

УДК 332.38

## КАДАСТРОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО РОЗВИТКУ

**Л. Перович**

Національний університет “Львівська політехніка”

**О. Лудчак**

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

**Ключові слова:** кадастр.

### Постановка проблеми

Розвиток земельно-майнових відносин в Україні дедалі сильніше впливає на стан економіки країни та підвищення благополуччя населення.

Одним із ключових моментів сталого розвитку економіки країни і покращення інвестиційного клімату є достовірність, об'ємність та простота доступу до кадастрових даних. У цій площині побудова кадастрової системи України повинна ґрунтуватися на найкращих досягненнях кадастрових систем провідних країн світу з урахуванням національних традицій, законодавства, технологічних підходів і наявної матеріально-технічної бази.

### Невирішені частини загальної проблеми

Важливим аспектом проблеми побудови кадастрової системи є оптимальний вибір окремих конструктивних елементів і їхніх взаємозв'язків відповідно до уже наявних напрацювань, а також їх вдосконалення і розбудова нових.

З метою вирішення цих питань розглядаються основні аспекти складових та в загальному функціонування кадастрових систем провідних країн світу, зокрема США, Німеччини, Франції, Польщі, Швеції.

### Постановка завдання

Розробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення кадастрової системи України.

### Аналіз останніх досліджень та публікацій, які стосуються вирішення цієї проблеми

Законодавча кадастрова система України ґрунтується на законодавчих та нормативно-правових документах держави, зокрема Земельному кодексі України, Законі України “Про державний земельний кадастр”, Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженому постановою Кабміну України від 17 жовтня 2012 року № 1051.

Однією із важливих проблем побудови кадастрової системи України має бути стабільність її основних положень та принципів, з урахуванням тенденцій європейського еволюційного розвитку кадастрових систем та менталітету і соціально-економічних, культурно-просвітницьких пріоритетів окремих регіонів держави, її адміністративно-територіального устрою тощо.

Політична кон'юнктура, непрофесійність, кадрова політика розподілу керівних посад від центральних органів влади до районних за партійними квотами знівельовали напрацювання багатьох фахівців як у галузі земельних відносин, так і в сфері побудови класичної кадастрової системи. Зокрема, А. Третяк вказує: “поняття та суть кадастру на законодавчому рівні так і не визначено – зокрема, через непрофесійність ...” [2], А. Юрченко – “кадрова політика за партійними квотами негативно позначилася...” [3].

### Виклад основного матеріалу проблеми

У світовій практиці розрізняють три основні кадастрові системи:

– *Торенса*, яка функціонує в США, Канаді та інших латиноамериканських країнах.

– *Наполеонівська* (французька), виразником якої є Франція та її колишні колонії.

– *Прусська*, або німецька, – Німеччина та інші країни Центральної та Північної Європи.

Розглянемо сутність і функції цих кадастрових систем у провідних країнах світу.

*Кадастрова система США.* У Сполучених Штатах Америки відсутня земельна кадастрова система у класичному вигляді. США займають площу 9,85 млн км<sup>2</sup> з населенням 318 млн осіб, за площею вони на четвертому місці в світі й за населенням – на третьому.

Кожен із 50 штатів США має свою систему обліку, формування і реєстрації кадастрових об'єктів, але для всіх штатів є однаковим поділ території штату на кадастрові блоки та секції, а також система реєстрації прав [7]. Кожен штат розділений на чотири частини головним меридіаном та основною базовою лінією (паралеллю) на чотири частини. Головний меридіан і базова лінія, як правило, проходять через геометричний центр штату. Кожна із чотирьох частин розділена, своєю чергою, на колони та строфи, утворюючи блоки розміром 6×6 миль, що становить близько 93 км<sup>2</sup>. У кожній чверті колони і строфи послідовно нумеруються. Для їх ідентифікації вказують назву чверті, наприклад, запис Tonship2 South, Range3 West означає, що блок розміщений у південно-західній (sw) частині штату в другій строфі та третій колоні.

Свою чергою, кожен блок поділено на 36 секцій з довжиною сторін 1 миля, що відповідає площі секції приблизно 2,6 км<sup>2</sup>. Залежно від потреб, у кожній секції виділяють відповідні площі земельних ділянок з присвоєнням їм ідентифікаційного номера.

Зауважимо, що такий поділ території здійснено у нашій країні відповідною номенклатурою топографічних планів і карт.

У США існує Публічна земельно-знімальна система (PLSS), яка тісно співпрацює з Головним земельним офісом (GLO).

Для вирішення важливих державних питань щодо створення енергетичних, транспортних та інших коридорів інженерних комунікацій, розвитку мінерально-сировинної бази тощо функціонує Бюро земельного менеджменту (BLM), яке адмініструє більше ніж 1 млн км<sup>2</sup> площ і є частиною Публічної системи PLSS.

У Сполучених Штатах Америки існує Актова система реєстрації прав. Суть цієї системи полягає у тому, що під час укладання угод з нерухомістю реєстратор (державна) бере на себе відповідальність лише в частині самої реєстрації. Це забезпечується тим, що під час укладання угоди перед реєстратором повинні бути особи, які укладають цю угоду. Сама реєстрація не забезпечує законності угоди і відповідних подальших дій її учасників.

*Кадастр Німеччини.* Кадастр Німеччини спрямований на [1]:

- безпеку прав власності й безпеку землекористування;
- таксацію землі й нерухомості;
- безпеку кредитів;
- гарантію юридичних процедур набуття земельних прав;
- вирішення земельних спорів;
- розвиток і моніторинг землі та ринкових відносин;
- покращення використання землі й будинків;
- покращення планування населених пунктів і розвиток їх інфраструктури;
- менеджмент довкілля;
- забезпечення органів статистики даними.

Земельне адміністрування в Німеччині ведуть національний та локальні уряди, а також окремі громадяни та бізнес.

Кадастр Німеччини не має федерального рівня. В 16 штатах федерації є 16 головних, 250 регіональних кадастрових і геоінформаційних офісів, штат працівників яких налічує 25 тис. осіб. У регіональних офісах зареєстровано 62 млн земельних ділянок. На один регіональний офіс припадає в середньому 325 тис. жителів, або 295 тис. парцел загальною площею 1.4 тис. км<sup>2</sup>.

Землевпорядні роботи ведуть 1500 ліцензованих осіб. Ліцензія видається індивідуально і діє тільки в межах одного штату. Тривалість дії ліцензії чотири–п'ять років. Для отримання ліцензії необхідно мати університетську освіту (чотири–п'ять років навчання), два роки практичної роботи та скласти відповідний державний іспит.

Зв'язок кадастрової системи кожного штату з федеральними службами здійснюється через Федеральне агентство картографії і геодезії (BKB) та Геоінформаційний офіс бундестагу (BGIO).

Сьогодні німецька кадастрова система має дві складові: реєстр нерухомості (ALB) та карти оцінки нерухомості (ALK). В ALB ведуть цифровий реєстр

нерухомості, де зазначають номер парцели, власника, назви вулиць тощо. На картах оцінки нерухомості (ALK) зазначають також парцели, власників, топографію. Оцінювальні карти ведуть у масштабі 1:1000.

З 2009 р. у Німеччині формується інтегрована система кадастрової реєстрації ALKIS, яка нині входить в комплексну систему AFIS-ALKIS-ATKIS і формується згідно з міжнародними стандартами ISO, OGS. Зауважимо, що AFIS – база геодезичних даних, ATKIS – топографічних.

Німецька кадастрова система створена на платформі програмного продукту ArcGis.

*Кадастр Франції.* На території Франції площею 551 тис. км<sup>2</sup> проживає 59 млн ос. Адміністративно-територіальний устрій такий: 22 метропольні регіони, 96 департаментів, 329 округів, 3883 каптонів та 36682 комуни (муніципалітети).

Кадастр Франції виконує три основні функції [8]:

- фіскальну (оцінка нерухомості; ідентифікація власника оцінки);
- юридичну (правова ідентифікація і фізичний опис нерухомості);
- технічну (виготовлення кадастрових планів, підтримка геопросторових даних для ідентифікації та фізичного опису власності тощо).

Підтримку та ведення функціональної діяльності системи кадастру здійснюють:

- 7500 працівників, 1500 ліцензованих та 2200 приватних землевпорядників;
- 20000 агенцій, більшість з яких займається оцінкою нерухомості;
- 354 земельно-реєстраційні офіси та 315 кадастрових;
- чотири спеціалізовані регіональні бази даних та підтримки документації;
- чотири фотограмметричні групи для виготовлення кадастрових планів методами дистанційного зондування;

Кадастровий національний документаційний центр (репродукція кадастрових планів, кадастрового реєстру);

Національна школа кадастру в Тулузі, яка веде основну підготовку фахівців з кадастру.

Кадастр Франції має фіскальну спрямованість. Реєстр нерухомості ведуть в земельному реєстрі під контролем міністерства економіки, фінансів і промисловості.

Кадастрові реєстри землі сконцентровані в земельно-реєстраційних і кадастрових офісах. Всі юридичні питання ведуть публічні нотаріуси, представлені в земельно-реєстраційних офісах.

Детальні кадастрові знімання здійснюють приватні землевпорядники. Графічну інформацію подають у вигляді планів і карт у масштабах від 1:500. Здебільшого для міських земель кадастрові карти складають у масштабі 1:1000, а для сільських – 1:2000.

На картах відображають:

- межі комун;
- межі кадастрових секцій;
- межі земельних ділянок;

- комунікаційні мережі та їх опис;
- гідрографію;
- будівлі.

У кадастровому реєстрі є 590 тис. кадастрових планів; 34,5 млн об'єктів комунальної власності; 96,7 млн парцел.

Під *кадастром* у Франції розуміють офіційну систему реєстрації, пріоритетом якої виступає оцінка власності.

Кадастр у Франції не визначає точності меж земельних ділянок, але є юридичним підтвердженням встановлення меж власності. Межі земельних ділянок встановлюються в натурі на основі наземних кадастрових знімів власності. Доступ до кадастрових планів та реєстраційних даних здійснюється у режимі on-line.

*Кадастр Польщі.* Кадастр Польщі оснований на [1]:

- економічному та просторовому плануванні територій;
- таксації та оподаткуванні кадастрових об'єктів;
- реєстрах прав власності та спадщини на нерухомість;
- земельному менеджменті;
- національній статистиці;
- реєстрі підприємств.

Відповідно до Акта від 17 травня 1989 року “Геодезичне і картографічне право” реєстр землі та будівель називають кадастром нерухомості.

Організаційно кадастр нерухомості веде Головне управління геодезії та картографії (ГУГіК).

До складу цієї служби входять 16 воєводських (регіональних) офісів та 425 повітових.

Реєстр землі та будівель (кадастр нерухомості) містить інформацію:

- земельну – місцеположення, межі, площі, цільове використання, якість ґрунтів, право власності;
- будівельну – місцеположення, функціональне призначення, технічні характеристики (рік будівництва, матеріал, площа тощо) будівлі та приміщень різного призначення.

Кадастр нерухомості покриває площу 312,683 км<sup>2</sup>, зокрема межі міських (21,345 км<sup>2</sup>) і сільських територій (291,338 км<sup>2</sup>).

Для потреб кадастру нерухомості вся площа території країни поділена на 3072 кадастрові комплекси, 54007 кадастрових секцій, більш ніж 33,2 млн кадастрових парцел, зокрема в містах 6,5 млн та сільській місцевості 26,7 млн.

Кадастр нерухомості використовує національні геодезичні та картографічні ресурси:

- базові карти;
- топографічну базу даних;
- оцінку нерухомості й оцінювальний реєстр;
- державний реєстр поділу території.

Кадастрові плани складають у масштабах 1:500, 1000, 2000, 5000. Кадастрові плани М 1:500 покривають територію 0,6 %, 1:1000 – 2,4 %, 1:2000 – 10,2 %,

1:5000 – 79,6 % та інші – 7,1 %. Зміст кадастрових карт містить:

- межі держави та рівнів територіального поділу;
- місцеположення межових знаків;
- контури класів ґрунтової оцінки;
- контури будинків;
- номери кадастрових моделей;
- описово-інформаційні дані.

Кадастр нерухомості (реєстр землі та будівель) тісно пов'язаний з двома іншими реєстрами: Земельним реєстром застави, який веде Міністерство юстиції, та Реєстром оцінки у віданні Міністерства фінансів.

Реєстри землі та будинків, земельної спадщини і власності та таксації передбачається інтегрувати на єдину електронну платформу (ІРЕ). Ці реєстри можуть бути верифіковані в інші державні реєстри.

*Кадастр України.* В законодавчому полі України дефініція “кадастр” тричі видозмінювалась.

У першій редакції Земельного кодексу України державний земельний кадастр (ДЗК) визначений як система необхідних відомостей і документів про правовий режим земель, їх розподіл серед власників землі і землекористувачів, за категоріями земель, про якісну і народногосподарську цінність земель. Отже, за цим визначенням кадастр – система обліку.

Наступна (друга) редакція Земельного кодексу України визначає кадастр як єдину систему земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визначення факту виникнення або припинення права власності, права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місцезорозташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну і якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів. Звідси кадастр – система заходів.

Третя дефініція кадастру: кадастр – інформаційна система відомостей про земельні ділянки, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами. Тепер уже кадастр є інформаційною системою відомостей.

Жодне з вищенаведених визначень не відповідає європейському, що трактує кадастр як систему реєстрації земельних ділянок та іншого виду нерухомості.

Державний земельний кадастр не може бути звичайною інформаційною системою відомостей про земельні ділянки [2].

Отже, поняття *кадастр* в Україні слід ідентифікувати як систему реєстрації земельних ділянок та іншого виду нерухомості з усіма притаманними їм характеристиками, необхідними для соціально-економічного розвитку територій, покращення інвестиційного клімату тощо, та правовими наслідками щодо реєстрації. Таке визначення кадастру відповідатиме європейському.

Однією із важливих функцій кадастру європейських країн є реєстрація прав власності та користування, що є важливим чинником забезпечення державою недоторканості права власності на ці зареєстровані в Державному реєстрі об'єкти. Донедавна реєстрація земельних ділянок та прав на них здійснювалася в єдиному відомстві – структурних підрозділах Держземагентства України, що відповідало європейській тенденції створення єдиної інтегрованої системи реєстрації (AFIS-ALKIS-ATKIS, Німеччина; IPE, Польща). Тепер в Україні, навпаки, реєстрація ведеться в двох відомствах: реєстр (відомості) про земельні ділянки формують структурні підрозділи Держземагентства України, а реєстрація прав власності передана у відання Мін'юсту України (Укрдержреєстр).

Зазначимо, що надзвичайно важливою функцією кадастру є його фіскальна складова. Кадастр Франції виник як фіскальний, оскільки дає змогу поповнювати державний і місцевий бюджети, що сприяло економічному становленню держави. Власне у теперішньому визначенні кадастру фіскальна складова є тільки відомостями про оцінку земельних ділянок.

З метою ідентифікації земельних ділянок та публічного їх представлення виконують кадастрове зонування, яке в основному повинно відповідати кодуванню інформації відповідно до вимог статистики України.

В основу кадастрового зонування в Україні покладена територія окремих обліково-майнових одиниць (земельних ділянок) у межах адміністративно-територіальних утворень (село–місто(селище)–область). Такий підхід до кадастрового зонування сприяв визначенню місцеположення земельних ділянок у системі адміністративно-територіального устрою держави та формуванню державної статистичної бази даних. Основним недоліком такого підходу до зонування земель є необхідність зміни номерів зон у разі зміни адміністративно-територіального устрою держави, окремих областей, районів у містах тощо. Новий Порядок ведення Державного земельного кадастру [5] передбачає структуру кадастрового номера земельної ділянки, який містить номери кадастрової зони, кварталу та земельної ділянки, що суперечить Європейському стандарту ISO3166-2 [4], в якому наведена ідентифікація країни та її регіонів (областей). Ідентифікація земель відповідно до цього стандарту може бути складовою частиною загального коду ідентифікації земельних ділянок в Європі.

В європейських директивах INSPIRE [6] немає єдиних підходів і вимог щодо кадастрового зонування територій. В одних країнах всю територію країни поділяють на кадастрові зони за своїми національними характеристиками, інші вважають кадастровою зоною всю країну, треті кадастрове зонування ототожнюють з адміністративно-територіальним поділом.

Сьогодні кадастровим зонуванням за адміністративно-територіальним поділом в Україні охоплено більше ніж 25 млн земельних ділянок, з яких близько 17 млн є в кадастровій базі.

Зміна підходів до кадастрового зонування призведе до необхідності трансформації великого масиву уже

ідентифікованих земельно-майнових одиниць. І, якщо переходити до нової системи кадастрового зонування території України, то в основу, на наш погляд, доцільно було б покласти номенклатурну розграфку топографічних планів і карт, яка існує в Україні, застосувавши подібний підхід до поділу території, як у США.

Входження України в європейський простір вимагає дотримання європейських стандартів і вимог у сфері земельних відносин. Правило 18 INSPIRE [6] рекомендує, щоб всі земельні ділянки в кадастровому реєстрі та їх площі були подані у векторному зображенні та публічними, а також вказані права на них, місцезонаштування.

Створення в Україні публічної кадастрової карти дало змогу частково вирішити цю проблему, однак поки що відсутній публічний доступ до прав власності.

### Висновки

Огляд кадастрових систем США, Франції, Німеччини та Польщі та їх порівняння з кадастровою системою України дає змогу зробити такі висновки:

- потребує законодавчої видозміни поняття “кадастр” відповідно до європейських норм, а звідси його нормативно-правовий статус в економіці країни, розвитку соціальних, гуманітарних, природоохоронних та інших сферах суспільного життя;

- вимагає кардинальних змін кадрова політика в сфері земельних відносин і в кадастрі зокрема як на рівні органів центральної виконавчої влади, так і в регіонах і на місцевому рівні;

- необхідна інтеграція, а не розпорошеність реєстрів різних складових кадастру. Передусім це стосується реєстру земельних ділянок, їх оцінної вартості та реєстру прав у поєднанні з іншими реєстрами державної статистики;

- кадастрова система України перебуває в стадії стагнації, необхідний творчий підхід до її формування та функціонування на основі європейського досвіду.

### Література

1. Cadastral information system a resource for Ніе E. U. politics overview on the cadastral systems of the E. U. members states part II, permanent committee on cadaster in the European union, 2009. – 224 p.
2. Третяк А. Українські парадокси і проблеми розвитку державного земельного кадастру / Національна безпека і оборона. Центр Розумкова. – 2011. – № 6. – С. 52–55.
3. Юрченко А. Результати реформування земельних відносин і перспективи запровадження ринкового обігу земель в Україні // Національна безпека і оборона. Центр Розумкова. – 2011. – № 6. – С. 61–63.
4. Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/ISO3166-2:ua>. – Назва з екрана.
5. Порядок ведення Державного земельного кадастру: офіц. текст: [затв. Постановою Кабміну України від 17.10.2012 р. №1051]. – К., 2012 р.
6. Д 2.8.1.6.INSPIRE Data Specification on Cadastral Parcels – Cuidelines. [Електронний ресурс] з екрана.
7. The nature of geographic information <http://www.education.psu/geog/482/fall/2/p7.p19.html>.
8. Режим доступу: [www.euro-cadaster.org/pdf/gil.pdf](http://www.euro-cadaster.org/pdf/gil.pdf)

### Кадастрова система України в контексті світового досвіду

Л. Перович, О. Лудчак

Розглянуто кадастрову систему України, порівняно з кадастровими системами Сполучених Штатів Америки, Німеччини, Франції та Польщі.

На основі виконаного аналізу світових тенденцій розвитку кадастрових систем сформульовано основні принципи напрямів розвитку кадастру України. На погляд авторів, найважливішими з них є: визнання кадастру як правової структури реєстрації нерухомого майна і речових прав; професійне кадрове забезпечення системи кадастру; кваліфікована побудова та вдосконалення структурних елементів кадастру, на підставі накопичених напрацювань.

### Кадастровая система Украины в контексте мирового опыта

Л. Перович, О. Лудчак

Рассмотрено кадастровую систему Украины в сравнении с кадастровыми системами Соединённых Штатов Америки, Германии, Франции и Польши.

На основе выполненного анализа мировых тенденций развития кадастровых систем сформированы основные принципы направлений развития кадастра Украины. Важнейшие, по мнению авторов: определение кадастра как правовой структуры регистрации недвижимости и прав на нее; профессиональное кадровое обеспечение системы кадастра, квалифицированное построение и усовершенствование структурных элементов кадастра, исходя из существующих наработок.

### The cadaster system of Ukraine in the context of world experience

L. Perovych, O. Ludchak

In publication it is considered cadaster system of Ukraine as compared to cadaster systems United States, Germany, France and Poland.

On the basis of implementation of analysis of world progress of the cadaster systems trends formulated basic principals directions of development of cadaster of Ukraine major, on the view of authors, are: determinations of cadaster as a legal structure of registration of real estate and rights; professional skilled providing of the systems of cadaster; skilled construction and perfection of structural elements of cadaster, coming from existent works.

## Антарктида – terra не інкогніта



- результати дослідження гравітаційного поля і топографії океану Антарктики супутниковими методами
- методики побудови моделі гравітаційного поля, гравіметричного квазігеоїда, аномального потенціалу Антарктики
- інтерпретація кінематики та деформацій земної кори Антарктиди



За заг. ред. О. М. Марченка, К. Р. Третяка  
ДОСЛІДЖЕННЯ ГРАВІТАЦІЙНОГО  
ПОЛЯ, ТОПОГРАФІЇ ОКЕАНУ ТА РУХІВ  
ЗЕМНОЇ КОРИ В РЕГІОНІ АНТАРКТИКИ  
Монографія.

Видавництво Львівської політехніки, 2012. 308 с.  
ISBN 978-617-607-206-5



19-й Львівський міжнародний книжковий ярмарок  
Всеукраїнський конкурс

«Найкраща книга Форуму-2012»