

# ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 349.41(045)

Н. В. Жмур,  
кандидат юридичних наук

А. Р. Цезар,  
студентка

## ОСОБЛИВОСТІ КАДАСТРОВОГО ОБЛІКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Національний авіаційний університет  
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна  
E-mails: vdovenko\_nataliy@ukr.net, anna.tsezar@ukr.net

**Мета:** дослідити особливості ведення обліку земель та роль земельного кадастру у реформуванні земельних відносин, зробити порівняльний аналіз ведення кадастрового обліку України з розвиненими країнами, наприклад як Німеччина, Франція, США. **Методи дослідження:** документального аналізу і синтезу, порівняльного аналізу, об'єктивної істини, пізнавально-аналітичний та ін. **Результати:** узагальнені особливості кадастрового обліку земельних ділянок та умови отримання прав на оренду земельної ділянки. **Обговорення:** розвиток земельних відносин в Україні – надзвичайно важливий процес. Оскільки земля вважається найціннішим багатством, вдосконалення інструментів її обліку та контролю постають першочерговим завданням для забезпечення збалансованого розвитку держави. Забезпечення інформацією про землі на території України та їх розподіл за власниками та користувачами покладено на Державний земельний кадастр, а саме його складову частину – облік кількості та якості земель. Облік земель слід розглядати як державний захід щодо накопичення, систематизації й аналізу всебічних відомостей про кількість, розміщення, господарське використання земельних ресурсів та їх природний стан. Дані обліку кількості земель відображають фактичний стан їх використання і щорічно доводяться до відома всіх загальногосподарських і державних органів управління земельними ресурсами. Тому повнота і правильність ведення обліку земель має велику значимість як для землекористувачів, так і для органів влади, тому виникає необхідність удосконалення системи обліку кількості земель, земельних ділянок і особливо землекористування юридичних осіб, сформованих на різних правах. Це вимагає відновлення та удосконалення обліку в складі державного земельного кадастру в розширеному вигляді.

**Ключові слова:** земельний кадастр; облік кількості; земельні ресурси; управління земельними ресурсами; інформація.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Розвиток земельних відносин в Україні – надзвичайно важливий процес. Оскільки земля вважається найціннішим багатством, вдосконалення інструментів її обліку та контролю постають першочерговим завданням для забезпечення збалансованого розвитку держави.

Забезпечення інформацією про землі на території України та їх розподіл за власниками та користувачами покладено на Державний земе-

льний кадастр, а саме його складову частину – облік кількості та якості земель. Облік земель слід розглядати як державний захід щодо накопичення, систематизації й аналізу всебічних відомостей про кількість, розміщення, господарське використання земельних ресурсів та їх природний стан. Дані обліку кількості земель відображають фактичний стан їх використання і щорічно доводяться до відома всіх загальногосподарських і державних органів управління земельними ре-

сурсами.

На сьогоднішній день, земельний кадастр в Україні потребує значного вдосконалення. При чому необхідно враховувати, що наша країна досі знаходиться на перехідному етапі до ринкової економіки.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Теоретичні основи й узагальнення практичного досвіду із розвитку земельно-кадастрових систем знайшли своє відображення в працях вітчизняних науковців: І. Бистрякова, С. Булигіна, Д. Добряка, В. Кривова, В. Леонця, Л. Новаковського, О. Новоторова, С. Осипчука, А. Сохничка, М. Ступеня, А. Третяка та інших.

У світовій теорії і практиці проблема сучасної земельно-кадастрової системи присвячені наукові публікації S. Enemarka, I. Williamsona, A. Ossro, G. Federa, O. Andrasa та інших, а також директиви Організації Об'єднаних Націй та Європейського Союзу.

Проте недосконалість земельного законодавства та недостатній рівень інформативності сучасних земельно-кадастрових документів зумовили потребу подальших досліджень у цьому напрямі.

**Мета статті** – дослідити особливості ведення обліку земель та роль земельного кадастру у реформуванні земельних відносин, зробити порівняльний аналіз ведення кадастрового обліку України з розвиненими країнами, наприклад як Німеччина, Франція, США.

**Виклад основного матеріалу.** Державний земельний кадастр – це державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру щодо виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить відомості і документи про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів.

Аналізуючи земельно-кадастрову систему як систему відомостей про природне, правове і господарське становище земель, можна зробити наступний висновок, що ця система потребує подальшого правового забезпечення. Так,

главою 34 Земельного кодексу України [1], постановою КМУ «Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами» [2] передбачено поетапне вжиття заходів, спрямованих з оперативним веденням і використанням даних державного земельного кадастру [3].

Оскільки дані обліку земель є основою для формування земельної ділянки, інформація про яку є важливою для подальшого розвитку ринкових відносин і на створення якої сьогодні в системі державного земельного кадастру акцентується увага.

Тому провідне місце займає інформація державного земельного кадастру. Один з пріоритетних напрямів державної земельної політики є формування системи автоматизованої системи державного земельного кадастру – інформаційної основи державного управління земельними ресурсами та економічного регулювання земельних відносин.

Інформація в системі управління земельними ресурсами являє собою сукупність інформації, що створюється і зберігається в спеціалізованих інформаційних системах, призначена для вирішення завдань управління земельними ресурсами.

В.М. Коваленко стверджує: «що повне та достовірне надання інформації вимагає проведення інвентаризації земельно-кадастрових відомостей протягом усього періоду робіт із ведення земельного кадастру. І ось тут набирають сили зовнішні відносини, без яких ведення автоматизованої системи державного земельного кадастру та використання його відомостей були б неможливими. Земельний кадастр як інформаційна система повинен містити інформацію, необхідну для прийняття управлінських рішень на всіх зазначених вище рівнях» [3].

Для забезпечення розвитку земельних відносин в Україні, слід вдосконалити чинне земельне законодавство щодо кадастрової системи на прикладі зарубіжного досвіду, а саме брати досвід тих країн які знаходилися на тому ж етапі, що і Україна. Тому, потрібно зарубіжний досвід, з питань формування і функціонування земельно-кадастрової системи проаналізувати і виділити ті фактори, які матимуть позитивний вплив на розвиток земельних відносин в Україні. Для такого

прикладу візьмемо ті країни, які зараз ефективно функціонують у розвинених країнах, а саме Німеччини, Франції та США

Франція. Як зазначають Панас Р. та Маланчук М.: «що земельно-кадастрова система в даній країні вважається найрозвинутішою системою у всій Європі. Метою створення французької кадастрової системи як яскравого представника "наполеонівських" систем, стало достовірне та справедливе оподаткування власників та користувачів земельних ділянок. Національна служба кадастру реалізує свої повноваження за основними напрямками (службами): адміністративний, юридичний та технічний» [5].

Адміністративна служба здійснює: формування кадастрових реєстрів; реєстрацію передачі права власності на земельку ділянку; видачу копій та виписок з кадастрових документів; нарахування податків з землі.

Юридична служба земельного кадастру: розмежування власності на землю; ідентифікацію даних про землю, її окремих ділянок; ведення земельно-кадастрової книги.

Технічна служба: відновлення старих та пошкоджених картографічних планів; координація, перевірка та централізація знімання земельних ділянок; збереження межових знаків та геодезичної мережі в цілому.

Сполучені Штати Америки. В США не існує єдиної земельно-кадастрової системи яка б поширювалась на всю територію країни, не дивлячись на те, що вона має велику площу, кожен штат має свою кадастрову систему, але основні принципи лишаються незмінними. До цих принципів слід віднести поділ території кожного штату на кадастрові блоки та секції. Територія штату ділиться на чотири великі частини (по горизонталі — базовою лінією, по вертикалі — головним меридіаном). Наступний рівень поділу — колони та строфи, які утворюють квадрати зі стороною 6 миль. І сам цей квадрат ділиться на 36 частин (квадрати зі стороною в 1 милі). Кожній частині присвоюється свій ідентифікаційний номер. Потрібно відзначити правильність підходів до класифікації земель у США, тому що вона спрямована на вирішення конкретних цілей

використання земель.

Особливістю ведення кадастру в США є Актова система реєстрації прав [6], оскільки держава виступає в ролі реєстратора і не бере на себе відповідальності щодо контролю за дотриманням законності здійснення операцій з землею.

Німеччина. Головною особливістю земельно-кадастрової системи в Німеччині є відсутність федерального рівня. Кожна федерація має свій головний офіс та регіональні представництва. Роботи з реєстрації здійснених операцій з землею покладені на спеціальних працівників — ліцензованих осіб. Ліцензію землевпорядника може отримати особа, яка має необхідну університетську освіту та два роки практичного досвіду. Крім цього потрібно здати державний іспит [5].

Як відмітив Ступень М.Г.: «земельно-кадастрова система Німеччини має дві складові: кадастр нерухомості та господарський кадастр. В першому класифікація земель здійснюється за природними, економічними та юридичними показниками. В господарському ж кадастрі поділ відбувається на землі безпосередньо сільськогосподарського призначення (рілля, сади, виноградники тощо), лісогосподарські види (ліси, болота та землі, не придатні до обробітку), землі під забудову та інші землі (дороги, аеродроми тощо)» [6].

Для достовірної та справедливої оцінки землі в Німеччині земельно-оціночні роботи передбачали детальне вивчення ґрунтів за генетико-морфологічними ознаками для визначення продуктивності тієї чи іншої ділянки землі сільськогосподарського призначення. Цей процес називається бонітуванням. Інформацію, отриману в результаті бонітування, в поєднанні з даними, отриманими від економічної оцінки, можна використовувати для оцінювання ділянки за 100 бальною шкалою та розподілити землі на сім груп: в першу групу потрапляють кращі землі, а в останню, сьому, відповідно, найгірші. Матеріали оцінки земель сільськогосподарського призначення використовуються для планування виробничого районування території, розміщення виробничих потужностей, створення планів перспективного використання земель.

Що стосується Канади, як зазначив Ступень М.Г.: «відповідальний за ведення кадастру орган

– служба інвентаризації земель, забезпечує вивчення земель за однаковими для всієї країни критеріями з метою надання повних та точних даних стосовно потенційної продуктивності земель федеральним та провінційним органам влади. На основі отриманих даних формується оптимальна система планування і управління земельними ресурсами, прогнозування трансформації угідь. Виділяють чотири типи оцінки земель: для сільського господарства, лісового господарства, для рекреаційних цілей та відтворення фауни. Реєстраційна система дозволяє отримати повну правову інформацію про земельну ділянку, а також виконати історичний пошук, тобто визначити всіх власників земельної ділянки від сьогодення до першого її власника, звичайно, за відповідну плату. Таку роботу можна виконати, завдяки чіткій системі нумерації прав власності та наявності картографічного матеріалу на всі зареєстровані ділянки» [6].

Історичний пошук деякі покупці землі здійснюють для того, щоб провести операцію купівлі землі з найменшим ризиком для себе.

Іспанія. Як зазначає Синица М.Г.: «кадастрова система Іспанії являється яскравим представником наполеонівської системи. Для кадастрової системи цього типу управління нею, як правило, централізовано, на муніципалітети покладено виконання робіт з кадастру. Спочатку наполеонівський кадастр мав виключно фіскальний характер, але сучасні тенденції розвитку світової економіки розширили цільової діпазони кадастру. В Іспанії кадастр має фіскальний характер. Кадастрова система цього типу зазвичай складається з картографічної і текстової (графічної) частин. У кадастр включені реєстр прав і кадастрові карти. Реєстри, як правило, взаємодіють, але не інтегровані. Додатково в кадастри включаються реєстри, що містять відомості природного і кліматичного характеру. Так, в кадастр Іспанії включені реєстри про ґрунти і природні ресурси» [7].

Особливістю земельного кадастру саме в Іспанії [7] є розділення його на міський та сільський. Сільський кадастр ведеться згідно з

двома напрямками: інвентаризація земель сільськогосподарського призначення в цілях реєстрації та використання кадастру в цілях оподаткування. Інформація, що міститься в земельному кадастрі Іспанії, відображає не лише дані про сучасний стан земель, а й показує зміни різного характеру: фізичного, економічного та юридичного.

Реєстрація зазначених змін у кадастрі не лише дозволяє розширити інформаційну базу для проведення максимально точних оцінок земель та прогнозів їх використання, а й забезпечує потенційного покупця земель інформацією про попередніх власників та про форми використання ними конкретної території.

Визначимо місце вітчизняної земельно-кадастрової системи. Офіційно земельний кадастр ведеться в Україні з початку 80-х років минулого століття. На думку Р. Панас: «сучасна система включає в себе наступні елементи : кадастрове зонування; бонітування ґрунтів; економічна оцінка; грошова оцінка і державна реєстрація земельних ділянок; облік кількості та якості земель та ін. Значною проблемою проведення бонітування в Україні є наявність застарілих баз даних, деякі з яких містять інформацію лише за 1987 рік. Провести достовірну оцінку та створити об'єктивні плани, опираючись на подібну інформацію, неможливо, а оновлення баз просувається значно повільніше, ніж необхідно, у зв'язку з нестачею коштів в державному бюджеті» [4].

Важливо розуміти, що сама земельно-кадастрова система в Україні, незважаючи на неактуальність наявних в неї даних про стан земель, потребує змін. Візьмемо визначення, яке пропонує Закон України «Про Державний земельний кадастр»: «що Державний земельний кадастр – 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» [8]. Дане визначення має ряд недоліків, оскільки не в повній мірі висвітлює принципи та функції, які мають бути притаманні земельно-кадастровій системі європейської держави. Для того, щоб наблизити вітчизняну зе-

мельно-кадастрову систему до європейської, на нашу думку, не вистачає такого важливого елементу, як реєстрації земель з усіма характеристиками, що необхідні для сталого еколого-економічного та соціального розвитку територій. Тобто формування та зберігання інформації про стан, кількісні та якісні характеристики земель, не повинне стати самоціллю, а дані – використовуватись не лише в правовому полі. Яскравим прикладом є Іспанія, кадастрові бази якої містять інформацію не лише про стан та місцезнаходження землі, а й про всі зміни, які відбувалися з тим чи іншим об'єктом власності за весь час ведення записів.

Враховуючи міжнародний досвід регулювання земельних відносин [9], щодо формування кадастрової системи України, слід сформулювати інформації про: землі та земельні ділянки, права на які не оформлені, або оформлені неправильно; невикористовувані або неефективно використовувані землі і земельні ділянки; землі, вільні від прав третіх сторін, придатних до використання. Ці дії дозволять сформувати структуру земельного ринку, яка складається з правової бази, методів економічного регулювання та ін.

Таким чином, слід погодитися з думкою Залуцького І.: «сучасна земельно-кадастрова система, яка вибудовується з використанням сучасних інформаційних технологій, у перспективі створює можливість оперативно отримувати необхідну інформацію про землі та земельні ділянки на всій території України за рахунок користування відомостями про об'єкти кадастру, що відображені на цифровій картографічній основі» [10].

На етапі формування єдиної державної кадастрової системи і забезпечення повної та достовірної інформації щодо правового режиму земель, їх цільового призначення, обмеження у їх використанні, а також даних про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками й користувачами, потрібно враховувати, що досі залишаються тимчасово не внесені до земельного кадастру відомості попередніх років про всі його об'єкти, які задокументовані на паперових носіях. Слід відмітити, що в разі вияв-

лення розбіжностей електронного та паперового земельного кадастру, то тоді відомості на паперових носіях матимуть юридичну перевагу над електронними.

**Висновки.** Отже, правильність ведення обліку земель має велике значення як для землекористувачів, так і для органів влади, тому виникає необхідність удосконалення державного земельного кадастру.

Порівняльний аналіз на прикладі зарубіжного досвіду, показав, який вигляд повинна мати земельно-кадастрова система, а отже складовими такої системи повинні бути юридична, технічна та економічна сторони, які як у Франції та Іспанії.

Що стосується юридичної частини кадастру, то вона розкриватиме інформацію щодо власників та користувачів земель, наприкладі земельно-кадастрової системи Канади; технічна сторона міститиме дані про фізичний, хімічний склад ґрунту, географічне місцезнаходження ділянки, її форму та розмір; економічна – про способи використання цієї землі в господарських цілях, заліснення, забудова тощо. Отриману інформацію необхідно використовувати для побудови планів використання земель у майбутньому (наприкладі Німеччини) для отримання максимальної вигоди з кожної окремо взятої ділянки одночасно зі здійсненням мінімального впливу на рівень забруднення земель.

Слід відмітити, що в Україні досі лишається проблема щодо реєстрації інформації про землі, інші природні ресурси, права власності, використання та оцінку земель у складі земельно-кадастрової системи. Тому, державний земельний кадастр повинен стати системою як для реєстрації, накопичення, узагальнення даних про землі та території, так і обліком управління і забезпечення розвитку країни.

Таким чином, вирішення цих життєво важливих завдань вимагає цілеспрямованої роботи держави щодо створення правової, організаційної та економічної бази функціонування в Україні цивілізованого земельного ринку.

### *Література*

1. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 27.02.2020).

2. Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 черв. 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2013-p> (дата звернення: 29.02.2020).

3. Центр земельного кадастра розроботал єдиную автоматизированную систему. URL: <http://novostrojka.com/prensa/publications/centrzemelnogo-kadastra-razrabotal-edinuju-avtomatizirovannuju-sistemu/1320/>.

4. Коваленко В.М. Земельний кадастр як механізм управління земельними ресурсами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 2 (40). С. 105-109.

5. Панас Р., Маланчук М. Порівняльна оцінка земельних кадастрів зарубіжних країн і України. *Геодезія, картографія і аерографія*. 2008. № 70. С. 68-75.

6. Теоретичні основи державного земельного кадастру: навч. посіб. / Ступень М.Г. та ін.; за ред. М.Г. Ступеня. Львів: «Новий Світ 2000», 2006. 336 с.

7. Синица Ю.С. Анализ мировых земельных кадастровых систем. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2014. № 10 (157). С. 55-66.

8. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07 лип. 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (дата звернення: 28.02.2020).

9. Торатюк В.И., Шило А.С. Совершенствование земельно-кадастровых процессов в Украине. Анализ земельных отношений и инфраструктуры земельного рынка в г. Харькове. *Вісник Сумського національного аграрного університету. Сер. «Економіка і менеджмент»*. 2012. № 4 (52). С. 160-164.

10. Залуцький І., Пригула Х. Перспективи застосування державного земельного кадастру для оцінювання виробничого потенціалу сільських територій. *Економіст*. 2015. № 6. С. 35-40.

## References

1. Zemelnyy kodeks Ukrayiny vid 25.10.2001 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (data zvernennya: 27.02.2020).

2. Pro zatverdzhennya Poryadku informatsiynoyi vzayemodiyi mizh kadastramy ta informatsiynymy systemamy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 03.06.2013 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2013-p> (data zvernennya: 29.02.2020).

3. Tsentr zemelnogo kadastra razrabotal edynuyu avtomatyzyrovannuyu systemu. URL: <http://novostrojka.com/prensa/publications/centrzemelnogo-kadastra-razrabotal-edinuju-avtomatizirovannuju-sistemu/1320/>.

4. Kovalenko V.M. Zemelnyy kadastr yak mekhanizm upravlinnya zemelnymy resursamy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya*. 2018. № 2 (40). S. 105-109.

5. Panas R., Malanchuk M. Porivnyalna otsinka zemelnykh kadastriv zarubizhnykh krayin i Ukrayiny. *Heodeziya, kartohrafiya i aerohrafiya*. 2008. № 70. S. 68-75.

6. Teoretychni osnovy derzhavnoho zemelnogo kadastru: navch. posib. / Stupen M.H. ta in.; za red. M.H. Stupenya. Lviv: «Novyy Svit 2000», 2006. 336 s.

7. Synytsa Yu.S. Analyz myrovykh zemelnykh kadastryvykh system. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsiy*. 2014. № 10 (157). S. 55-66.

8. Pro Derzhavnyy zemelnyy kadastr: Zakon Ukrayiny vid 07.07.2011 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (data zvernennya: 28.02.2020).

9. Toratyuk V.Y., Shylo A.S. Sovershenstvovanie zemelno-kadastryvykh protsessov v Ukraine. Analiz zemelnykh otnosheniy i infrastruktury zemelnogo rynku v h. Kharkove. *Visnyk Sumskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu. Ser. «Ekonomika i menedzhment»*. 2012. № 4 (52). S. 160-164.

10. Zalutskyi I., Prytula Kh. Perspektyvy zastosuvannya derzhavnoho zemelnogo kadastru dlya otsynuyannya vyrobnychoho potentsialu silskykh terytoriy. *Ekonomist*. 2015. № 6. S. 35-40.

## FEATURES OF LAND CADASTRE ACCOUNTING: COMPARATIVE ANALYSIS

National Aviation University  
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine  
E-mails: vdovenko\_nataliy@ukr.net, anna.tsezar@ukr.net

**Objective:** to explore the features of land accounting and the role of the land cadastre in land reform, to do the comparative analysis of conduct of cadastre account of Ukraine with the developed countries, for example as Germany, France, USA. **Research methods:** documentary analysis and synthesis, comparative analysis, objective truth, cognitive-analytical, etc. **Results:** generalized features of cadastral records of land plots and conditions of obtaining land lease rights. **Discussion:** the development of land relations in Ukraine is an extremely important process. As land is considered to be the most valuable asset, improving its accounting and control tools is a top priority to ensure a balanced development of the state.

Providing information about land on the territory of Ukraine and their distribution by owners and users is vested in the State Land Cadastre, namely its component part - the account of the quantity and quality of land. Land accounting should be considered as a state measure for the accumulation, systematization and analysis of comprehensive information about number, location, economic using of land resources and their natural condition. Data on land counts reflect the actual state of their using and are annually reported to all general economic and state bodies of land management. Therefore, the completeness and correctness of land accounting has huge importance for both land users and authorities, so there is a need to improve the system of accounting for the number of lands, land parcels and especially land use of legal entities formed under different rights. This requires the renewal and improvement of accounting in the state land cadastre in an expanded form.

**Keywords:** land cadastre; number accounting; land resources; land resources management; information.