

Міністерство освіти та науки України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Географічний факультет
Кафедра геодезії та картографії

На правах рукопису
УДК 332.3:528.4 (477)

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ КАДАСТРУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)
Галузь знань 19 – «Архітектура і будівництво»
Спеціальність 193 – «Геодезія та землеустрій»
Освітня програма – «Землеустрій та кадастр»

Випускна кваліфікаційна робота магістра
студента 2 курсу магістратури
Оксенчука Олександра Віталійовича

Науковий керівник –
професор, доктор географічних наук
Бондаренко Едуард Леонідович

Допущено до захисту:

Протокол засідання кафедри № 14 від 12 травня 2021 року
Завідувач кафедри проф. Даценко Л. М.

Київ – 2021

РЕФЕРАТ

Було розглянуто шляхи вдосконалення процесу кадастрування земель на території України.

Спочатку досвід кадастрування земель розглядався із ретроспективної сторони, потім існуючий стан в незалежній Україні з його нормативним забезпеченням. Також був розглянутий досвід європейських країн в питанні кадастрування земель.

Далі робота велась по вивченню теоретичних основ кадастрування та кадастру земель х подальшим переходом до методологічних аспектів.

Практично були виявлені напрями удосконалення процесу кадастрування та ведення кадастру земель.

Науково розроблені шляхи вдосконалення процесу кадастрування земель і ведення земельного кадастру на території України дадуть поштовх у розвитку його теорії і методології.

Шляхи вдосконалення кадастрування земель можуть бути спрямовані на можливості уточнення змісту публічної кадастрової карти.

Ключові слова: кадастрування земель, земельний кадастр, функції кадастру, шляхи вдосконалення, методологія кадастру, напрями розвитку.

ЗМІСТ

РЕФЕРАТ.....	2
ВСТУП.....	4
1. ВИВЧЕННЯ НОВІТНЬОГО ДОСВІДУ КАДАСТРУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ	6
1.1. Різноманітність кадастрової спадщини України.....	6
1.2. Існуючий стан кадастрування земель у незалежній Україні	7
1.3. Новітнє кадастрування земель у країнах Європи.....	9
1.4. Нормативне забезпечення кадастрування земель в Україні.....	13
1.5. Актуальні задачі вдосконалення кадастрування земель і ведення земельного кадастру в Україні.	15
2. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КАДАСТРУВАННЯ ТА КАДАСТРУ ЗЕМЕЛЬ. ...	18
2.1. Поняттєво-термінологічний апарат.	18
2.2. Характеристики об'єктів кадастрування.	19
2.3. Економічна складова кадастрування земель.	21
2.4. Програмно-технічна складова кадастрування земель.....	23
3. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ КАДАСТРУВАННЯ ТА ВЕДЕННЯ КАДАСТРУ ЗЕМЕЛЬ.	28
3.1. Існуючі складники методології кадастрової справи.	28
3.2. Принципи кадастрування земель.	30
3.3. Наукові підходи до кадастрування земель та ведення кадастру земельних ресурсів.	34
4. ПРАКТИЧНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ КАДАСТРУВАННЯ ТА ВЕДЕННЯ КАДАСТРУ ЗЕМЕЛЬ.	41
4.1. Шляхи вдосконалення кадастру земель.....	41
4.2. Стратегічні напрями розвитку земельних відносин в Україні на найближчі роки.....	47
4.3. Інші перспективні напрями вдосконалення земельної кадастрової інформації.	51
ВИСНОВКИ	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	58

ВСТУП

У ході земельної реформи відбулися значні зміни сформованих земельних відносин та розподілу землі між різними соціальними групами. Ліквідована державна монополія на землю, громадяни та юридичні особи стали власниками землі і можуть нібито самостійно здійснювати операції із землею. Земля віднесена до нерухомості, що вимагало вирішення питання про координацію земельного кадастру з реєстрацією прав на нерухоме майно. На відміну від існуючої уніфікованої системи земельного законодавства, сучасне правове поле, яке регулює земельні відносини, характеризується різноманітністю прав на землю, змінюється обсягом повноважень щодо розпорядження землею, воно неоднорідне по різних регіонах. Проте сформований до початку земельної реформи порядок ведення земельного кадастру не був пристосований до змін, що відбулися, тому його вдосконалення стало необхідною умовою формування і подальшого сталого функціонування ринкової економіки. У зв'язку з цим дослідження та формулювання шляхів вдосконалення процесу кадастрування земель є як ніколи **актуальним**.

Метою магістерської роботи є формулювання шляхів удосконалення процесу кадастрування земель території України на теоретичному, методологічному та практичному рівнях.

Для досягнення мети були поставлені та вирішені наступні **завдання**:

- шляхом аналізу вивчити новітній зарубіжний та вітчизняний досвід кадастрування земель, його нормативне забезпечення та виокремити актуальні задачі вдосконалення зазначеного процесу, а також ведення земельного кадастру в Україні;
- на теоретичному рівні дослідити процес кадастрування та кадастру земель України з розглядом поняттєво-термінологічного апарату, характеристик об'єктів кадастрування, економічну та програмно-технічну його складові.
- на методологічному рівні вивчити існуючі складові методології

кадастрової справи, зокрема, принципи та наукові підходи до кадастрування земель і ведення кадастру земельних ресурсів.

– на практичному рівні сформулювати напрями вдосконалення процесу кадастрування та ведення кадастру земель;

– виявити шляхи вдосконалення процесу систематизації необхідної для ведення земельного кадастру інформації у зв'язку з початком робіт над створенням Національної інфраструктури геопросторових даних (НІГД) України.

Об'єктом дослідження є процес кадастрування земель на території України.

Предмет дослідження – теоретичні, методологічні та практичні аспекти процесу кадастрування земель і ведення земельного кадастру на території України.

Наукове значення одержаних результатів полягає у тому, що розроблені шляхи удосконалення процесу кадастрування земель і ведення земельного кадастру на території України дадуть поштовх у розвитку його теорії і методології.

Практичне значення роботи спрямоване на можливості уточнення змісту публічної кадастрової карти, що є окремим набором даних базової геопросторової інформації у структурі НІГД та представляється через відповідний геопортал.

1. ВИВЧЕННЯ НОВІТНЬОГО ДОСВІДУ КАДАСТРУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ

1.1. Різноманітність кадастрової спадщини України.

Сучасне завжди є складним результатом тривалої попередньої історії формування і становлення сутностей, успадкованих теперішніми реаліями. В історії тривалого становлення кадастрової справи у різних державах складалося багато різноманітних історичних умов та обставин. Поміж них характерними й визначальними для успішності цієї державницької справи чи її тимчасового занепаду були найпомітніші рубіжні події та потрясіння.

В історії української державності таких рубіжних подій і потрясінь було кілька, у різні періоди минулого. Вони впливали на стан кадастрування земель і позитивно, й негативно. Це такі рубежі: утворення Давньоруської (Давньоукраїнської) держави; монголо-татарська навала; захоплення земель Галицько-Волинської Русі литовськими і польськими феодалами; утворення Козацької Держави; приєднання Правобережної України до Польщі; входження України до Російської держави; загарбання Австрією Галичини та Буковини; скасування кріпацтва (Австрійською імперією 1848, Російською 1861 р.).

У ХХ ст. це були: більшовицька окупація Києва військами Муравйова; окупація західноукраїнських теренів: Чехословаччиною - Закарпаття, Румунією - Північної Буковини, Польщею - Галичини і Волині (все - у 1918 р.); передвоєнне (війни 1941-1945 рр.) і повоєнне радянське возз'єднання українських земель; проголошення незалежності України.

На ХХ і початок ХХІ ст. справа кадастрування земель в Україні закономірно успадкувала всі наявні науково-практичні напрацювання і методичний досвід геодезичних і картографічних забезпечень. Вартісними були спадки картографічної та описової кадастрової документації своїх власних різночасових державних утворень - і кількох сусідніх держав, кадастри земель яких у свій час були створені на території певних українських регіонів. Так

само вартісним є сучасний найновіший досвід кадастрування земель у передових державах світу.

Йдеться про попередній накопичений досвід кадастрування земель і порівняно недавні напрацювання імперської Росії та Радянського Союзу. Це досвід кадастрових систем Австро-Угорщини, Польщі та Чехії. І найновіший теперішній фаховий досвід цих країн та інших провідних країн Європи і світу [10].

1.2. Існуючий стан кадастрування земель у незалежній Україні

У суверенній Україні земельні відносини й кадастрова справа набули визначальної риси, істотно відмінної від попередніх радянських часів, - відновленого права приватної власності на землю.

В умовах реформування земельних відносин у новій Україні при розпаюванні земель і значній їх парцелізації потрібно було здійснити інвентаризацію земель, встановити їх правовий статус. Особливо це стосувалось тих земель, цільового призначення яких не було дотримано, чи використання яких було нераціональним. Завжди важливо виявити і своєчасно усунути чи послабити чинники, якими зумовлене зниження родючості ґрунтів, погіршення їхніх екостанів, зокрема побутове, радіоактивне чи хімічне забруднення.

Відбуваючись у нових історичних умовах, земельна реформа була покликана ліквідувати державну монополію на землю, відновити споконвічний потяг селянина до власної землі і на цій основі започаткувати більш досконалі форма господарювання.

Три чверті сторіччя агресивні втілення демагогічної більшовицької ідеології ламали та спотворювали єство українців-господарників. Відбувалось відсепарування в небуття працюючіших і достойніших, заможних – та звеличування зубожілих духом та майном. Як наслідок, ідеали українців

знали істотних деструктивних змін. Для відновлення духовного здоров'я суспільства потрібен тривалий час, щонайменше рівний часові радянських аномальних потрясінь [11].

Законодавча база як концептуальна основа реформування земельних відносин розробляється дуже повільно і незадовільно. Законодавчі акти Верховної Ради, які були прийняті вже після проголошення незалежності України, суттєво вплинули на перебіг земельної реформи. Земельний кодекс 1992 р. заявив принципово новий підхід до приватизації. Реалізація заявленого земельним кодексом права громадян на приватну земельну власність передбачає поступову ліквідацію державної монополії на земельну власність шляхом вилучення у колективних і державних сільськогосподарських підприємств до 10% для створення державного фонду земель запасу. Із площі, що залишалась, вилучають ще 15% земель для створення державного резервного фонду. На базі земель запасу виділяються ділянки для фермерських господарств, садівництва, городництва, дач, гаражів, для громадян не членів сільськогосподарського колективу. Землі резервного фонду призначаються для створення і розширення особистих підсобних господарств громадян [10].

Процес приватизації земель актуалізує, тобто робить особливо важливою реєстрацію земельних ділянок і прав на них. Вимогам часу, потребам держави та інтересам власників земель відповідало б створення вичерпної інформаційної системи й автоматизованої системи кадастрування земель. Вони мали б максимально досконало, оперативно і точно враховувати параметри кількості, якості та правового статусу кожної земельної ділянки.

В умовах нечіткої земельно-правової системи та значних можливостей для зловживань в Україні у 2011 році було нарешті прийнято такий потрібний закон про кадастр земель. Його проекти подано на розгляд Верховної Ради ще на рубежі 2000-х років. Але доопрацювання і відкладання його прийняття тривало понад 10 років. У тому всьому, як і в несподіваному прийнятті фактично недосконалого закону, простежується пильна і результативна зацікавленість впливових олігархічних кіл [14].

1.3. Новітнє кадастрування земель у країнах Європи.

Сучасні держави з розвинутою ринковою економікою мають досконалі кадастрові системи. Вони дещо відмінні між собою в Європі, Азії, ані американських континентах, в Австралії. Це залежить від історичних традицій, рівня теперішнього економічного розвитку країн і геопросторових та геополітичних обставин.

Наведемо важливі для України і визначальні для неї риси сучасного кадастрування земель у різних країнах за даними аналізу провідних дослідників і фахівців.

Досвід Німеччини. Дослідник М.О. Володін вважав, що за геопросторовою наближеністю і досконалими методичними напрацюваннями саме німецький досвід земельно-реєстраційного процесу заслуговує означення взірцевого. А ще – через «честолюбство, розуміння обов'язку і професійної честі цілих поколінь геодезистів та картографів.

Сучасний німецький кадастр спирається на суцільну систему унікально визначених земельних ділянок – парцел, що повністю охоплюють територію країни і містять по кожній із них усю необхідну сукупність даних.

За своєю структурою німецький кадастр традиційно складається з двох частин: реєстру нерухомостей і картографічної. В реєстрі нерухомостей, більше відомому під назвою Grandsbuch – «Земельна книга», по кожній земельній ділянці міститься інформація стосовно усіх юридичних аспектів даної ділянки. Картографічна частина, буквально – «Карта нерухомості», наводить креслення земельних ділянок, їх межові знаки, ситуацію та інші фактичні данні. Разом обидві складові частини забезпечують повну картину юридичного і фактичного стану по кожній ділянці і офіційно представляють реєстр усієї нерухомості в межах держави, який користується визнаною довірою з боку громадськості і приватних осіб.

У Німеччині за тривалий час створено точну геодезичну основу топографічних зніманих і досягнуто високої якості зніманих. Цим забезпечено «виробництво високоякісних кадастрових карт, а також точні визначення розмірів і меж земельної власності. Бездоганим у технічному плані геодезичні документами німецького кадастру як і всьому реєстру земельної власності, держава через законодавство офіційно надає юридичної сили, а це означає, що вона гарантує як засвідчене у реєстрі право на земельну власність, так і недоторканість меж цієї власності». Мати такі гарантії – високе визнання професійності у забезпеченні всіх складників кадастрової справи та свідчення надійності усіх державних інституцій Німеччини.

Недоліком німецької кадастрової системи є те, що організація і ведення кадастру земель у різних федеральних землях країни здійснюють по-різному: в Гессені – Міністерство економіки, транспорту і розвитку території, в Саксонії - Міністерство внутрішніх справ і Земельне геодезичне управління.

Досвід Франції. На думку Т.П.Магазинщикова, є немало свідчень того, що найдосконалішим серед кадастрів європейських держав був французький кадастр земель: він дуже добре пристосований для стягнення земельного податку. Його основу з часів Наполеона складають парцели - земельні ділянки, які мають потрібне геодезичне і топографічне забезпечення та докладне природниче, господарське і юридичне вивчення. Практично-організаційні аспекти французького кадастру тривалий час слугували взірцем для кадастрів інших країн, аж до утворення ринку земель.

Тепер у Франції роботи з оновлення даних кадастру земель і переоцінювання земель здійснюють через кожні п'ять років. Завдання оновлення і перевірки кадастру земель покладено на постійну державну службу земельної власності. Вона охоплює центральне, регіональне і департаментське відомства.

Фіскальні функції кадастру у Франції полягають у визначенні місцеположення та ідентифікації земельних ділянок; в описі їх меж, сільськогосподарських культур, які на них вирощують, характеризуванні

будівель; у розрахунку обсягів обкладення податками земель та будівель; в оновленні кадастрових планів та супутньої кадастрової інформації.

Державна служба земельного кадастру Франції забезпечує також виконання технічних, юридичних та адміністративних функцій.

Для досягнення належного рівня ринкових відносин опрацьовують цільовий реєстровий зміст кадастрових систем. Французькі фахівці, створивши реєстр прав власності на нерухомість, не захистили його достатніми державними гарантіями. Тому, як зазначив М.О.Володін, із утворенням ринку земель французький кадастр поступився першістю німецькому [10].

Досвід Великої Британії. В цій країні, зокрема Англії та Шотландії, належать одні з найдавніших систем захисту прав на земельну власність. Їхні системи реєстрації земель фахівці визнавали найповнішими і найефективнішими на свої часи. До того ж у Великій Британії уміють берегти соціальні традиції.

Але взірцеві приклади окремих реєстрів і їх шляхетна захисна місія не приховують недоліків, притаманних англійській земельно-реєстраційній системі в цілому. Зокрема, на кінець ХХ ст. у Британії все ще не було створено повного реєстру землеволодінь. Це пояснюється тим, що за англійським законодавством обов'язковій реєстрації підлягають лише ті землеволодіння, права на які передаються результатом трансакцій, всі інші залишаються поза рамками системи.

Крім того, англійські кадастрові знімання полягають, переважним чином, у фіксації меж і вимірюванні окремих земельних ділянок, при цьому відсутня інформація про те, чим зайняті різні земельні ділянки всередині великих землеволодінь; недостатній облік там, де земельна власність має фрагментарний характер. Трансакція – угода зі взаємними поступками.

Прикметно, що система реєстрації земель, прийнята у Великій Британії, гарантує права власності, але не гарантує визначеності її меж: фіксування меж кадастровим зніманням означає їх делімітацію на картах, але не означає їх демаркації на місцевості.

Досвід Швеції. Вся земля у Швеції поділена на окремі виділи нерухомості, зафіксовані у Реєстрі нерухомості. Кожний виділ нерухомість має свою неповторну назву, за якою її ідентифікують у правовому сенсі. Ця система кадастрування охоплює і приватні, і муніципальні землі. Ріки та озера теж включені в систему реєстрації. Виокремлені і реєстровані узбережні землі морів і великих озер.

Кадастрова система Швеції спирається на точну геодезичну основу і включає в себе: реєстр нерухомостей, реєстр земель, реєстр планів, реєстр будівель тощо. Найважливіший – кадастр нерухомостей, інформація якого слугує базовою і забезпечує створення інших кадастрових реєстрів.

У фінансовій частині шведський кадастр нерухомостей забезпечує всю практичну діяльність суспільства у сфері оподаткування, трансакцій земельної власності, кредитування під закладні на нерухомість, статистики і в багатьох інших галузях.

Централізована кадастрова система Швеції та багатоцільовий кадастр Німеччини мають важливу спільну рису - наявність високоефективної юридичної функції. Вона гарантує і права власності, і недоторканність меж власності.

Переважаюча юридична спрямованість кадастрів цих країн має багату спільного також із кадастровою системою Британії.

Досвід Польщі. Теперішня єдина система обліку земель запроваджена ще в соціалістичній Польщі в 1955 р. У земельному фонді країни виділяють вісім категорій земель різного функціонального призначення і використання.

Україну і Польщу єднають певна історична спільність територій, включно з першою третьою ХХ ст., високий ступінь освоєності земель і сусіднє розташування, а тому природна схожість теренів. Просторовою близькістю зумовлена подібність польських земельних ресурсів із прикордонними українськими. Через усі ці причини - історичні та геопросторові - польський досвід кадастрування земель є вартісним і для українських фахівців.

Особливий інтерес складає подібність землекористувань суверенної

України - і неколективізованої соціалістичної Польщі. Тепер в Україні триває процес парцелізації розпайованих земель - і подальшої трансформації наділів унаслідок процесів усталення нових земельних відносин. Терени в Польщі були такими ще до 1989 р.: суцільно смугасті окремими земельними наділами селян. Економічне піднесення Польщі кінця ХХ - початку ХХІ ст. мало своїми складниками і раціональний землеустрій, і досконалий кадастр земель. Все це повинно слугувати взірцями і для нас у подоланні теперішнього нашого аграрного відставання.

Оснoву польських облікових даних земельних ділянок складають матеріали знімачів та обмірів ділянок окремих господарств. Так. дані фіксують на великомасштабних картах, у реєстрах. Це відомості про площі ділянок, клас земель, місце розташування ділянок тощо.

Оцінювання земель спрямовані на з'ясування ступеню придатності фунтів для вирощування основних сільськогосподарських культур. Визначаючи якість земель, польські фахівці беруть до уваги гранулометричні показники ґрунтоутворюючих порід, потужність гумусового горизонту, структуру ґрунту, його кислотність, водно-фізичні властивості, оглеєння.

Досвід кадастрування земель у Польщі вартісний для України тим, що там завжди, навіть у соціалістичний період, належно цінували земельні ресурси та вміли фахово оцінювати якість земель, - не як у СРСР. У менталітеті поляків не було втрачено виробничих надбань землеробів та бережливого ставлення до землі, і не тільки з боку селян [8]

1.4. Нормативне забезпечення кадастрування земель в Україні.

Гостру потребу в прийнятті закону про кадастр земель в Україні відчували не тільки аграрії, а всі землекористувачі. Але в інтересах певної частини їх – очевидно, олігархічної, - це прийняття затягувалось упродовж двох десятиліть. Обговорення змісту закону в профільному комітеті Верховної Ради

відбувалося вряди-годи, за належної участі провідних фахівців України, та на поліпшення змісту закону це впливало мало через неконструктивну позицію парламентського лоббі. За таких умов стан спрацьованості змісту закону залишався проміжним, явно потребував поліпшень і низки системних узгоджень із діючими положеннями.

Прийняття Закону Верховною Радою і підписання його Президентом України в липні 2011 р відбулося несподівано, без підготовчих зусиль і дебатів.

Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 №3613-VI встановив правові, економічні, та організаційні основи діяльності у сфері Державного земельного кадастру земель.

Багатий змістом, великий обсягом Закон повинен мати розлогий критичний аналіз. Але в ньому явно недостатні теоретико-інформаційні складові. Їх подано несистемно, у віддаленому розокремеленні, в розділах I і III. Не має закон основних змістовних складників кадастру земель і концептуальною викладу цілісної послідовності й змісту його створення і ведення. Подано лише інструктивні приписи з виконання окремих виробничих процедур.

У викладі статей положень Закону, у вживаному понятійно-термінологічному «шарни немає грамотної чіткості. “Оцінка” в Законі означає і процес оцінювання, і його результат. Так само подвійно трактується «земельний кадастр»: і як процес створення та ведення кадастру земель, так і як результуючий реєстр земель.

Ключові поняття земельний кадастр, земельні відносини в Законі подало в некоректній успадкованій формі. Зміст предметної, знанневої сутності кадастру передає неправильне об'єктне означення земельний. Атрибутивно-наукознавчо коректне означення цього поняття іменникове: кадастр земель. Зміст земельних відносин коректніше означувати словосполученням відносини у сфері використання земель. Окремого аналізу потребують правові складники змісту Закону [4].

1.5. Актуальні задачі вдосконалення кадастрування земель і ведення земельного кадастру в Україні.

Створення ефективної земельно-кадастрової системи належить до числа найважливіших передумов сталого розвитку ринкових земельних відносин, адже на земельний кадастр покладається вирішення обліку усіх одиниць земельної власності, лише на його основі здійснюється реальне гарантування прав на земельні ділянки, саме в складі кадастру здійснюється оцінювання земель для фіскальних та регуляторних цілей. Земельний кадастр має вестися так, щоб якомога повніше задовольняти потреби у своєчасній, точній та достовірній інформації про поточний стан і базові тенденції у використанні земельного фонду.

На сьогодні важливим завданням є створення і впровадження автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, що спиратиметься на широке застосування сучасних геоінформаційних технологій. У зв'язку із цим необхідно встановити вимоги до кадастрового обліку деяких просторових характеристик земельних ділянок, які мають суттєве значення при еколого-економічній оцінці земель, управлінні земельними ресурсами та здійсненні землеустрою.

У ході розробки кадастрово-інформаційної системи значна увага приділяється питанням вивчення та запровадження в Україні досвіду створення таких систем країнами із розвинутою ринковою економікою, у тому числі історичним аспектам виникнення та розвиток кадастрових систем у світі, зокрема в Європі [1].

Основи сучасного земельного кадастру в більшості країн світу закладені в останні десятиріччя. Він включає детальну характеристику ґрунтового покриву, класифікацію земель, рекомендації щодо використання земель для посівів конкретних сільськогосподарських культур, застосування добрив, проведення меліорації, охорони ґрунтів тощо. Найбільш досконаліми є земельні кадастри США, Канади, Франції та деяких інших держав.

Французький земельний кадастр є найбільш досконалим серед кадастрів європейських країн. Він являє собою чітку систему обігу кількості й якості земель з метою оподаткування. Процес реєстрації земель у Франції перекачає вирішення трьох груп завдань, технічних (складання кадастрових планів), земельних (ідентифікація та опис земельних ділянок, встановлення їх власників), податкових (оцінка землі і визначення обґрунтованої норми земельного податку).

Поновлення і переоцінка землі здійснюється через кожні п'ять років. Поновлення і перевірка земельного кадастру покладаються на постійну державну службу земельної власності, що включає центральне, регіональне і департаментське відомства.

Важлива державна справа – кадастрування земель – має багату історичну спадщину. Історія кадастрування земель значуща у своїй закономірно наповненій змістовності. Кадастрова спадщина має виразне й логічне теоретичне наповнення та послідовне методологічне забезпечення.

Почерговий розгляд певних історичних подій дає можливість зрозуміти низку закономірностей у часовому становленні досліджуваних об'єктних сутностей. Звичайно історія об'єктів є обставинним і зумовлюючим тлом багатьох супутніх змістовних проявів. Усе це спонукає до актуалістичного використання набутого історичного досвіду для оптимізації теперішніх дій.

У справі кадастрування земель закономірним є поєднання суто історичних і практичних надбань минулого – і послідовного сучасного наповнення актуальним змістом положень теорії. Представлений тут розгляд історії становлення державних кадастрів земель є попереднім – пропедевтичним щодо наступного розгляду становлення і розвитку багатьох різних теоретичних, методологічних і практично-змістовних складників кадастрування земель.

Є своя закономірність у логічній послідовності історичного процесу усталення та збагачення складників теорії кадастрової справи. А також - у послідовному історичному долученні й цільовому адаптуванні засобів

методологічного забезпечення при науковому опрацюванні питань кадастрування земель.

Так само закономірною є спадкоємна актуалістичність історична, фахових надбань у кадаструванні земель. Слушна історична спадщина кадастрування земель є особливо актуальною для України - з огляду – на стан її теперішніх кадастрових реалій, змістовних і прикладних, на недостатньо послідовне їхнє законодавче забезпечення [1].

В історичному становленні змісту кадастрування земель можна простежити певні часові зміни: спочатку кадастрували маєтки, потім – угіддя, далі – ділянки (парцели). До найдавніших обліків кількісних параметрів земельних ділянок долучився результативний для оподаткування облік оцінок якості земель. Мають значення та оцінюються і природні, й набуті антропогенні якості і цінності земель.

Але історичні зміни кадаструванні земель не завжди були прогресивними. Прикладами такої непрогресивної є періоди відмови від врахування якості земель із запровадженням подушних податей у XVIII – XIX ст. в Росії, нехтування багатьма функціями кадастру земель в СРСР, затягування законодавчого забезпечення і належного довершення справи кадастрування земель у кінці XX – на початку XXI ст. в Україні. Історичний досвід – повчальний [10].

2. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КАДАСТРУВАННЯ ТА КАДАСТРУ ЗЕМЕЛЬ.

2.1. Поняттєво-термінологічний апарат.

Особливості змісту понять «реєстр» і «реєстрація земель» зумовлені дуже близьким їх наповненням із поняттям «кадастр». Український дослідник М.О.Володін писав про це так: «Технічні терміни «реєстрація», або «реєстр» лежать біля самого витoku специфічного комплексу дій і заходів по всебічному вивченню правового, природного і господарського стану земель, повертаючи їх до рух єдиного кадастрового процесу. Саме слово «cadastre», перекладаючись із французької як реєстр або список, підкреслює глибинну сутність реєстрації як незмінну, традиційну основу всієї кадастрової справи. А це означає, що висвітлення будь-якої земельної одиниці з будь-якої земельної структури кадастровими способами починається з її обов'язкової реєстрації. Земельній реєстрації підлягають усі земельні ділянки, включаючи: окремі земельні площі, наділи, масиви, території, а також їх частини, які перебувають у окремому правовому підпорядкуванні» - і в практичному використанні.

Зміст поняття «реєстрація земельних ділянок» полягає у здійсненні письмових записів про ділянки до державних реєструвальних документів: Книг запису державних актів на право власності або користування на землю і Книг реєстрації договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди). Цей запис містить відомості про власника, користувача або орендаря, його правове відношення до наданої земельної ділянки, її призначення і характер використання землі.

Функціональна роль реєстраційних робіт у кадаструванні земель ускладнювалась історично: з розвитком суспільства і виробничих відносин вона зростала. Зростало також і коло питань, які висвітлювалися земельним кадастром. Поступово інформація про землі наповнювалась більш конкретним

і детальним змістом, зростав її загальний обсяг. Розвиток геодезичного приладобудування забезпечив більш точні просторові виміри і визначення, на їх основі складались кадастрові документи, плани і карти. Розвиток ґрунтознавства й економічних теорій дозволив оцінювати природній і господарський стан земель.

З появою комерційного ринку земель у провідних країнах розпочали нову практику реєстрації нових прав на землю. Досвід цього періоду заслуговує на ретельне вивчення і в нашій країні, де тільки починається процес формування ринку земель і створюються певні законодавчі напрацювання. Необхідно взяти до уваги ті особливості розвитку вихідної реєстраційної основи, які сформувалися під впливом національної специфіки країн [10].

2.2. Характеристики об'єктів кадастрування.

Необхідність ведення державного земельного кадастру зумовлюється потребами суспільного виробництва. Стан його ведення в Україні залежить від потреб суспільного ладу в минулому і сучасних потреб переходу до ринкової економіки. Система його даних в минулому за умов соціалістичного ладу зводилася в основному до реєстрації землекористувань і кількісного обліку земель за видами угідь, що повністю задовольняло потреби соціалістичної економіки на перших етапах.

З метою удосконалення планування сільськогосподарського виробництва в 50-60-х роках ХХ ст. виникла необхідність переходу до планування з урахуванням природно-економічних умов територій. У зв'язку з цим у 1968 р. у законодавчому порядку було введено державний земельний кадастр, який представляв собою сукупність необхідних і вірогідних даних про правовий, природний і господарський стан земель. До його складу включалися дані про реєстрацію землекористувань, облік кількості та якості земель, бонітування ґрунтів на економічну оцінку земель.

Після проголошення незалежності України зміст, призначення і порядок ведення державного земельного Кадастру законодавчо закріплено в Земельному кодексі України (2001 р.) та у постанові Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993р. №15 «Про порядок ведення державного земельного Кадастру».

Відповідно до цих актів державний земельний кадастр – єдина державна система земельнокадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення чи припинення права власності на земельні ділянки і права користування ними та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі й землекористувачів [14].

Призначенням державного земельного кадастру є забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та місцевого самоврядування, зацікавлених підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного й екологічного обґрунтування бізнес-планів та проектів землеустрою

Всі ці складові частини державного земельного кадастру мають різне застосування в загальній системі управління земельними ресурсами. Так, наприклад, кадастрове зонування включає встановлення:

- місця розташування обмежень щодо використання земель;
- меж кадастрових зон та кварталів;
- меж: оцінюваних районів і зон;
- кадастрових номерів адміністративно-територіальних одиниць, зон і кварталів.

Основою земельно-кадастрових робіт є кадастрові зйомки, що є

комплексом робіт, виконуваних для визначення та відновлення меж земельних ділянок. Кадастрові зйомки передбачають:

- геодезичне встановлення меж земельної ділянки;
- погодження меж: земельної ділянки зі суміжними власниками та землекористувачами;
- відновлення меж: земельної ділянки на місцевості;
- встановлення мете частин земельної ділянки, які містять обтяження та обмеження щодо;
- використання землі;
- виготовлення кадастрового плану [14].

2.3. Економічна складова кадастрування земель.

Земельний кодекс України економічну оцінку земель трактує так. Це оцінка землі як природного ресурсу і засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та як просторового базису в суспільному виробництві за показниками, що характеризують продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність із одиниці площі.

Економічне оцінювання земель може мати різне призначення. Метою його проведення є порівняльний аналіз ефективності використання земель.

Результати економічного оцінювання земель є основою грошового оцінювання земельних ділянок різного цільового призначення. Економічні оцінки земель подають у перерахунку на умовні кадастрові гектари чи в грошовою: показниках ефективності землекористувань.

Український дослідник кадастровою справи М.О.Володін так характеризував сутність економічного оцінювання земель: цей метод оцінювання пропонує механізм розпізнавання різних за якістю земель через визначення їх придатності для тих чи інших потреб людини за допомогою економічних показників. Економічне оцінювання земель є підсумковою

частиною аналітичного етапу кадастрового процесу просторово-якісних визначень із традиційною назвою: землеоцінювальні роботи. Виходячи разом з бонітуванням до цих робіт і маючи з ним багато спільного, економічне оцінювання земель досліджує земельні території у більш широкому господарського- економічному аспекті.

Якщо бонітувальні роботи виконують для обмеженого фізичного тіла – ґрунту, то економічна оцінка пов'язує між собою і ґрунти, і земельні площі, і в цілому ланцюжками багатопланових взаємовідносин, які утворились внаслідок господарської діяльності людини.

Особливість економічної оцінки сільськогосподарських земель виходить з того факту, що земля у сільському господарстві, на відміну від інших галузей, є не лише умовою, але водночас і головним засобом виробництва.

Оскільки головним показником родючості ґрунту є урожайність сільськогосподарських культур, у процесі економічного оцінювання земель розглядають всю сукупність причетних до цього факторів, як при творенні урожаю на конкретній земельній ділянці, так і розташування її відносно центрів технічного забезпечення урожаю, а також пунктів реалізації товарної продукції [10].

Ґрунти з часом виснажуються. Тому Закон України «Про оцінку земель» (стаття 17) передбачив проведення економічного оцінювання земель сільськогосподарського призначення незалежно від форм власності не рідше як один раз на 5-7 років. Це треба здійснювати відповідно до державних стандартів, норм і правил, та до інших нормативно-правових актів. Відсутність в Україні тих нормативних документів щодо проведення економічного оцінювання земель тепер частково компенсована прийняттям Закону «Про Держаний земельний кадастр» [4].

До системи державного земельного кадастру грошове оцінювання земель входить як підсумкова фінальна частина загальнооцінювальних заходів; вартісне оцінювання земель пропонує єдиний для всієї країни механізм визначення плати за землю. Численні історичні приклади свідчать про те, що

ефективність цього механізму цілком залежить від рівня його економічної обґрунтованості, від того, наскільки справедливо визначені розміри земельного податку.

Матеріали грошового оцінювання використовують при визначенні ринкової ціни розпайованих ділянок сільськогосподарських земель, а також стартової ціни на земельні ділянки несільськогосподарського призначення для їх продажу на аукціонах.

Грошове оцінювання земель сільськогосподарського призначення виконується на основі кількісного обліку і якісної характеристики земель, бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель з використанням матеріалів землеустрою сільськогосподарських підприємств і формування території, підпорядкованої Радам, визначення меж населених пунктів, інвентаризації земель [14].

2.4. Програмно-технічна складова кадастрування земель.

Поєднання технічного, геодезично- картографічного, комплексного природничого, ресурсознавчого, природокористувальницького, економічного і юридичного підходів до створення кадастру земель дає можливість отримати достатньо повне і системне теоретичне знання про послідовну логіку і зміст завдань цього багатоскладового процесу. У його результатах, у складниках кадастру земель усі ці теоретичні надбання виявляють себе у відповідних функціях кадастру

Історично кадастр земель мав найважливішу й головну свою функцію - фіскальну, пов'язану з наповненням державної скарбниці зборами з оподаткування земель. Тепер в Україні історична фіскальна функція кадастру відійшла до державної податкової служби. У кадастровій службі дієво і продуктивно реалізують себе 10 інших функцій кадастру земель:

- інвентаризаційна,

- інформаційна,
- юридична,
- оцінювальна,
- природоохоронна,
- природокористувальницька,
- управлінська,
- вдосконалююча,
- навчально-наукова,
- науково-дослідна.

Інвентаризаційна функція кадастру. Різносторонні й вичерпні дані кадастру земель фактично є інвентаризаційними реєстрами основних, найголовніших відомостей про землі. Це дані кількісного, якісного і правового змісту про всі окремі ґрунтові відміни й різні угіддя, про земельні ділянки, землеволодіння і землекористування. Повнота реєстрових відомостей свідчить про змістову всеохопність і наочну переконливість інвентаризаційної функції кадастру земель.

Інформаційна функція кадастру. Змістове різноманіття даних кадастру земель охоплює такий перелік складників його відомостей: геодезичні, технічні, картографічні, геоінформаційні, природничі – геокомпоненти фізико-географічні, включно з ґрунтознавчими, комплексні фізико-географічні й зокрема ландшафтознавчі, ресурсознавчі, природокористувальницькі, економічні, юридичні.

Властиве для кадастру земель поєднання даних кількісного і якісного змісту, оцінювальних характеристик ґрунтів, земельних ділянок, їх використання і станів додатково урізноманітнює кадастрові відомості. Разом вони розкривають забезпечувальний геодезично-картографічний, науковий природничий і ресурсознавчий, прикладний природокористувальницький так економічний, правовий юридичний зміст інформаційної функції державного кадастру земель.

Юридична функція кадастру. Земельним кодексом України й Законом

визначено, що державний кадастр земель фіксує, зокрема, і факти правового змісту. Це факти виникнення і припинення права власності на земельні ділянки й на користування ними. Це також факти правового режиму земельних ділянок і розподілу їх між власниками та користувачами земель.

В умовах реформування відносин у сфері використання земельних ресурсів значення правових знань набуває нових цільових складових.

Усі факти і потреби засвідчують важливість юридичної функції кадастру земель. Вона була актуальною і надалі такою залишиться для всіх соціальних укладів і суспільств, де визнають верховенство права.

Оцінювальна функція кадастру. Оцінювальна функція кадастру земель є істотно й різноманітно значущою. Це оцінювання природних і набутих якостей ґрунтів – їх бонітування та економічне й два різні грошові оцінювання земель, нормативне й експертне. Це також оцінювання кількості і якості земельних ресурсів.

Ще багатшим є спектр використання результатів бонітування ґрунтів, моніторингових екологічних оцінювань земель, оцінювань кількості і якості земельних ресурсів, економічних і грошових оцінювань земельних ділянок. Без перебільшення, оцінювальні складові кадастрування земель є одними з найважливіших, ключовими у кадастровій справі.

Природоохоронна функція кадастру. Кадастрові відомості є всеохопними територіально і змістовно. Це дає можливість не тільки на місцевості, а й за кадастровими характеристиками вирізняти угіддя, які можуть буди природоохоронними об'єктами. Природоохоронна діяльність – гуманістична і практична, бо сприяє оздоровленню навколишнього середовища людей.

Природокористувальницька функція кадастру. Територіальна всеохопність і вичерпність відомостей кадастру земель дає можливість обґрунтувати раціональні рішення щодо використання земельних ресурсів. Оптимальними стають рішення, прийняті на основі порівняльних використань земель – сільськогосподарського, лісо-, водогосподарського, рекреаційного, іншого. Природокористувальницька функція кадастру земель – безперервна і

дієва.

Управлінська функція кадастру. Маючи вичерпну інвентаризаційну та науково забезпечену інформацію про земельні ділянки, кадастр земель спонукає до зваженого прийняття рішень і здійснення кроків управлінського змісту. Їхнє ідеальне спрямування – цільове використання земель різного призначення. Важливим при цьому є врахування прояву інших функцій кадастру – оцінювальна, природокористувальницької, вдосконалюючої.

Вдосконалююча функція кадастру. Багате системне зібрання різноманітної взаємодоповнюючої інформації, яким є кадастр земель, має значні потенційні можливості: практичні, наукові, навчальні – і вдосконалюючі. У складній кадастровій справі багато можливостей вдосконалення. Вони відомі, бо досвід кадастрування земель неосяжний і в часі, і в просторі. Корективи вносять історичні особливості суспільства і впливові корпоративні інтереси. Українські реалії далекі від того, щоб належно вдосконалити кадастр земель.

Навчально-наукова функція кадастру. Навчальний практикум будь-якої справи повинен бути науково обґрунтованим. Різноспрямовані складники наукового забезпечення кадастрування земель мають неоднаковий рівень досконалості. Частина з них вивірена до інженерної загальноприйнятості – геодезично-картографічні, яким навчають першокурсників. Частину подають традиційно, майже стереотипно, – природокористувальницькі й економічні складники, до яких зводиться більшість навчально дослідницьких розвідок. Природничі складники в навчальному процесі обмежені, принаймні так є там, де не викладають «Ландшафтознавчих основ землеустрою» чи чогось подібного. Правові знання доносять до студентів в міру потреби.

Науково-дослідницька функція кадастру. Як зазначено, всі функції кадастру виявляють себе спонукально, як заохочення фахівця до певних дій. Дослідницькі можливості у багатоскладовому науковому забезпеченні кадастрування земель різні. Геодезичні, прикладно-технічні, юридичні знання потребують належних базових освіт. Так само – природничі знання: ґрунтознавчі й ландшафтознавчі. Доступнішими для фахівців-землевпорядників

є ресурсознавчі, природокористувальницькі й економічні дослідницькі спрямування. Досвід показує, що й таким дослідженням потрібно належно забезпечувати їх результативність [10].

3. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ КАДАСТРУВАННЯ ТА ВЕДЕННЯ КАДАСТРУ ЗЕМЕЛЬ.

3.1. Існуючі складники методології кадастрової справи.

У методологічному аспекті земельний кадастр базується на великій продуктивності і дохідності земель. Проведення земельного кадастру пов'язане з використанням даних, які характеризують продуктивність земель. В основі його лежить вчення про земельну ренту, яка є різницею між індивідуальною ціною виробництва і загальною, що визначається гіршими умовами виробництва, тобто землями гіршої якості.

На земельну ренту і диференціальний дохід впливають економічні, організаційно-господарські і природно-історичні чинники.

Економічні чинники переважно мають вплив на результати загальної оцінки земель і характеризуються різним обсягом затрат виробництва залежно від відстані господарств до пунктів реалізації продукції, баз постачання матеріально-технічними засобами виробництва.

До організаційно-господарських чинників, які впливають на оцінку земель, можна віднести віддаленість земель від виробничих центрів господарств, земельний устрій, склад і співвідношення земельних угідь. Так, з віддаленням ріллі від садиби зниження дохідності земель залежить від: зміни структури посівів культур у бік збільшення посівів екстенсивних (малоінтенсивних) культур; зростання затрат на переїзди і переходи; зниження урожайності внаслідок меншої забезпеченості добривами і нижчої культури землеробства.

Природно-історичні чинники неоднаково впливають на результати оцінки земель залежно від економічного стану господарств. В екстенсивному господарстві використовується, в основному, природна родючість ґрунту, а в інтенсивному господарстві земля розглядається, головним чином, як засіб для

прикладання праці і капіталу. Тому у першому випадку ціниться хімічний склад ґрунтів, наявний стан поживних речовин, тоді як у другому випадку з широким застосуванням мінеральних добрив на першому місці можуть виявитися фізичні властивості ґрунтів, їх здатність реагувати на додаткові дози поживних речовин [3].

У Методиці розробки земельного кадастру в Україні дохід, одержуваний з гектара оцінюваних земель, порівняно з доходом з відносно гірших земель називався різницевим, або додатковим продуктом (ДП), і визначався як різниця між валовим (ВП) і основним (ОП) продуктами. Іншими словами, весь валовий продукт розчленовується на основний і додатковий. Як вказується у даній методиці,

$$\text{ОП} = \text{З}_\text{ф} * \text{ОЗ}_\text{вих}$$

тобто при вихідній окупності затрат (ОЗ_{вих}) основний продукт за своїм обсягом прямо пропорційний фактичним затратам (З_ф). Чим вищі фактичні затрати, тим більшим повинен бути обсяг основного продукту, а отже, тим меншим буде розмір додаткового продукту. Таким чином, додатковий продукт є диференціальним доходом, який диференціює розмір доходу залежно від фактичних затрат. Чим вищі затрати, тим менший диференціальний дохід і навпаки. Сумарний диференціальний дохід (ДД) складається з додаткового продукту I (ДП_I) і додаткового продукту II (ДП_{II}):

$$\text{ДД} = \text{ДП}_I + \text{ДП}_{II}$$

Диференціальний дохід I – це дохід, одержаний на різноякісних землях порівняно з гіршими землями при однаковому (середньому) рівні затрат живої і уречевленої праці, тобто при однаковому рівні інтенсивності ведення господарства. Він створюється в основному за рахунок об'єктивних чинників (природна родючість, кліматичні умови, рівень ведення господарства) і визначається за формулою:

$$\text{ДП}_I = \text{З}_\text{вих} (\text{ОЗ}_\text{ф} - \text{ОЗ}_\text{вих})$$

Диференціальний дохід II утворюється за рахунок дії суб'єктивних

чинників і в основному за рахунок ефективності капітальних вкладень на землях різної якості, тобто за рахунок інтенсифікації виробництва, і визначається за формулою:

$$ДП_{II} = (З_{\phi} - З_{вих})(ОЗ_{\phi} - ОЗ_{вих})$$

Важливе значення в методологічному аспекті для земельного кадастру мають абсолютна і монопольна рента.

Абсолютна земельна рента – це рента, зумовлена монополією приватної власності на землю. Монопольна земельна рента – це різниця між монопольно високою ціною на рідкісний продукт і суспільною його вартістю. Вона виникає за рахунок суспільства і становить завищену вартість або довільну ціну. Наприклад, оскільки цитрусові культури в наших кліматичних умовах не вирощуються, то власник встановлює на них монопольну ціну (ренту) [13].

3.2. Принципи кадастрування земель.

Науково обґрунтоване вивчення земельних ресурсів у правовому, природному і господарському аспектах при проведенні земельного кадастру вимагає дотримання низки принципів. Основні принципи земельного кадастру – його єдність, законність, безперервність, об'єктивність, економічність, наочність і доступність.

Єдність земельного кадастру означає, що він повинен охоплювати всю територію країни і вестися за єдиною системою. Народне господарство повинно мати у своєму розпорядженні дані не тільки стосовно окремих власників землі, землекористувачів, але й стосовно району, області, Автономної Республіки Крим та країни загалом. Це дає можливість правильно аналізувати розподіл і стан земельного фонду, обґрунтовано планувати заходи щодо раціонального використання земель у народному господарстві країни. Однак єдність земельного кадастру не означає однакою деталізацію земельно-кадастрових відомостей для всіх категорій земель, груп власників землі і землекористувачів.

Ступінь деталізації і повнота земельно-кадастрових відомостей визначаються значенням землі у виробничій або іншій діяльності власника землі, землекористувача, а також потребами в них державних або господарських органів. Тому найбільш повні і детальні відомості необхідно одержати про землі сільськогосподарського призначення, населених пунктів, а також лісового фонду. Землі промисловості, транспорту та іншого сільськогосподарського призначення характеризуються узагальненими відомостями.

Правильність ведення земельного кадастру і використання його даних забезпечують централізоване керівництво і контроль з боку органів державної влади і відомчого управління. Забезпечення єдності земельного кадастру, управління кадастром земель, а також контроль за правильністю використання його даних, незалежно від того, в чийому користуванні знаходяться землі, здійснюються Держкомземом України та його місцевими органами.

Крім централізованого управління земельним кадастром, у виконанні цього принципу важливе значення має уніфікація облікових і звітних земельно-кадастрових документів. Однак єдність системи земельного кадастру не виключає відображення в земельно-кадастрових документах особливостей стану і використання земель в різних природно-економічних зонах країни. Ці особливості можуть реєструватися в допоміжних документах земельного кадастру у вигляді доповнень і додатків.

При проведенні земельного кадастру особлива увага приділяється питанням дотримання принципу законності, що стоїть на сторожі охорони прав власників землі і землекористувачів. Виконання цього принципу забезпечується законодавчими актами України про землю та іншими документами з питань землекористування, землевпорядкування й охорони земель [14].

Земельний кадастр має бути безперервним, тобто давати характеристику стану земельного фонду з урахуванням змін, що відбуваються у використанні земель. Це значить, що дані земельного кадастру повинні систематично уточнюватися, відображаючи поточні зміни в природному, господарському і правовому стані земель. Щоб підтримувати дані земельного кадастру на рівні

сучасності і одночасно домогтися стійкості цих даних на певний строк, доповнення і зміни в земельно-кадастрові документи вносяться у певному порядку. Зміни в правовому стані земель відображаються в міру того, як вони відбуваються: у складі земельних угідь і їх меліоративному стані – один раз у рік; у якісному стані і оцінці земель – один раз у п'ять років.

Земельний кадастр має бути об'єктивним, тобто всі його показники повинні бути строго достовірні, повністю відповідати дійсності. Земельні угіддя слід обліковувати за їх фактичним станом і використанням. Тільки об'єктивні дані, які відповідають правовому і природному стану, господарському використанню земель, можуть успішно застосовуватися для виконання державних завдань щодо управління земельним фондом країни і правильного використання земель. Тому як початкове заповнення земельно-кадастрових документів, так і внесення поточних змін проводять на основі документів, які підтверджують відповідні зміни. Цим досягається достовірність даних і повна їх відповідність фактичному стану землеволодінь і землекористувань.

З точки зору об'єктивності велике значення має правильність ведення земельного кадастру самими власниками землі і землекористувачами. Кожен із них зобов'язаний вести кадастр у відповідних документах і представляти звіт про стан землеволодіння, землекористування з врахуванням змін у складі земель. Інженер-землевпорядник сільської, селищної або міської ради здійснює контроль за правильним використанням земель власниками землі, землекористувачами шляхом виїзду на місце або перевірки додаткових матеріалів і документів, які підтверджують достовірність поданих відомостей. Станом на 1 січня кожного року інженер-землевпорядник складає звіт про наявність земель, їх розподіл за власниками землі, землекористувачами, угіддями та видами економічної діяльності. Один раз у п'ятирічку складають зведений звіт про наявність і розподіл земель за категоріями, власниками землі, землекористувачами, угіддями, якісним станом та оцінкою земель.

Крім щорічної звітності, у нашій країні здійснюється державний контроль

за використанням земель, яким перевіряється законність і правильність використання земель, правильність виконання знімальних, землевпорядних і обстежувальних робіт, точність і своєчасність земельного кадастру, правильність ведення і зберігання земельно-кадастрових документів, відповідність кадастрових даних фактичному стану землеволодінь, землекористувань.

На всіх етапах ведення земельного кадастру слід уникати помилок. Неохайність і неухважність у веденні земельного кадастру призводять до спотворення кадастрових даних, заплутаності обліку. А де відсутній правильний облік, там створюються можливості для зловживань і розкрадання земель.

При порушенні встановленого порядку ведення кадастру, яке призводить до спотворення земельно-кадастрових відомостей, винні службові особи притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності відповідно до законодавства України [13].

Економічність земельного кадастру забезпечується застосуванням сучасних методів аерофотозйомок, космічних зйомок, польового і лабораторного обладнання для проведення ґрунтових, агрохімічних, меліоративних і геоботанічних обстежень, електронно-цифрової обчислювальної та комп'ютерної техніки. Все це сприяє одержанню необхідних відомостей про правовий, природний і господарський стан земель для ведення основного і поточного земельного кадастру при мінімальних затратах засобів і праці.

Щоб земельно-кадастрові дані можна було широко використовувати у повсякденній виробничій діяльності господарств, їх необхідно зробити максимально наочними і доступними для споживачів інформації. Це означає, що земельний кадастр повинен бути простим і вільним від показників, які непотрібні для планування, управління і контролю за правильним використанням земель. Складний кадастр не задовольняє потреби оперативного керівництва і контролю за правильним використанням земель з боку

зацікавлених організацій і державних закладів, створює основу для безгосподарності і зловживань. Крім того, громіздкий кадастр призводить до збільшення штату працівників земельнокадастрової служби. Ось чому земельний кадастр ведеться у строго встановлених документах за загальноприйнятою класифікацією угідь і ніяких змін у них вносити не дозволяється. Земельний кадастр буде максимально наочним у тому випадку, коли на кожне землеволодіння і землекористування поряд з текстовою документацією буде складатися картографічний матеріал.

Додержання названих принципів дозволяє забезпечити правильність ведення земельного кадастру і своєчасний контроль за використанням земель [14].

3.3. Наукові підходи до кадастрування земель та ведення кадастру земельних ресурсів.

З перших днів існування демократичної влади в Україні взято курс на реформування економіки на ринкових засадах, що вимагало зміни земельного ладу і формування господаря землі. У зв'язку з цим першим законодавчим актом про землю в Україні була постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 року «Про земельну реформу». Її завдання – перерозподіл земель з наданням права на володіння та користування, створення умов для раціонального використання й охорони, рівноправного розвитку різних форм господарювання, формування багатокладної економіки.

Проведення земельної реформи вимагало необхідної інформації про землю. Тому згадана постанова зобов'язувала місцеві ради до 15 березня 1991 р. провести інвентаризацію земель усіх категорій, визначити ділянки, що використовуються не за цільовим призначенням, нераціонально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічного стану. По суті, така інформація давала

відомості про землекористувачів, кількість і якість земель. Звичайно, що у визначені жорсткі строки неможливо було провести детальну інвентаризацію земель усіх категорій. Тому основна увага зосереджувалася на одержанні відомостей про землі сільськогосподарських підприємств. Це задовольняло потреби реформування земельних відносин, насамперед у сільському господарстві.

У ході проведення таких важливих етапів земельної реформи, як роздержавлення і приватизація землі, виникла необхідність у законодавчому регулюванні нових земельних відносин в країні. Цій меті відповідав Земельний кодекс України, прийнятий Верховною Радою України 25 жовтня 2002 року. Будучи основним законом про землю, він поряд з необхідними правовими нормами регулювання земельних відносин в Україні закріпив законодавчі норми щодо ведення державного земельного кадастру [6].

Зміст і науково-методичні основи одержання земельно-кадастрової інформації були вироблені і апробовані в Україні ще до проголошення її незалежності. З метою переходу на постійно діючу систему даних земельного кадастру Кабінет Міністрів України постановою від 12 січня 1993 року № 15 "Про порядок ведення державного земельного кадастру" затвердив "Положення про порядок ведення державного земельного кадастру". У Положенні дещо конкретизується призначення державного земельного кадастру: він призначений для забезпечення споживачів необхідними відомостями не просто про землю а про господарський, природний стан та правовий режим земель.

У Положенні дещо розширено зміст державного земельного кадастру, насамперед даними зонування територій населених пунктів. Це пов'язано із введенням містобудівного кадастру відповідно до Закону України від 16 листопада 1992 року "Про основи містобудування", що базується на даних державного земельного кадастру.

Поряд з цим у "Положенні про порядок ведення державного земельного кадастру" перша його складова частина визначається не як реєстрація землеволодінь, землекористувань, а як реєстрація права власності на землю,

права користування землею. Проте сьогодні реєстрація землі перебуває на стадії формування і становлення, набуває нового змісту. У складі державного земельного кадастру здійснюється реєстрація земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, договорів оренди землі. Порядок її проведення регулюється Державним комітетом по земельних ресурсах [4].

Регулювання земельних і майнових відносин вимагає запровадження нових підходів до реєстрації землеволодінь, землекористувань разом з об'єктами нерухомості, розміщеними на цій території.

Найбільш вживаною споживачами інформацією є дані про площі земельних ділянок, тобто – обліку кількості земель. На відміну від попереднього періоду, коли облік вівся лише за категоріями земель, землекористувачами, угіддями і меліоративним станом (зрошувані, осушені землі), нині додатково включається числова інформація про землі в межах населених пунктів і поза ними, землі за формами власності, надані у тимчасове користування (у тому числі на умовах оренди), землі, що оподатковуються і не оподатковуються.

Дані обліку кількості земель відображають фактичний стан їх використання і щорічно доводяться до відома всіх господарських і державних органів управління земельними ресурсами. Методика одержання даних щодо площ земель достатньо відпрацьована і не потребує особливих змін, але з точки зору способів одержання картографічних земельно-облікових матеріалів і точності визначення облік кількості земель потребує удосконалення. Це продиктовано зростанням ролі землі в ринковій економіці, особливо при оподаткуванні її власників, землекористувачів та при купівлі-продажу землі.

Ведення обліку якості землі відповідає потребам науково обґрунтованого врахування природних властивостей ґрунтів при використанні у господарській діяльності. За цими даними проводиться розміщення сільськогосподарського виробництва, аналіз використання земель, економічне стимулювання їх раціонального використання і охорони, планування урожайності культур, оцінка результатів господарської діяльності сільськогосподарських

підприємств. Дані обліку якості земель використовуються при бонітуванні ґрунтів.

Згідно з чинним "Положенням про порядок ведення державного земельного кадастру" передбачається обліковувати якість всіх категорій земель:

- класифікація всіх земель сільськогосподарського призначення за придатністю з виділенням особливо цінних ділянок;
- характеристика земель за товщиною гумусового горизонту, вмістом гумусу і рухомих поживних речовин, гранулометричним складом ґрунтів, крутизною схилів, еродованістю, кам'янистістю, засоленістю, солонцюватістю, кислотністю, перезволоженістю, заболоченістю, забрудненням продуктами хімізації сільського господарства, а також техногенним, включаючи радіонуклідне;
- характеристика культуртехнічного стану природних кормових угідь;
- лісотипологічна характеристика лісових угідь;
- класифікація земель населених пунктів, що проводиться за функціональним призначенням згідно з даними містобудівного кадастру;
- характеристика земель населених пунктів за інженерно-геологічними умовами, рівнем забезпеченості соціальною, інженерно-транспортною та природоохоронною інфраструктурою, об'єктами оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [5].

Дані обліку якості земель за кількістю показників дуже об'ємні. У повному обсязі ще не вдалося їх відобразити у наявній земельно-кадастровій інформації. Ці дані включають інформацію щодо якості сільськогосподарських земель з ряду показників. Так, нині ще не відображається інформація про забруднення ґрунтів пестицидами, гербіцидами, нітратами, важкими металами і радіонуклідами.

Щодо характеристики якості лісових угідь та земель населених пунктів, то земельно-кадастрова інформація ще не має таких даних через відсутність проведених робіт.

Щодо характеристики лісових угідь, то вона дається в системі державного лісового кадастру. Він містить низку документів про правовий режим лісового фонду, розподіл його між користувачами, якісний і кількісний стан лісового фонду, поділ лісів за групами та внесення до категорій захисності, економічну оцінку та інші дані, необхідні для раціонального ведення лісового господарства і оцінки результатів господарської діяльності в лісовому фонді. Тому в системі державного земельного кадастру характеристика лісових угідь повинна даватися не за типом лісу, а за типом ґрунту, що має враховуватися при економічній оцінці лісового фонду.

Як зазначається в "Положенні про порядок ведення державного земельного кадастру", економічна оцінка земель лісового фонду проводиться на основі нормативів економічного ефекту від водоохоронних, кліматорегулювальних, захисних та інших корисних природних властивостей лісів, а також їх лісосировинного значення.

Тому в земельно-кадастровій інформації, яка буде використовуватися в лісовому кадастрі, мають значення дані про тип ґрунту. Вони впливають на обсяг лісової сировини, який економічно оцінює лісовий фонд.

Коли йдеться про землі населених пунктів, то дані обліку якості земель мають важливе значення для зонування території, розподілу земель за формами власності, плати за них. В останні роки набувають поширення експериментальні обстеження земель з метою одержання даних для проведення грошової їх оцінки. Ці роботи передбачають проведення ґрунтових обстежень, за даними яких встановлюється генетичний тип ґрунтів для обчислення розміру грошової оцінки. У зв'язку з ним, на нашу думку, земельно-кадастрові дані щодо характеристики земель населених пунктів повинні обмежуватися лише відомостями про генетичний тип ґрунту та його площу. Що стосується характеристики земель населених пунктів за інженерно-геологічними умовами,

рівнем забезпеченості соціальною, інженерно-транспортною та природоохоронною інфраструктурою, об'єктами оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, то це входить до функцій містобудівного кадастру.

Всебічні дані обліку якості земель, будучи базою для бонітування ґрунтів, представляють собою порівняльну оцінку ґрунтів за основними природними властивостями, що мають сталий характер й істотно впливають на урожайність сільськогосподарських культур в конкретних природно-кліматичних умовах. Таким чином, сфера застосування даних бонітування ґрунтів обмежується потребами лише сільськогосподарського виробництва.

Суцільні роботи з бонітування ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення в Україні вперше проведені в 1993 р. Бальна оцінка характеризувала агровиробничі групи ґрунтів за такими природними властивостями, як глибина генетичного горизонту, вміст гумусу, вміст фракцій фізичної глини, кислотність та ін. Як зазначається в методичних рекомендаціях з проведення бонітування ґрунтів в Україні, його дані служать для встановлення розмірів плати за землю і вартісної оцінки.

В Україні проведене загальне і часткове бонітування ґрунтів. Загальне бонітування проведене за основними природними властивостями. Вони характеризують ґрунт як природно-історичне тіло, що задовольняє усереднені потреби всіх сільськогосподарських культур у поживних речовинах і волозі в конкретних умовах повітряного, теплового і водного режимів. Часткове бонітування ґрунтів проведене за природними властивостями, що найбільш повно корелюють з урожайністю озимої пшениці, озимого жита, вівса, кукурудзи на зерно, соняшнику, цукрових буряків, картоплі, льону.

На даному етапі регулювання земельних відносин практичного значення набули дані загального бонітування ґрунтів, які застосовуються при визначенні грошової оцінки на рівні земельних ділянок шляхом диференціації за балом бонітету до грошової оцінки та балу бонітету у сільській раді.

У наступні роки, коли будуть сформовані і функціонуватимуть нові

сільськогосподарські підприємства, важливу роль відіграватимуть дані часткового бонітування ґрунтів у вирішенні питань розміщення посівів сільськогосподарських культур на відповідних землях, планування урожайності культур, орендної плати за землю у натуральному виразі тощо [13].

4. ПРАКТИЧНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ КАДАСТРУВАННЯ ТА ВЕДЕННЯ КАДАСТРУ ЗЕМЕЛЬ.

4.1. Шляхи вдосконалення кадастру земель.

Економічний розвиток будь-якої галузі економіки багато в чому залежить від успішного виконання завдань регулювання земельних відносин, у т.ч. кадастрового обліку земельних ділянок. Разом з тим на сучасному етапі розвитку земельних відносин, що супроводжуються складними деградаційними процесами у системі землекористування, крім захисту прав на землю та фіскальної функції кадастру, перед кадастровим обліком земель мають бути поставлені нові завдання, зокрема щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів у сільському господарстві, адже об'єктивна кадастрова інформація про еколого-економічний стан використання земель сільськогосподарського призначення є необхідною умовою для прийняття ефективних управлінських рішень у сфері землекористування.

Питання ведення земельного кадастру, кадастрового обліку, функціонування інформаційних та кадастрових систем розглядали у своїх дослідженнях В.А. Боклаг, А.П. Вєрвейко, М.О. Володін, С.А. Гальченко, Д.С. Добряк, М.Г. Лихогруд, Л.Я. Новаковський, А.М. Третьак та ін. Науково-прикладні засади інформаційного забезпечення системи управління у сфері земельних відносин кадастровими відомостями про земельні ділянки досліджувались в роботах А.С. Бордюжі, А.А. Варламова, В.М. Жука, Л.Л. Перовича та ін. Однак, чинний нині кадастровий облік земель відноситься до складних соціально-економічних та інформаційних систем тем надання державних послуг, які потребують постійного організаційного вдосконалення, інформаційної та технологічної модернізації.

Тому метою статті є обґрунтування теоретико-методичних положень щодо удосконалення системи кадастрового обліку земель

сільськогосподарського призначення.

Однією з найважливіших складових у системі управління земельними ресурсами є державний кадастровий облік об'єктів нерухомості, які слугують інформаційною основою регулювання земельних відносин. У вітчизняній моделі організації кадастрової системи функціональне навантаження з обліку земель покладено на орган адміністрування системи Державного земельного кадастру — Центр державного земельного кадастру. Зауважимо, що державний земельний кадастр розуміється як систематизований набір відомостей про об'єкти кадастрового обліку [13].

Згідно із Законом України «Про державний земельний кадастр», до земельного кадастру входять такі відомості про земельні ділянки: кадастровий номер; місце розташування; опис меж; площа; протяжність ліній вздовж периметру; координати поворотних точок меж; дані про прив'язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі; дані про якісний стан земель та про бонітування ґрунтів; відомості про інші об'єкти, до яких територіально (повністю або частково) входить земельна ділянка; цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки у межах певної категорії земель); склад угідь із позначенням контурів будівель і споруд, їх назв; відомості про обмеження у використанні земельних ділянок; відомості про частину земельної ділянки, на яку поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; нормативна грошова оцінка; інформація про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки та інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку [4].

Однак на практиці чинна система кадастрового обліку земель спрямовується переважно на систематизацію меж землеволодіння та меж земельних угідь і є недостатньою для потреб еколого-економічного обґрунтування використання земель сільськогосподарського призначення. Державний земельний кадастр нині майже не зорієнтовано на облік необхідної інформації про землю як про природний ресурс. Це призводить до того, що уявлення про землю як об'єкт управління в процесі кадастрового обліку

виявляється недостатньо сформованим, відомості земельного кадастру не дають вичерпного уявлення про еколого-економічний стан землекористування, що своєю чергою може спричинити прийняття екологічно необґрунтованих управлінських рішень.

Інформація, що міститься в базі сучасного державного кадастрового обліку, не надає змогу здійснювати належне прогнозування і результативне планування подальшого використання земель сільськогосподарського призначення, оскільки для так заходів інформаційна база повинна бути актуальною і повністю відображати нинішній стан цих земель. Отже, всі дані про кількісний і якісний стан земель повинні бути достовірними, оформлені в певних звітних формах і загальнодоступними.

Інформацію про кількісний стан земель сільськогосподарського призначення можна відстежити, тому що вона відображалася, зберігалася в статистичній формі звітності про наявність земель; на сьогодні таку інформацію можна отримати завдяки подібним формам про землі та земельні ділянки за цільовим призначенням та угіддями та про землі та земельні ділянки за власниками та угіддями. Проте застосування вказаних форм для проведення заходів із землеустрою неможливе через відсутність інформації про якісний стан земельних ресурсів, що не дає змогу отримати достовірні результати з реалізації цих заходів [12].

На сьогодні в земельних відносинах механічний склад ґрунту посідає важливе місце в обліку якісного стану земель. Окрім того, увагу також слід зосередити на рівні засоленості, солонцюватості, кислотності, вологості, заболоченості, кам'янистості, еродованості та на рельєфу місцевості, запасах гумусу, вмісті фосфору, калію та інших елементів. Коли йдеться про збір даних стосовно якісного стану земель, слід наголосити, що такі дані реєструються та обліковуються окремо, незалежно від ведення державного земельного кадастру. Моніторинг якості земель на території України здійснює ДУ «Інститут охорони ґрунтів України». До завдань цього Інституту входить агрохімічний аналіз земельних ресурсів, визначення біологічного, хімічного та фізичного стану

грунтів. На сьогодні інформація, що міститься в земельному кадастрі, на жаль, обмежується винятково реєстрацією прав та обмежень щодо земельної ділянки в правовому аспекті, визначення меж землеволодінь тощо.

З огляду на це можна стверджувати, що реєстрація та накопичення інформації про стан земельних ресурсів на території нашої країни відбувається не систематизовано, а розподіляється між різними установами, кожна з яких використовує інформацію згідно зі своєю спрямованістю. У національному масштабі це призводить до збільшення ймовірності виникнення неузгодженості, необ'єктивності та несумісності інформації про стан земельних ресурсів, що ускладнює використання такої інформації та унеможливорює створення єдиної інформаційної системи на основі державного земельного кадастру.

Так, якісні показники в системі державного земельного кадастру потребують структурного розширення. На сьогодні формування ефективної земельно-кадастрової системи найімовірніше важливе, оскільки така система не лише значно зменшує ймовірність виникнення конфліктних ситуацій щодо використання земельних ресурсів, а й дасть змогу уникнути появи неточності в земельному кадастрі стосовно просторових характеристик земельних ділянок, прав на землю, забезпечить реалізацію дієвого державного контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення. Натомість, на практиці, земельно-кадастрова система фактично втратила свою роль в формуванні інформаційного забезпечення для проведення землевпорядкування та оцінки земельних ресурсів.

На жаль, навіть з прийняттям у 2011 р. Закону України «Про державний земельний кадастр» питання інформаційного забезпечення управління земельним фондом залишились невирішеними, а крім правової основи супроводу здійснення земельного кадастру в Україні цей документ нічого не додав [7].

Загалом, аналіз тенденцій розвитку системи кадастрового обліку землі засвідчує, що основні функції кадастру зводилися і зводяться до опису земель

для цілей оподаткування та захисту прав. З огляду на те що стан навколишнього природного середовища продовжує помітно погіршуватися, для подальшого розвитку земельних відносин необхідними є концептуальні зміни в системі державного кадастрового обліку земель, які уможливають створення еколого-орієнтованих моделей обліку земельних ділянок сільськогосподарського призначення для забезпечення ефективної охорони земельних ресурсів (рис. 1).

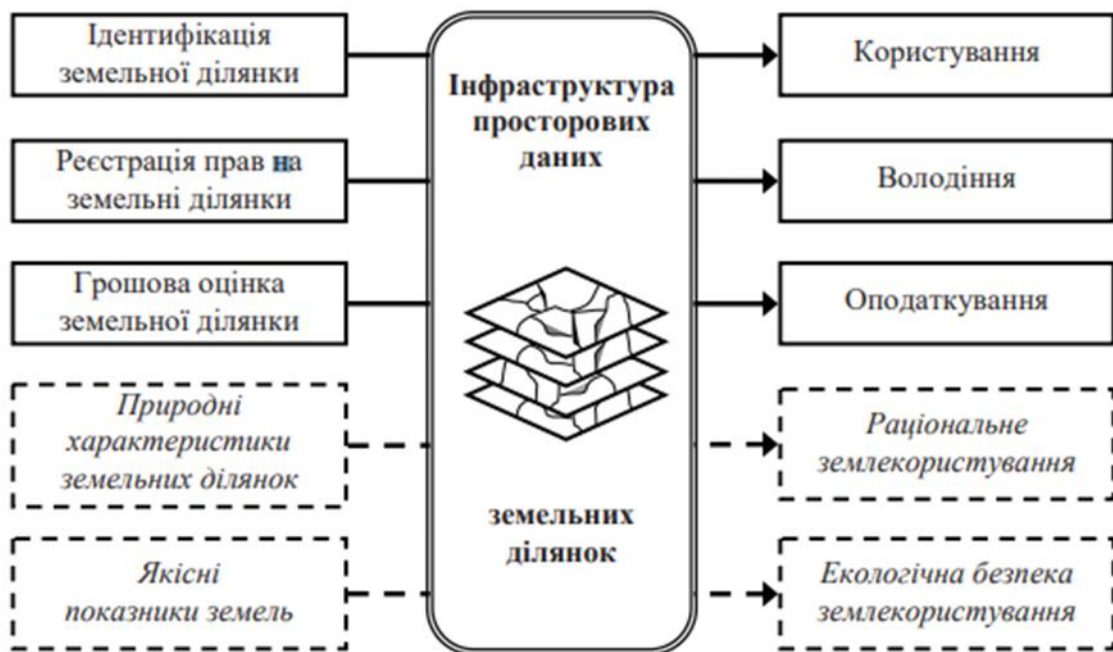


Рис.1. Функції системи кадастрового обліку земель сільськогосподарського призначення

Саме тому питання збалансованого землекористування вимагають розробки заходів з удосконалення еколого-економічних засад сільськогосподарського землекористування, впровадження систематичного збору, накопичення та використання інформації про стан земельних ресурсів та про комплексну оцінку земель.

На мою думку, напрями щодо вдосконалення кадастрового обліку земель сільськогосподарського призначення необхідно ґрунтувати на позитивному зарубіжному досвіді, адаптуючи до вітчизняного законодавства. У зарубіжних

країнах (наприклад, у країнах ЄС) Земельних кадастр є повноцінною, об'єктивною та достовірною інформаційною базою, що може забезпечити не лише ефективне впровадження державної земельної політики, а й забезпечити розвиток сільськогосподарської галузі та економічних відносин завдяки існуванню оперативної, достовірної та повної інформації щодо стану земельних ресурсів. Підкреслимо, що найбільшого ефекту у веденні Земельного кадастру певною організацією дає змогу досягти об'єднана система реєстрації та земельно-кадастрової діяльності.

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що для розвитку земельних відносин в Україні необхідним є створення багатофункціонального кадастру. Доречно об'єднати ведення кадастру нерухомості з реєстрацією даних стосовно певних категорій земельного фонду, для збільшення ефективності використання інформації з земельно-кадастрової системи та зменшення ймовірності виникнення неузгоджень, неточностей та дублювання інформації, що ускладнює її обробку та використання. Отже, щоб наблизити вітчизняну кадастрову систему до відповідних зразків світових лідерів, необхідним є наявність такої складової, як повноцінна реєстрація інформації про земельні ресурси з усіма властивими їм характеристиками, що надасть змогу забезпечити сталий еколого-економічний та соціальний розвиток регіону. Окрім того, зміст об'єктів аналітичного обліку земельних ділянок визначено ст. 203 Земельного кодексу України, що передбачає облік кількості (відображення у відомостях і документах даних, які характеризують кожну земельну ділянку, а також землі за площею та складом земельних угідь, розподіл земель за власниками, землекористувачами) і якості земель (відображення у відомостях і документах даних, які характеризують земельні угіддя за природними і набутими властивостями, що впливають на їх продуктивність та економічну цінність, а також за рівнем техногенного забруднення ґрунтів) [13].

4.2. Стратегічні напрями розвитку земельних відносин в Україні на найближчі роки.

Враховуючи викладене, пропонуються такі основні стратегічні напрями розвитку земельних відносин в Україні на найближчий час.

1. Формування режиму землекористування різних ієрархічних рівнів: національного, регіонального, територіальних громад, громадян та юридичних осіб, зокрема:

- на національному рівні: розроблення землевпорядно-природоохоронних регламентів (правил) перерозподілу земельних та інших природних ресурсів за формами власності (державна, комунальна, приватна), можливого використання за формами та методами; розроблення Генерального плану використання і охорони земель із визначенням перспективи розвитку національної інфраструктури, розробки надр, землекористування оборони, природно-заповідного фонду національного значення тощо;

- на регіональному рівні: розроблення Планів розвитку землекористування регіонів для визначення реально можливої адаптації землевпорядно-природоохоронних регламентів (правил) перерозподілу земельних та інших природних ресурсів за формами власності (державна, комунальна, приватна), можливого використання за формами та методами, розвитку національної інфраструктури відповідно до регіональних умов, формування напрямів розвитку регіональної інфраструктури, природно-заповідного фонду регіонального значення, розвитку основних типів землекористування (сільськогосподарського, природоохоронного, рекреаційного, лісового тощо) з врахуванням природних ландшафтів, транспортних шляхів тощо;

- на місцевому рівні: здійснення зонування земель за їх категоріями та основними типами і підтипами землекористування територій територіальних громад (сільських і селищних рад або їх груп) із розробкою конкретних землевпорядно-природоохоронних регламентів (правил) перерозподілу

земельних та інших природних ресурсів за формами власності (державна, комунальна, приватна), можливого використання за формами та методами. На основі проектів землеустрою щодо зонування земель (виділення масивів земель) за їх категоріями та основними типами і підтипами землекористування здійснюється фактичне розмежування земель державної та комунальної власності і формування органами державної влади та територіальних громад механізмів та інструментів розвитку і регулювання земельних відносин. Такі проекти землеустрою є обов'язковими нормативними актами тільки для органів управління державної влади та територіальних громад.

2. Удосконалення економічних, екологічних, соціальних і правових відносин власності на землю та інші природні ресурси відповідно до режиму землекористування, зокрема: розробляються моделі земельних відносин та форм використання на різних правах землі та інших природних ресурсів для природоохоронного, сільськогосподарського, рекреаційного, лісового та іншого землекористування державної, комунальної, приватної, корпоративної, кооперативної та іншої форми господарювання. Так, можуть бути рекомендовані моделі ведення сільського господарства на контрактній, орендній чи орендно-управлінській основі, моделі спільних підприємств, моделі кооперативних чи корпоративних підприємств.

Ключовими заходами із забезпечення соціально і екологічно бажаних результатів для всіх зацікавлених сторін, особливо власників земельних часток (паїв), є: забезпечення гарантування прав власності і справедливої компенсації за земельні ресурси; забезпечення відповідної розробки контрактів (договорів оренди), чіткого визначення в них термінів та надійного виконання умов; сприяння визнання землі в якості застави при одержанні кредитів; підвищення рівня доступу до банків, страховиків, землевпорядників-оцінщиків, юридичних фірм і судів; просвітництво і підвищення інформованості щодо питань господарської діяльності і доступу до земельно-кадастрової та ринкової інформації; сприяння колективним процесам, направленим на посилення ролі власників земельних часток (паїв) і місцевих жителів у формуванні режиму

землекористування; підвищення прозорості та інформованості щодо купівлі-продажу земель; сприяння моніторингу і оцінці соціальних та екологічних наслідків різних дій до і після їх здійснення; регулювання державою розміру землекористування корпоративних об'єднань (агрохолдингів).

3. Удосконалення Державного земельного кадастру як базової основи системи гарантування прав власності на землю та інші природні ресурси, зокрема: внесення змін і доповнень до закону України «Про Державний земельний кадастр» щодо здійснення кількісного і якісного обліку земель, землекористувань і земельних ділянок територіальними громадами на своїх територіях, кадастрового обліку територіальних обмежень (обтяжень) у використанні земель, удосконалення інституціонального середовища державної реєстрації земельних ділянок та плати за землю і використання інших природних ресурсів.

4. Формування стабільного землекористування сільськогосподарських підприємств, фермерських та селянських господарств, природоохоронного, рекреаційного та іншого призначення землекористування в розрізі територій територіальних громад (сільських, селищних рад), зокрема: провести інституційну реорганізацію (з випередженням здійснення заходів перших трьох напрямів) організаційної структури сільськогосподарського землекористування на основі багатоступінчастості господарювання, розмаїтості форм економічних відносин прав власності на землю, цивілізованого обігу земельних ділянок власників земельних часток (паїв) та прав на них на новій територіальній основі, а саме: державні сільськогосподарські підприємства (в основному науково-дослідні) в кількості 1-1,2 тис. на площі 1,0-1,2 млн га сільськогосподарських угідь (збільшення існуючого середнього розміру від 601 га до 1000 га).

Основна форма власності на землю — державна, спільна та корпоративна; виробничі кооперативи, товариства і приватні підприємства у кількості 4-6 тис. на площі 11-13 млн га сільськогосподарських угідь (збільшення існуючого середнього розміру від 915 га до 3200 га).

Основна форма власності на землю — приватна, спільна та корпоративна; корпоративні агрохолдингові об'єднання на площі 4-6 млн га сільськогосподарських угідь (середнім розміром до 50 тис. га в степовій зоні, до 25 тис. га в лісостеповій зоні та до 10 тис. га в поліській зоні і карпатській області).

Основна форма власності на землю — спільна та корпоративна; фермерські господарства в кількості 45 тис. на площі 3-5 млн га (збільшення існуючого середнього розміру від 79 га до 90 га).

Основна форма власності на землю — приватна; особисті селянські господарства громадян з ведення товарного сільськогосподарського виробництва у кількості 1,3-1,5 млн на площі 8-10 млн га (збільшення існуючого середнього розміру від 1,6 га до 6,4 га). Основна форма власності — приватна.

5. Формування інституціонального середовища (землепорядно-правового та організаційно-управлінського) ринкового обігу (після випередженого здійснення заходів перших чотирьох напрямів) земельних ділянок власників земельних часток (паїв) як бази реалізації економічних, екологічних, соціальних та правових відносин власності на землю і інші природні ресурси, іпотечного кредитування та вдосконалення орендних відносин, зокрема: формування ринково-орієнтованого, екологічно-безпечного та соціально-направленого земельного устрою держави, суттєвого вдосконалення земельного, природоохоронного та господарського законодавства, зміна системи управління земельними та іншими природними ресурсами, відновлення системи планування розвитку землекористування, формування ринково-орієнтованої системи державного регулювання земельних відносин та адміністрування режиму землекористування тощо.

4.3. Інші перспективні напрями вдосконалення земельної кадастрової інформації.

Теоретичне обґрунтування і практичне розроблення стратегії оптимального розвитку регіонів, особливо в умовах децентралізації влади та створення нових адміністративних одиниць – об'єднаних територіальних громад (ОТГ), зокрема, з точки зору охорони та раціонального використання земельних ресурсів, а відповідно і їх екологічної безпеки (що є складовою національної безпеки країни), має базуватись на застосуванні міждисциплінарного підходу, складовими якого виступатимуть методи картографії та геоінформатики. Це пов'язано, насамперед, з просторовим характером розміщення зазначених складових реальної дійсності та можливостями сучасного представлення з метою забезпечення прийняття рішень. А зважаючи на наявність різноманітних вихідних якісних і кількісних показників стану земельних ресурсів території (в т. ч. екологічного), взаємодія окреслених методів можлива та доцільна в рамках функціонуючої регіональної геоінформаційної системи (ГІС), що покликана служити засобом створення та аналізу інформаційних моделей (насамперед, карт) просторово-часового розподілу і взаємозв'язків головних його показників [9].

Необхідність розроблення такої ГІС визначається її функціями як комп'ютерної інформаційної системи, вузькопрофільними завданнями, які вона має виконувати, виходячи з чотирьох існуючих головних їх типів, постійним моніторингом за земельними ресурсами ОТГ, в тому числі, оперативним реагуванням на будь-які зміни, а також представленням результатів у режимі реального часу (за потреби). Важливим завданням ГІС на першому етапі її функціонування також є інформаційне забезпечення процесу інвентаризації наявних земельних ресурсів у зв'язку з формуванням нової адміністративної одиниці.

На основі розуміння призначення ГІС як інформаційної системи для забезпечення екологічної складової території та основи відповідного

моніторингу для коректного відображення проміжних і кінцевих результатів визначено головні їх риси: комплексність за змістом та охопленням території, ієрархічна послідовність у побудові результуючих моделей; гомоморфізм в одержанні результатів дослідження згідно з метою розробки.

Комплексність виявляється у картографічному охопленні необхідних ієрархічних територіальних рівнів, які мають екологічно значимі характеристики та впливають на земельні ресурси рівня ОТГ. При цьому варто відзначити, що кожен просторовий рівень може характеризуватись специфічною побудовою бази даних і залежить від наявних показників, а також призначення одержаних картографічних моделей [15].

Раніше обґрунтовані та виділені ієрархічні територіальні рівні для геоінформаційного тематичного картографування, що можуть застосовуватись при створенні бази даних і роботі ГІС, логічно характеризуються деякою нечіткістю у визначенні територіальних меж, що обумовлено рядом обставин пов'язаних з темою публікації: екологічні проблеми окремої території не обмежуються адміністративними межами на основі неможливості управління (або як виключення, складного регулювання) природними процесами; часто несприятливий екологічний стан формується на основі деякого вогнища небезпеки і територія його впливу може постійно змінюватися внаслідок взаємодії з природними факторами; єдина державна система збору й оброблення інформації залишається поки незмінною у всіх адміністративних одиницях (зокрема, і у нових територіальних громадах) та не залежить від природних умов і ресурсів території. Отже, комплексність проявляється в створенні системи картографічних моделей різного територіального рівня (за потреби їх використання у забезпеченні раціонального використання і охорони земельних ресурсів конкретної ОТГ). При цьому такі моделі характеризуються своєю інформаційною (змістовою) насиченістю і призначенням. Тому група карт, що представляє визначений рівень, пов'язана з іншими: їх зміст узагальнено відбиває стан території нижчого ієрархічного рівня, і в той же час, є елементом змісту вищого рівня.

Зазначене вище визначає іншу істотну рису пропонованої ГІС – ієрархічну послідовність розроблення картографічних моделей, яка дозволяє застосування двох полярних підходів: індуктивного, що означає поступовий перехід від вузько-локального до вищого необхідного рівня та дедуктивного, який описує поступовий перехід навпаки. При цьому індуктивний підхід є більш раціональним і логічно узгоджується з існуючими поняттями та методиками комп'ютерного картографування (зокрема, з процесами динамічної генералізації в ГІС), а також наявною системою збору, систематизації й узагальнення інформації, що не позбавлена недоліків. Дедуктивний підхід є історично першим і підкріплений наявними традиційними картографічними творами різних рівнів та авторів, однак, використовувати їх для моніторингу важко з двох головних причин: відсутність єдиних, пов'язаних між собою методик розроблення, погодженого змісту і показників; статичний статус карт[2].

Вказані недоліки логічно можна усунути шляхом розроблення ГІС, одним з напрямів використання якої є проведення екологічного моніторингу для забезпечення на вказаних вище принципах. Виходячи з характеру показників, що відображають реальний стан земельних ресурсів ОТГ у конкретний момент часу і необхідність їх використання в узагальненому вигляді на наступному (вищому) територіальному рівні, пропонована ГІС повинна складатися з традиційно визначених частин, необхідних для збору, нагромадження, уніфікації, збереження і регламентованого використання просторових і непросторових даних з метою геоінформаційного аналізу та картографічного моделювання.

На фізичному рівні дана система може бути створена в одній із програм, яка відноситься до класу багатофункціональних ГІС на основі ядра (оболонки), що виконує їх базові функції та дозволяє реалізацію завдань і напрямів відповідних прикладних досліджень з проведенням картографічного моніторингу для охорони і раціонального використання земельних ресурсів ОТГ.

У випадку обмеженості функціональності ядра, картографування повинно здійснюватись за допомогою програмних додатків (модулів) ГІС та додаткового програмного забезпечення, кінцеві результати роботи в якому повинні бути сумісними для подальшого їх використання. При цьому програмне забезпечення повинне підтримувати реляційну модель бази даних, інтеграцію окремих її компонентів і картографічне моделювання з використанням комбінації сучасних способів картографічного зображення, що в загальному вигляді узгоджується з компонентним складом ГІС. Це картографічна, тематична та спеціальна складові як головні блоки системи, що формують реляційну базу, в якій дані зберігаються у вигляді упорядкованих записів значень атрибутів об'єктів, що групуються у вигляді відносин, оскільки вони зберігають свої положення в кожному записі і пов'язані між собою. Кожне поле має містити значення одного атрибута для всього набору об'єктів.

Картографічна складова бази даних призначена для просторового розподілу тематичної та/або спеціальної інформації у вигляді насамперед електронних картографічних моделей необхідного регіонального рівня, розроблених за єдиною методикою. До її складу відповідно до виділених рівнів використання ГІС доцільно включити наступні цифрові матеріали: топографічні основи населених пунктів з позначенням усіх вузько-локальних об'єктів, які представляють небезпеку для навколишнього середовища; топографічні основи районів – для проведення досліджень на перехідному регіональному рівні; топографічні основи областей – для картографічного моделювання на регіональному рівні; моделі рельєфу; спеціальні (кадастрові) карти (або окремі шари).

Тематична та спеціальна складові включають атрибутивні таблиці з показниками по об'єктах можливої прив'язки до географічної основи (картографічної складової). Кожна таблиця зв'язується з іншою за ключовими полями для просторового представлення аналітичних показників на вузьколокальному і локальному рівнях з переходом в інтегральні показники – на перехідному регіональному і регіональному рівнях.

Життєдіяльність такої системи визначається можливістю гомоморфічного (тобто адекватно наявному матеріалу) одержання запланованих результатів. На першому етапі, тобто етапі побудови інвентаризаційних карт (на різних територіальних рівнях) результат виражається не тільки в створенні власне карт, що слугують ланкою моніторингового аналізу наступного рівня, але й у розроблених прийомах і методах класифікації відповідної інформації та прийомах картографування. Другий етап, головним змістом якого є використання геоінформаційного методу аналізу отриманих моделей, може закінчитися створенням карт рекомендаційних, побудованих на основі пошуку просторових та часових тенденцій розвитку відповідної ситуації, що і є основною метою функціонування пропонованої ГІС [2].

ВИСНОВКИ

В процесі роботи шляхом аналізу було вивчено новітній зарубіжний та вітчизняний досвід кадастрування земель, його нормативне забезпечення та виокремити актуальні задачі вдосконалення зазначеного процесу, а також ведення земельного кадастру в Україні.

Разом з цим був досліджений процес кадастрування та кадастру земель України з розглядом поняттєво-термінологічного апарату, характеристик об'єктів кадастрування, економічну та програмно-технічну його складові, визначити окремі шляхи вдосконалення теорії кадастрування земель і кадастру;

Також були вивчені існуючі складові методології кадастрової справи, зокрема, принципи та наукові підходи до кадастрування земель і ведення кадастру земельних ресурсів.

Сформульовано напрями удосконалення процесу кадастрування та ведення кадастру земель. Виявлено стратегічні напрями розвитку земельних відносин в Україні на найближчі роки.

Відповідно основними стратегічними напрямами розвитку земельних відносин в Україні мають бути:

1) формування режиму землекористування різних ієрархічних рівнів: національного, регіонального, територіальних громад, громадян та юридичних осіб;

2) удосконалення економічних, екологічних, соціальних і правових відносин власності на землю та інші природні ресурси у відповідності до режиму землекористування;

3) удосконалення державного земельного кадастру як базової основи системи гарантування прав власності на землю та інші природні ресурси;

4) формування стабільного землекористування сільськогосподарських підприємств, фермерських та селянських господарств, природоохоронного, рекреаційного та іншого призначення землекористування в розрізі територій

територіальних громад (сільських, селищних рад).

Для розвитку земельних відносин в Україні необхідним є створення багатофункціонального кадастру. Доречно об'єднати ведення кадастру нерухомості з реєстрацією даних стосовно певних категорій земельного фонду, для збільшення ефективності використання інформації з земельно-кадастрової системи та зменшення ймовірності виникнення неузгоджень, неточностей та дублювання інформації, що ускладнює її обробку та використання. Отже, щоб наблизити вітчизняну кадастрову систему до відповідних зразків світових лідерів, необхідним є наявність такої складової, як повноцінна реєстрація інформації про земельні ресурси з усіма властивими їм характеристиками, що надасть змогу забезпечити сталий еколого-економічний та соціальний розвиток регіону

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабміндра Д. І. Удосконалення системи ведення Державного земельного кадастру в Україні шляхом адаптування до законодавства країн-лідерів / Д. І. Бабміндра, Д. В. Буша, М. О. Ільїна // Вісник Запорізького національного університету. Економічні науки. – 2013. – № 4. – С. 106–110.

2. Бондаренко Е. Л. Необхідність розроблення та головні риси ГІС для охорони і раціонального використання земельних ресурсів ОТГ / Е. Л. Бондаренко // Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції [“Управління та раціональне використання земельних ресурсів у новостворених територіальних громадах: проблеми та шляхи їх вирішення”] (Херсон, 4–5 бер. 2020 р.). – Херсон, 2020. – С. 278–281.

3. Гриневецький В. Т. До проблеми забезпечення базового природно-об’єктного блоку системи Державного земельного кадастру України достовірною, свіжою і комплексною інформацією / В. Т. Гриневецький, Л. Ю. Сорокіна, В. М. Чехній // Регіональні проблеми України: географічний аналіз та пошук шляхів вирішення: Зб. наук. праць. – Херсон : ПП Вишемирський, 2009. – С. 123–129.

4. Закон України “Про Державний земельний кадастр”. Редакція від 26 лютого 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>

5. Закон України “Про національну інфраструктуру геопросторових даних” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>

6. Кушнірук Т. М. Автоматизована система ведення Державного земельного кадастру та застосування ГІС-технологій в Україні / Т. М. Кушнірук, О. П. Лобанова // Збірник наукових праць Подільського державного аграрно-технічного університету. Сільськогосподарські науки. – 2016. – № 1 (24). – С. 137–144.

7. Мартин Андрій. Проблеми державного земельного кадастру в Україні / Андрій Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2011. – № 3. – С. 33–50.
8. Опенько І. А. Порівняльний аналіз оприлюднення земельно-кадастрових відомостей у зарубіжних країнах та в Україні / І. А. Опенько // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2013. – № 3. – С. 80–87.
9. Офіційний геопортал Державного земельного кадастру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://e.land.gov.ua/>
10. Пащенко В. Кадастрування земель: нариси історії, теорія, методологія: монографія / В. Пащенко. – Ніжин: ТОВ “Видавництво “Аспект-поліграф”, 2012. – 352 с.
11. Природничі проблеми національної безпеки України у викликах новітньої історії: монографія / за ред. Г. Рудька, В. Стецюка. – К.: Букрек, 2019. – 504 с.
12. Публічна кадастрова карта України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://map.land.gov.ua/>
13. Ступень М. Г. Удосконалення системи кадастрового обліку земель сільськогосподарського призначення / М. Г. Ступень // Збалансоване природокористування. – 2016. – № 4. – С. 126–131.
14. Третяк А. М. Земельний кадастр як самостійна галузь наукового знання / А. М. Третяк, В. М. Третяк, О. Я. Панчук [та ін.] // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2018. – № 1. – С. 25–32.
15. Третяк А. М. Стратегічні напрями розвитку земельних відносин в Україні на 2015–2025 роки / А. М. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 12. – С. 18–22.