

РОЗДІЛ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.417(477)

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ОБЛІКУ ЗЕМЕЛЬ ЯК ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЇХ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ

LEGAL ISSUES OF LAND ACCOUNTING AS A FUNCTION OF MANAGEMENT RELATED TO THEIR USE AND PROTECTION

Кондратенко Д.Ю.,
*аспірант кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Досліджено основні історико-правові та теоретичні земельно-правові проблеми у сфері обліку земель, зокрема встановлено історичні передумови його розвитку і сучасний стан правового регулювання в Україні, з'ясовано правову природу суспільних відносин у цій сфері.

Ключові слова: земельне право, облік земель, облік кількості земель, облік якості земель, парцеляція, інвентаризація, земельно-інформаційні відносини.

Исследованы основные историко-правовые и теоретические земельно-правовые проблемы в сфере учёта земель, в том числе установлены исторические предпосылки его развития и современное состояние правового регулирования в Украине, установлена правовая природа общественных отношений в этой сфере.

Ключевые слова: земельное право, учёт земель, учёт количества земель, учёт качества земель, парцелляция, инвентаризация, земельно-информационные отношения.

The main historical legal and theoretical land legal issues of land accounting are researched in this article, in particular, historical prerequisites for its development and the modern state of its legal regulation in Ukraine are determined, the legal nature of public relations in this area is determined.

Key words: land law, land accounting, land quantity accounting, land quality accounting, parceling, inventory count, land and informational relations.

Постановка проблеми. В умовах проведення земельної реформи, розвитку багатокладної економіки, формування різних організаційно-правових форм господарювання, передачі землі у власність громадян пов'язані з процесом утворення великої кількості земельних ділянок шляхом їх парцеляцію. У цих умовах зростає значення державного управління земельними ресурсами, ефективність якого багато у чому залежить від земельно-кадастрових даних, зокрема, від досконалої системи обліку земель. Поступово трансформується і ставлення до землі. Вона визнається товаром майбутнього земельного ринку, а тому все більшої ваги набуває питання якісної оцінки земель, яка з теоретичного простору переходить до площини практичного навантаження, стаючи життєво необхідною для економіки держави [1, с. 5, 6]. Внаслідок цього зростає і роль охорони таких земель.

Стан опрацювання. В Україні все більше актуалізується проблема вдосконалення системи обліку й подальшого закріплення (запису) та зберігання інформації про земельні та інші природні ресурси й власність на них, використання та оцінку земель у складі державного земельного кадастру. Розглянемо діючі нині системи реального обліку земельних ділянок. Спочатку визначимо ті принципові позиції, які супроводжують державні системи обліку. Існує

лише два види таких систем. Одна система обліку застосовується, як правило, з метою управління, і об'єкти враховуються з метою моделювання під час вирішення завдань управління. Друга група систем обліку – це облік, що дозволяє після закінчення процедури реєстрації об'єктів державного земельного кадастру ідентифікувати ці та інші об'єкти, що тісно пов'язані із земельними ділянками, відповідними правами й обов'язками. Отже, Державний земельний кадастр в Україні має бути системою другого типу. І це, на думку фахівців – представників землевпорядної науки, правова система як елемент інституціональної системи держави [2, с. 25].

У зв'язку з недосконалістю передбаченої законодавством правонаступності кадастрової документації, кадастрові відомості про земельні ділянки є неповними, часто недостовірними, неактуальними. Періодично змінюються вимоги до систем координат, які повинні використовуватися для ведення Державного земельного кадастру (ДЗК). Це призводить до того, що відомості про земельні ділянки, занесені в земельний кадастр, у період дії різних вимог не стикуються між собою. Кількість помилок у ДЗК з року в рік не зменшується. Вони тільки нашаровуються одна на одну так, що зрозуміти, які межі ділянок вважати правильними і достовірними та якими вони були спочатку, вкрай складно. Часті зміни системи

обліку земельних ділянок не сприяють розвитку і розширенню обігу земельних ділянок як об'єктів нерухомості, а призводять до плутанини в документах, спорах між суб'єктами земельних відносин, бюрократичної тяганини і корупції, незважаючи на запроваджені державою механізми надання державних і муніципальних послуг через Інтернет, за допомогою здійснення міжвідомчої взаємодії і у багатофункціональних інформаційних центрах [3, с. 385].

Стан опрацювання. У різний час науковій проблематиці, пов'язаній із дослідженням здійснення обліку земель, приділяли увагу такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як Н.О. Грабовець, Р.Й. Гулько, Г.Л. Землякова, Т.В. Лісова, М.Г. Ступень, В.Л. Суровцев, С.В. Шарапова та ін. Однак деякі питання, пов'язані з правовою регламентацією обліку земель в умовах триваючої земельної реформи та у зв'язку з іншими практичними проблемами у цій сфері, залишилися не дослідженими.

Мета статті полягає у дослідженні й проведенні системного аналізу основних базових законодавчих положень щодо обліку земель, встановленні історичних передумов його розвитку й визначенні перспективних наукових правових проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Комплексне монографічне дослідження правового забезпечення основних видів земельно-кадастрової діяльності в Україні здійснила Н.О. Грабовець. Так, у період Київської Русі (IX – XIII ст.) відбулося започаткування земельного кадастру, метою якого було правильне обкладання землеволодінь податками і повинностями. Почав розвиватись облік земель, який був переписом землеволодінь шляхом фіксування їхніх площ, якості і місцезнаходження у письмових документах – уставних та жалуваних грамотах князів, церковних книгах тощо. Із розпадом Київської Русі (XIV ст. – перша пол. XVII ст.) розвиток земельного кадастру на українських землях залежав від земельно-кадастрових робіт, що проводилися державами, до складу яких ці землі входили. Із метою оподаткування були введені єдині одиниці обліку землі: на західній території, що належала Великому князівству Литовському, а згодом Речі Посполитій, – волока, на землях у складі Московської держави – соха. Описи землеволодінь – інвентарі, що склалися на території Правобережної України, містили відомості про облік землеволодінь та якісну оцінку ґрунтів. На землях у складі Московської держави велися писцеві книги, що також містили відомості про облік кількості та якості земель, їхню порівняльну оцінку, а також підтверджували наявність поземельних прав. За часів існування Гетьманської держави (друга пол. XVII ст. – друга пол. XVIII ст.) важливе значення відводилось інвентаризаціям землеволодінь із метою підтвердження прав на них та встановлення податків. Замість писцевих книг були складені переписні книги 1666 р. і книги Генерального слідства про маєтності (1729–1731 рр.), цінність яких полягала у тому, що вони містили дані обліку всіх земель Лівобережної України. Із першої пол. XIX ст. до початку XX ст. розпочався період розвитку якісної оцінки

земель. У зв'язку із звільненням селян від кріпосної залежності розроблялись методики оцінки земель, що дозволяли визначати дохідність землі з метою встановлення державних податків. На землях, що входили до складу Російської імперії, було запроваджено бонітування ґрунтів за докучаєвською методикою. На західноукраїнських землях оцінка земель проводилась за методиками австро-угорського кадастру 1817 р. (зміненого у 1869 р.) та польського кадастру 1935 р., що враховували всі фактори, які впливали на родючість землі. Для реєстрації земельної власності велися спеціальні книги («крайові табули», ґрунтові книги та ін.) [4, с. 8, 9].

У 1922–1953 рр. з утворенням Радянського Союзу, скасуванням приватної власності на землю та переходом до колективізації сільського господарства земельно-кадастрові роботи зводились до реєстрації землекористувань та кількісного обліку земель. Із 1954 р. запроваджено єдину загальносоюзну систему державного обліку кількості та якості земель, а також реєстрації землекористувань. Земельний кадастр був інструментом централізованого господарсько-економічного управління земельними ресурсами всіх радянських республік. Із прийняттям Основ земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік (1968 р.) і Земельного кодексу УРСР (1970 р.) земельний кадастр отримав законодавче визначення як цілісна система відомостей про реєстрацію земель, облік кількості та якості земель, бонітування ґрунтів і економічну оцінку земель. Земельним кодексом України 1990 р. (ст. 98) передбачалося забезпечення ведення Державного земельного кадастру шляхом, зокрема, обліку кількості та якості земель. Із набранням чинності Земельним кодексом України (2001 р.) виникла потреба приведення у відповідність до його норм чинного законодавства у галузі земельного кадастру. Завершення цього процесу пов'язано з прийняттям спеціального Закону «Про Державний земельний кадастр» [4, с. 8, 9].

Чинне земельне законодавство України (ст. 203 Земельного кодексу України) облік кількості земель визначає як 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; відповідно, облік якості земель – як відображення у відомостях і документах даних, які характеризують земельні угіддя за природними і набутими властивостями, що впливають на їхню продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів. Аналогічні положення містяться також у ст. 33 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [5; 6]. Згідно зі ст. 18-1 Закону України «Про охорону земель» до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у галузі охорони земель, зокрема, належить здійснення державного контролю щодо використання та охорони земель, за веденням державного обліку і реєстрації земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель [7].

На думку Н.О. Грабовець, земельно-облікова діяльність, яка включає облік кількості та якості земель, передбачає систематизацію і відображення відомостей Державного земельного кадастру в земельно-кадастровій документації. Учена запропонувала виокремлювати облікову функцію ведення Державного земельного кадастру. Н.О. Грабовець розмежувала категорії «облік кількості та якості земель» і «кадастровий облік земель», які іноді ототожнюються. Так, облік кількості та якості земель – це «збір відомостей, які характеризують земельні ділянки за певними ознаками», а кадастровий облік земель – це «присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам, які реєструються у державному реєстрі земель, що, по суті, належить до кадастрового зонування» [4, с. 3, 10, 12].

В.Л. Суровцев запропонував визначення державного обліку земель як найважливішої частини фундаментального земельного кадастру з практичними завданнями щодо підвищення рівня ефективності державного управління в галузі землекористування і внутрішньогосподарського використання усіх категорій земель [8, с. 4].

Від започаткування земельної реформи в більшості регіонів України зазначеній проблемі не приділялось належної уваги. Черговість поновлення планово-картографічних матеріалів втрачена, а наявні є застарілими й не відповідають місцевості. Отже, як слушно зазначається у літературі, дані земельного обліку не можуть бути об'єктивними [9, с. 8].

С.В. Шарاپова підкреслює, що «класифікація видів цільового призначення земель застосовується для використання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами, установами для ведення обліку земель та формування звітності із земельних ресурсів» [10, с. 8].

Облік земель, наявність точних і вірогідних даних про розміри земельних ділянок та інших кількісних

і якісних характеристик, що містяться у книгах державної земельної реєстрації, є надійною основою для захисту прав землевласників та землекористувачів у разі їх порушення [11, с. 621].

У сучасних умовах обліком земель доцільно вважати комплекс державних заходів у системі земельного кадастру, спрямований на отримання, систематизацію й аналіз відомостей (інформації) про кількість, територіальне розміщення, а також господарське використання земель. До завдань обліку належать такі: а) отримання, систематизація, аналіз та оновлення інформації про всі наявні на земельній ділянці ресурси; б) проведення відповідних польових робіт зі зйомок і обстеження з метою отримання необхідних земельно-облікових даних планових матеріалів; в) визначення розмірів, якісного стану, розподіл і використання земель; г) виготовлення спеціальних земельно-облікових планових матеріалів і внесення первинних даних у земельно-облікові текстові документи; д) визначення складу і розподілу земельного фонду за категоріями земель, землекористувачами, видами земель; е) надання необхідних даних про землі. Об'єктом обліку, як і кадастру загалом, вважаються всі земельні ресурси держави. Основні одиниці обліку – це земельні ділянки, які групуються за виробничими чи іншими атрибутивними параметрами. Основним же елементом обліку є вид земель (угіддя), окремі ділянки яких є одиницями рахунку під час земельного обліку для отримання загальних даних за видами земель, земельної ділянки (землекористування) тощо [12, с. 45].

Висновки. Враховуючи викладене, слід зробити висновок про публічно-правовий характер суспільних відносин у сфері обліку земель. Окрім того, в умовах проведення земельно-реєстраційної реформи та подальшого процесу вдосконалення Державного земельного кадастру необхідно констатувати, що започатковується процес формування земельно-інформаційних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Теоретичні основи державного земельного кадастру : [навч. посібник] / [М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, О.Я. Микула та ін.] ; за заг. ред. М.Г. Ступеня. – 2-ге вид. – Львів : Новий Світ-2000, 2006. – 336 с.
2. Третьяк А. Концептуальні моделі розвитку багатофункціональної моделі земельного кадастру в Україні / А. Третьяк // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 4. – С. 22–26.
3. Землякова Г.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Г.Л. Землякова ; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. – М., 2016. – 449 с.
4. Грабовець Н.О. Правове забезпечення основних видів земельно-кадастрової діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 18 с.
5. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
6. Про Державний земельний кадастр : Закон України № 3613-VI від 07.07.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
7. Про охорону земель : Закон України № 962-IV від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
8. Суровцев В.Л. Правовое обеспечение государственного учёта земель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В.Л. Суровцев. – М., 1987. – 18 с.
9. Лісова Т.В. Землеустрій як засіб охорони та відновлення земель сільськогосподарського призначення / Т.В. Лісова // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі : матер. «круглого столу», присвяч. пам'яті О.О. Погрібного. – Харків, 2014. – С. 117–119.
10. Шарাপова С.В. Питання інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель. Теорія і практика правознавства. – 2014. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_19.
11. Земельний кодекс України. Науково-практичний коментар / за ред. В.І. Семчика. – К. : ІнОре, 2003. – 676 с.
12. Клебанович Н.В. Земельный кадастр : [учеб. пособ.] / Н.В. Клебанович. – Минск : БГУ, 2006. – 264 с.