

- дату договору;

- ціну договору.

На сайті Національного кадастрового агентства розміщена Публічна кадастрова карта Білорусі, на якій можна знайти наступну інформацію:

- ортофотоплани в цифровому форматі;
- кадастрову вартість земель;
- реєстр адміністративно-територіальних і територіальних одиниць Республіки Білорусь;

- відомості щодо земельних ділянок: їхні адреси, площу, межі, кадастрові номери, цільове призначення, форму власності;
- геоінформацію (автомобільні дороги, залізниці, річки, водосховища, рослинність та інше);

- про вуличну мережу;
- про межі оціночних зон;
- про капітальні будови м. Мінськ;
- про зони обслуговування територіальних організацій щодо реєстрації.

Для громадян Білорусі публічна кадастрова карта дає можливості:

- знайти інформацію про земельні ділянки, що мають кадастрові номери;
- дізнатися оціночну вартість земельних ділянок;
- отримати інформацію про функціональне призначення земель;
- знати межі червоних ліній;
- мати зворотний зв'язок [5].

У програмі соціально-економічного розвитку Республіки Білорусь на 2016 – 2020 роки заплановано:

- провести роботу щодо оцінки нерухомого майна з метою подальшого переходу на обчислення податку на нерухомість від кадастрової вартості майна;

- реалізацію Національного плану дій із запобігання деградації земель (включаючи ґрунти); удосконалення порядку ведення державного земельного кадастру на основі впровадження прогресивних технологій (у тому числі дистанційного зондування Землі);

- створення єдиної системи планування в рамках адміністративно-територіальних утворень різного рівня;

- спрощення класифікації земель за їх видами.

Провівши аналіз Публічної кадастрової

карти, ми дійшли висновку: незважаючи на те, що право займатися геодезичними роботами в Білорусі мають лише ліцензовані державні підприємства, це не дало змогу уникнути невідповідності Публічної кадастрової карти реальному стану об'єктів нерухомості. Тому, на нашу думку, Публічна кадастрова карта Білорусі не забезпечує основних функцій, пов'язаних із веденням державного земельного кадастру.

Висновки

Проаналізувавши досвід держав-сусід, можна зробити висновок, що Польща, яка почала свій шлях до створення кадастрових реєстрів ще в 1918 році, вже далеко попереду України. Однак наша держава, використавши досвід Польщі для укладання земельно-кадастрових реєстрів, може значно скоротити часові витрати для досягнення поставленої мети. Білорусь, яка, так само як і Україна, перші кроки в земельній реформі розпочала після прийняття незалежності у 1991 році, змогла чітко визначити свої пріоритети в процесі реформування земельних відносин, що дало змогу наповнити Публічну кадастрову карту Білорусі більш змістовною інформацією, але достовірність деяких відомостей на цій карті, так, як і в Україні, на нашу думку, не відповідає реальному стану речей.

Прагнення України до вступу в Європейський Союз вимагає від нашої держави дотримання усіх європейських стандартів та вимог у сфері земельних відносин. Правило 18 ISPIRE [7] рекомендує, щоб усі земельні ділянки в кадастровому реєстрі та їхні площі були подані у векторному зображенні та були публічними, а також були вказані права на них. Створення в Україні публічної кадастрової карти дало змогу частково вирішити цю проблему, однак поки що відсутній достатній обсяг інформації, необхідний для здійснення операцій із земельними ділянками та нерухомістю.

Література

1. Закон України «Про Державний Земельний кадастр» від 07 липня 2011 року № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2012. – № 8. – Ст. 61.

2. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01 липня 2004 року № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2004. – № 51 – Ст. 553.
3. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/?s=%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0+%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0+%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0>
4. Публічна кадастрова карта України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>
5. Агенція по геодезії, картографії і кадастру. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cadastre.bg>
6. Головне управління геодезії та картографії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://geoportal.gov.pl>
7. Д 2.8.1.6.INSPIRE Data Specification on Cadastral Parcels – Cuidelines. [Електронний ресурс]. – Назва з екрана.
8. Мартин А. Г. Проблеми державного земельного кадастру Землеустрій і кадастр. / А.Г. Мартин // Науково-виробничий журнал «Землеустрій і кадастр». – К., 2010. – Вип.3. – С. 33-50.
9. Кодекс Республіки Беларусь о земле 23 июля 2008 г. – № 425-3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kodeksy.by/kodeks-o-zemle>
10. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» № 1051 від 17.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF>