

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.46

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.5-1.20>

КОНДРАТЕНКО Д.Ю.

**ГЕНЕЗА ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛУЄ ВІДНОСИНИ
У СФЕРІ ОБЛІКУ ЗЕМЕЛЬ**

Визначено наявні підходи та процес трансформації терміна «державний земельний кадастр», його історичний та сучасний склад. Розглянуто в ретроспективному аспекті розвиток обліку земель – із часів його появи в Київській Русі. Після розпаду Київської Русі розвиток земельно-облікових відносин залежав від законодавчих та практичних напрацювань держави, до складу якої входили українські землі: Польща, Литва, Московська держава. Встановлено, що започаткування системи земельного кадастру в сучасному розумінні пов'язують із радянським періодом, а систему державної реєстрації було вперше введено Земельним кодексом УСРР 1922 року (державний запис землекористувань). Як показує дослідження, облік земель із перших років Радянської влади був покладений в основу соціалістичної системи народного господарства, який засновувався на принципах націоналізації землі, трудового землекористування та зрівняльного розподілу земель. Згодом систему обліку та земельної реєстрації стали використовувати для закріплення прав конкретні землекористування, а також для державного планування та управління в галузі сільського господарства. Обов'язковий єдиний державний облік наявності та розподілу земель за угіддями та землекористуваннями, а також державну реєстрацію всіх земель, які знаходяться в користуванні різних суб'єктів, запроваджено з 1955 року. Термін «земельний кадастр» вперше введений в обіг у 1962 році. Відомості земельного кадастру мали за мету організацію ефективного використання земель та їх охорони, планування народного господарства, меліорацію земель. За результатами аналізу запропоновано: упорядкувати облік земель та вдосконалити систему управління органами земельних ресурсів, що сприятиме інвестиційній активності, підтримці системи оподаткування та іпотечного кредитування; спрямувати державну політику у сфері кадастрового обліку на створення єдиної системи ведення Державного земельного кадастру на всій території України, узгодити її з міжнародними стандартами й методологією; забезпечити достовірність й актуальність даних, їх нагромадження, захист і конфіденційність; завершити формування системи Державного земельного кадастру України як основної інфраструктури ринку земель шляхом узгодження його з потребами суспільства.

Ключові слова: *земельний кадастр, генеза законодавства, земельний фонд, земельний кодекс, облік земель, кадастровий облік, земельна реєстрація.*

The existing approaches and the process of transformation of the term "state land cadastre", its historical and modern composition are determined. In retrospect the development of land accounting has been considered since its appearance in Kievan Rus. After the collapse of Kievan Rus, the development of land and accounting relations depended on the legislative and practical developments of the state, which consisted

of Ukrainian lands: Poland, Lithuania, and the Moscow state. It is established that the initiation of the land cadastre system in modern sense is associated with the Soviet period, and the state registration systems were first introduced by the Land Code of the Ukrainian SSR in 1922 (state land use record). According to the research, land registration from the first years of Soviet rule was the basis of the socialist system of national economy, which was based on the principles of nationalization of land, labor land use and equitable distribution of land. Subsequently, the land registration and registration system became used for specific rights of land use, as well as for state planning and management in the field of agriculture. Compulsory unified state accounting for the availability and distribution of land by land and land use, as well as state registration of all land used by different entities introduced since 1955. The term “land cadastre” was first introduced in 1962. The information of the land cadastre was intended to organize the efficient use of land and their protection, planning of the national economy, land reclamation. According to the results of the analysis, it is proposed to: streamline land accounting and improve the system of management of land resources bodies, which will facilitate investment activity, support the taxation system and mortgage lending; to direct the state policy in the field of cadastral accounting on creation of a unified system of keeping the State land cadastre throughout the territory of Ukraine, to harmonize it with international standards and methodology; ensure the accuracy and relevance of data, their accumulation, protection and confidentiality; complete the formation of the State Land Cadastre System of Ukraine as the main infrastructure of the land market by adapting it to the needs of society.

Key words: *land cadastre, genesis of legislation, land fund, land code, land registration, cadastral registration, land registration.*

Вступ. Нині однією з найважливіших умов успішного функціонування землі як об'єкта ринкового обігу виступає можливість одержання суб'єктами земельних правовідносин відповідної інформації про природний, правовий і господарський стан земель України. Державний земельний кадастр, як єдина державна геоінформаційна система відомостей, покликаний забезпечити органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також заінтересованих фізичних і юридичних осіб інформацією про землі в межах державного кордону України. Йдеться про відомості, які дають уявлення щодо наявності, стану та використання і відтворення земельних ресурсів.

Із Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р. випливає, що державний земельний кадастр – це єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності й права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, а також кількісну та якісну характеристику, про розподіл земель між власниками і користувачами [1].

Державний земельний кадастр (далі – ДЗК) – історичне явище, що характеризується тривалим періодом розвитку.

Т.П. Магазинщиков зазначає, що слово «кадастр» походить від латинського слова *caput*, що означає «податний предмет», а також слова *capitastrum*, яке означає опис податних предметів. Початково кадастр був книгою, яка містила список оподатковуваних земель із зазначенням площі, якості ґрунтів і розміру земельного податку. Таким чином, у вузькому розумінні земельний кадастр – це книга (реєстр) про предмети поземельного оподаткування; в широкому розумінні в умовах приватної власності на землю – це визначена система дій з обліку, опису і оцінки землі, що здійснюється державою з метою одержання відомостей про землю (земельні ділянки) для оподаткування, а саме спеціальний державний обліково-оціночний захід [2, с. 9].

Історично земельний кадастр включав до свого складу облік, опис та оцінку земель. Так, облік земель являв собою дії по визначенню просторового положення та розміру земельних ділянок, масивів та землекористувачів, а також склад земельних угідь та їх якісний стан: на ранніх етапах до нього переважно включались відомості про площі земельних угідь, тобто дані обліку кількості земель, а пізніше виникла потреба здійснювати облік земель і за якістю [3, с. 124].

Постановка завдання. Основною метою статті є ретроспективний аналіз становлення законодавчо-правового забезпечення механізму обліку земель.

Результати дослідження. У сучасних умовах однією зі складових частин ДЗК, відповідно до Земельного кодексу України, а також до вищевказаного Закону, є облік кількості та якості земель. Він має відображати відомості, які характеризують кожну земельну ділянку за площею та складом угідь, природними та набутими властивостями, що впливають на родючість.

У тлумачному словнику С.І. Ожегов наводить дефініцію поняття «облік»: визначення наявності, кількості будь-чого шляхом підрахунків [4, с. 843]. У сучасному розумінні «облік земель» – це систематизація, зберігання та оновлення відомостей про кількість і якість земельного фонду. Якість враховується за класами, гранулометричним станом ґрунтів і ознаками, що впливають на їх родючість [5, с. 96]. Отже, земельний облік являє собою процес збирання та зберігання відомостей про стан земельного фонду України на певному етапі її історичного розвитку.

Перші прояви обліку земель найшли своє відображення ще за часів Київської Русі, коли землі переписували з метою обтяження їх податками. Тоді з'явилися перші земельні описи і був запроваджений облік казенних (общинних), церковних і монастирських садибних земельних володінь [6, с. 12–14]. У період монголо-татарських завоювань неодноразово проводилися переписи підкорених земель (1245–1273 рр.) [5, с. 101].

Після розпаду Київської Русі розвиток земельно-облікових відносин залежав від законодавчих та практичних напрацювань держави, до складу якої входили українські землі: Польща, Литва, Московська держава тощо.

В історичній літературі зазначається, що кадастровий облік земель у XVI столітті проводився за Писцевим наказом 1622 р., згідно з яким на переписувачів покладалася обов'язок обліку та вимірювання ріллі, перелогів, сінокосів, лісів та інших угідь. Площа земель вимірювалася приблизно. Писцеві книги мали правовий характер. Під час їх заповнення перевірялися права землевласника на описувані землі. Купівля-продаж землі, обмін земельним володінням, передача земель у спадщину підтверджувалися документами і відображалися в писцевих книгах. Ці книги визнавалися державою як свідчення прав на землю, а сам запис мав характер земельної реєстрації. У писцевих книгах висвітлювалися і фінансові питання: оцінка майна, розміри оподаткування та ін. [6, с. 13].

Започаткування системи земельного кадастру в сучасному розумінні пов'язують із радянським періодом, оскільки саме в цей час була прийнята низка важливих нормативно-правових актів, незважаючи на те, що з 1917 р. була проведена націоналізація земельного фонду України. В умовах, коли на території держави були заборонені купівля-продаж, оренда і застава землі, земельно-кадастрові заходи були спрямовані на виявлення, облік та оцінку земель, що підлягали конфіскації.

Облік земель із перших років радянської влади був покладений в основу соціалістичної системи народного господарства, що ґрунтувалася на принципах націоналізації землі, трудового землекористування та зрівняльного розподілу земель. Основу нових земельних відносин становила виключна державна власність на землю, єдиним власником якої виступала радянська держава. Земля була вилучена з цивільного обороту. Однак залишався облік, який називався соціалістичним землевпорядкуванням. Під землевпорядкуванням розумілася система заходів із відводу, розмежування та внутрішньогосподарського влаштування земель, встановлення чітких меж земельних масивів. На різних етапах розвитку радянського законодавства зміст обліку земель визначався народногосподарськими завданнями.

Земельний кодекс УРСР 1922 р. вперше навіть визначення державної реєстрації (державний запис землекористувань), до того ж реєстрація землекористувань та їх облік на той час були визнані єдиним процесом із перевагами першої [7]. Відповідно до цього кодексу земельна реєстрація мала своїм завданням в інтересах загальнодержавного управління землями, а також для потреб інших галузей народного господарства та для захисту прав й інтересів землекористувачів збирати та зберігати в систематизованому та наглядному вигляді правильні, достовірні та своєчасні відомості про правовий та господарський стан усіх землекористувань. Цей нормативно-правовий акт поділяв державну реєстрацію на основну (первісне заповнення мап та реєстрів) та поточну (занесення поточних змін до актів реєстрації).

Земельна реєстрація здійснювалася в кожній волості окремо, і такій реєстрації підлягали всі без виключення окремі земельні ділянки у волості. Згодом систему обліку та земельної реєстрації стали використовувати для закріплення прав конкретного землекористування, а також для державного планування та управління в галузі сільського господарства.

Саме тому з 1955 р. Рада Міністрів СРСР своєю Постановою № 2529 від 31.12.1954 р. «Про єдиний державний облік земельного фонду СРСР» запровадила обов'язковий єдиний дер-

жавний облік наявності та розподіл земель за угіддями та землекористуваннями, а також державну реєстрацію всіх земель, які знаходяться в користуванні колгоспів, радгоспів, міст та селищ, державних, кооперативних та громадських установ, окремих громадян, а також землі державного земельного фонду (запасу) та державного лісового фонду. Поняття «кадастр» у той час не використовувалося. Заходи з реєстрації землекористувань, а також роботи із землепорядкування та оцінки земель поклалися на землепорядкову службу [8].

Уперше словосполучення «земельний кадастр» було наведено в Постанові Ради Міністрів СРСР № 730 від 12.07.1962 р. «Про покращення державного обліку земель та використання їх у сільськогосподарському виробництві». Цим документом Міністерству сільського господарства СРСР доручалося розробити пропозицію про ведення земельного кадастру, який би передбачав державну реєстрацію землекористувань, облік кількості та якості земель, методику їх оцінки, а також заходи правової охорони родючості ґрунту [9].

На виконання цього пункту постанови в Законі «Про затвердження Основ земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік» від 13.12.1968 р. був прописаний розділ, присвячений земельному кадастру, який визначав його складові частини та призначення. Основами було передбачено, що державний земельний кадастр містить відомості про реєстрацію землекористувань, облік кількості та якості земель, бонітування ґрунту та економічну оцінку земель. Відомості земельного кадастру мали за мету організацію ефективного використання земель та їх охорони, планування народного господарства, меліорацію земель тощо [10].

На розвиток Основ земельного законодавства Верховна Рада УРСР 08.07.1970 р. прийняла Земельний кодекс УРСР [11]. Він включав до свого складу 11 розділів, серед яких і розділ, норми якого були присвячені Державному земельному кадастру. Останній фактично дублював положення Основ земельного законодавства 1968 р.

Згодом Радою Міністрів СРСР була прийнята постанова № 501 від 10.06.1977 р. «Про порядок ведення державного земельного кадастру», яка безпосередньо регулювала відносини з ведення земельного кадастру. Цим нормативно-правовим актом уперше проводився розподіл облікових кадастрових функцій у зв'язку з виділенням складових частин Державного земельного кадастру:

- державний облік усього земельного фонду СРСР, ведення якого здійснювалося в державному земельному кадастрі СРСР;
- земельний облік на підприємстві, в установі, організації (проводився шляхом оформлення земельнокадастрової книги підприємства, організації та установи, яким земля надана в постійне або довгострокове користування);
- земельний облік в області, краї, республіці, районі, місті (здійснювався за допомогою складання земельнокадастрових карт, державних земельнокадастрових книг району, земельного балансу);
- облік меліорованих та осушених земель [12].

Особлива увага в радянський період приділялася виявленню критеріїв придатності та якісного стану земель із метою планування та контролю за виробництвом сільськогосподарської продукції. Йшлося фактично про сільськогосподарсько орієнтований кадастр. Тому й облік, у першу чергу, був засобом планування виробництва, а не формування окремих ділянок як об'єктів права користування [7, с. 26].

Ведення державного земельного кадастру було покладено на землепорядкову службу системи Міністерства сільського господарства СРСР та союзних республік.

Положення, які стосувалися ведення державного земельного кадастру, знайшли своє закріплення і в Законі України від 23.12.1998 р. «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» (ст. ст. 1, 8, 11, 12, 15, 22) [13].

Взагалі ж окремі аспекти ведення Державного земельного кадастру деталізувалися та конкретизувалися на рівні відомчих підзаконних нормативних актів.

Йдеться, зокрема, про наказ Держкомстату від 05.11.1998 р. № 377 «Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми NN 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем)» [14].

Наказ Держкомстату України від 04.05.1999 р. № 43 «Про затвердження Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право приватної власності на землю, право колективної власності на землю, право власності на землю і право постійного користування землею, договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди) та договорів оренди землі» та ін. [15].

Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю від 28.02.1990 р. [16] фактично продублювали законодавчі положення, які стосувалися ведення Державного земельного кадастру.

Прийняття Земельного кодексу УРСР від 18.12.1990 р. [17] означало прийняття першого Земельного кодексу незалежної України. Він визначав завдання земельного законодавства та закріплював рівноправність державної, колективної і приватної форм власності на землю, а також розподіл земель на сім категорій за цільовим призначенням.

На виконання положень ст. 98 Земельного кодексу України 1990 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова від 12.01.1993 р. № 15 «Про порядок ведення державного земельного кадастру» [18]. Це було викликано кількома причинами: Україна була проголошена самостійною незалежною державою; були започатковані ринкові відносини; з'явилася така форма власності на землю, як приватна тощо.

Чинний Земельний кодекс України теж включає розділ про державний земельний кадастр. Однак порядок ведення кадастру значно розширений: окрім обліку кількості та якості земель, бонітування та економічної оцінки, ведення кадастру забезпечувалося проведенням топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань, реєстрацією землеволодінь і землекористувань та договорів на оренду землі.

Нині в Україні триває завершальний етап земельної реформи, метою якої є формування відкритого, повного, достовірного та доступного ринку земель. За цих умов земельний кадастр має бути тим інформаційним підґрунтям, на основі якого правочини, предметом яких є земельні ділянки, будуть укладатися просто, швидко та безпечно. Саме з метою створення такої інформаційної системи був прийнятий Законом України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р. № 3613-VI [1].

Однак, на жаль, сучасний Державний земельний кадастр України характеризується значною кількістю недоліків, пов'язаних із невизначеністю правового статусу земельно-кадастрових відомостей і порядку ведення кадастру, недостатньою достовірністю та повнотою існуючої земельно-кадастрової інформації, майже повною відсутністю реєстраційних даних щодо обмежень у використанні земель, недостатньою автоматизацією та інформатизацією кадастрово-облікових процедур, відсутністю документального статусу електронних кадастрових даних тощо. Таким чином, Державний земельний кадастр України поки не перетворився на ефективно функціонуючу складову частину інфраструктури ринкової економіки.

Висновки. Отже, нині нарізла нагальна потреба в доведенні завершального етапу земельної реформи: створення та подальше ефективне функціонування відкритого та прозорого ринку земель. Першочерговими кроками на шляху до кінцевої мети є:

1) упорядкування обліку земель та вдосконалення системи управління органами земельних ресурсів, що сприятиме інвестиційній активності, підтримці системи оподаткування та іпотечного кредитування;

2) державна політика у сфері кадастрового обліку, насамперед, має бути зорієнтована на створення єдиної системи ведення Державного земельного кадастру на всій території України, й узгоджена з міжнародними стандартами й методологією. А це означає, що кадастр в Україні має гарантувати достовірність й актуальність даних, забезпечувати їх нагромадження, захист і конфіденційність [19, с. 78]. Це надасть змогу забезпечити інтереси, перш за все, юридичних та фізичних осіб, для яких кадастрова інформація необхідна для здійснення дій у сфері цивільного обігу земель, а також для інформаційного забезпечення підприємницької діяльності банків, страхових компаній, нотаріусів, оцінювачів тощо.

Тому, перш за все, необхідно завершити формування системи Державного земельного кадастру України як основної інфраструктури ринку земель шляхом узгодження його з потребами суспільства.

Список використаних джерел:

1. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 60. Ст. 2405 (дата звернення 15.02.2019).
2. Магазинщиков Т.П. Земельний кадастр. Львов : Вища школа. Изд-во при Львов. ун-те, 1980. 388 с.
3. Дамдын О.С. История становления и развития земельного кадастра в России. *Молодой ученый*. 2009. № 6. С. 122–124.
4. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Москва, 2006. 944 с.

5. Грабовець Н. Історичний розвиток обліку земель в Україні (ІХ–ХІХ століття). *Юридична Україна*. 2010. № 4. С. 96–102.

6. Теоретичні основи державного земельного кадастру : Навч. посібник / М.Г. Ступень, О.Я. Микула та ін.; за заг. ред. М.Г. Ступеня. Львів : «Новий Світ-2000», 2006. 336 с.

7. Гаврилюк М.Н. Правовое регулирование государственного кадастрового учета земельных участков : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Природоресурсное право ; Аграрное право ; Экологическое право» / Науч. рук. Ю.Г. Жариков. Москва, 2006. 26 с. URL: <http://law.edu.ru/script/cntSource.asp?cntID=100090987> (дата звернення 15.02.2019).

8. Постановление Совета Министров СССР от 31 декабря 1954 г. № 2529 «О едином государственном учете земельного фонда СССР». URL: <http://online.lexpro.ru/document/14009436> (дата звернення 15.02.2019).

9. Про покращення державного обліку земель і використання їх у сільськогосподарському виробництві : Постанова Ради Міністрів СРСР від 12 липня 1962 р. № 730. *ЗП СРСР*. 1962. № 12. Ст. 120.

10. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик: Приняты Верховным Советом СССР 13 декабря 1968 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1968. № 51. Ст. 485.

11. Земельний кодекс Української РСР від 08.07.1970 р. № 2874а-07. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1970. № 29. Ст. 205.

12. Про порядок ведення державного земельного кадастру : Постанова Ради Міністрів СРСР від 10.06.1977 р. № 501. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP770400> (дата звернення 15.02.2019).

13. Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність : Закон України від 23.12.1998 р. № 353-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 5-6, Ст. 46.

14. Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми NN 6-зем, ба-зем, бб-зем, 2-зем) : Наказ Державного комітету статистики України від 05.11.1998 р. № 377. *Офіційний вісник України*. 1998. № 50. С. 218, Ст. 1861.

15. Про затвердження Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право приватної власності на землю, право колективної власності на землю, право власності на землю і право постійного користування землею, договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди) та договорів оренди землі : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 04.05.1999 р. № 43. *Офіційний вісник України*. 1999. № 23. С. 357, Ст. 1079.

16. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28.02.1990 г. *Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР*. 1990. № 10. Ст. 129.

17. Земельний кодекс УРСР від 18.12.1990 р. № 561-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 98.

18. Про порядок ведення державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.1993 р. № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-93-%D0%BF/ed19930112> (дата звернення 15.02.2019).

19. Буша Д.В. Історія та перспективи розвитку земельного кадастру в ринковій економіці. *Землеустрій і кадастр*. 2014. С. 77–79.