

**ОКРЕМІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ
В АГРОСФЕРІ: ПРАКТИКА УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ДЕРЖАВ СВІТУ****SEPARATE LEGAL ISSUES OF MAINTAINING THE STATE LAND CADASTRE
IN THE AGRICULTURAL SPHERE: THE PRACTICE OF UKRAINE
AND OTHER COUNTRIES OF THE WORLD**

**Курман Т.В., д.ю.н., професорка,
завідувачка кафедри земельного та аграрного права**
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

**Станіславський В.П., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права**
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено дослідженню окремих правових питань ведення Державного земельного кадастру в агросфері, виходячи з існуючої практики України та інших держав світу, формулюванню на цій основі пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у вказаній сфері. Акцентується увага на тому, що завданням правового регулювання земельних відносин в агросфері є створення збалансованої системи сільськогосподарського землекористування, яка б забезпечувала вирішення стратегічних завдань розвитку аграрного сектору економіки, особливо в умовах воєнного стану і повоєнний період відродження України.

У статті проаналізовано досвід деяких зарубіжних країн щодо ведення кадастрової діяльності, досліджено підходи до визначення поняття земельно-кадастрової діяльності, проаналізовано новели й окреслено проблеми законодавчого регулювання відносин у вказаній сфері. Наведено авторську дефініцію земельно-кадастрової діяльності як активних дій спеціально уповноважених суб'єктів у сфері ведення Державного земельного кадастру щодо створення відповідної державної геодезичної та картографічної основи, яка визначається й надається відповідно до законодавства, внесення відомостей про об'єкти Державного земельного кадастру або змін до них, а також обробка та систематизації таких відомостей. Визначено, що підвищується роль держави у формуванні й проведенні науково-обґрунтованої, системної і стабільної державної аграрної політики у сфері сільськогосподарського землекористування в умовах воєнного стану і в повоєнний період, визначенні її актуальних пріоритетів, напрямів й системи заходів реалізації поставлених цілей, розробці необхідних змін до чинного законодавства та ін. Доведено, що одними з пріоритетних напрямів щодо земельних відносин в агросфері мають стати агробезпековий й агропротекційний – фінансування гуманітарного розмінування сільгоспугідь, державної та грантової підтримки аграрних товаровиробників, відшкодування шкоди, завданої земельним ресурсам агросфери та агробізнесу, що, в тому числі, вимагає й удосконалення законодавства у сфері земельно-кадастрових відносин.

Ключові слова: Державний земельний кадастр, кадастрова діяльність, агросфера, земельні відносини, державна аграрна політика, сталий розвиток.

The article is devoted to the study of certain legal issues of the management of the State Land Cadastre in the agricultural sector, based on the existing practice of Ukraine and other countries of the world, to the formulation of proposals on the basis of this to improve the current legislation in the specified area. Attention is focused on the fact that the task of legal regulation of land relations in the agricultural sphere is the creation of a balanced system of agricultural land use, which would ensure the solution of the strategic tasks of the development of the agrarian sector of the economy, especially in the conditions of martial law and the post-war revival period of Ukraine.

The article analyzes the experience of some foreign countries in conducting cadastral activity, explores approaches to defining the concept of land cadastral activity, analyzes novelties and outlines the problems of legislative regulation of relations in the specified area. The author's definition of land cadastral activity is given as the active actions of specially authorized subjects in the field of maintaining the State Land Cadastre regarding the creation of the appropriate state geodetic and cartographic basis, which is determined and provided in accordance with the legislation, the introduction of information about the objects of the State Land Cadastre or changes to them, as well as processing and systematization of such information. It was determined that the role of the state in the formation and implementation of scientifically based, systematic and stable state agrarian policy in the field of agricultural land use in the conditions of martial law and in the post-war period, determination of its current priorities, directions and system of measures for the implementation of the set goals, development of necessary changes to current legislation, etc. It has been proven that one of the priority directions in relation to land relations in the agricultural sector should be agro-security and agro-protection – financing of humanitarian demining of agricultural lands, state and grant support for agricultural commodity producers, compensation for damage caused to land resources of the agricultural sector and agribusiness, which, among other things, requires the improvement of legislation in the field of land and cadastral relations.

Key words: State land cadastre, cadastral activity, agriculture, land relations, state agrarian policy, sustainable development.

Постановка проблеми. Землі сільськогосподарського призначення виступають основним засобом виробництва і предметом праці у сільському господарстві. Завданням правового регулювання земельних відносин в агросфері є створення збалансованої системи сільськогосподарського землекористування, яка б забезпечувала вирішення стратегічних завдань розвитку аграрного сектору економіки. Вказані стратегічні цілі проголошено у спеціальному галузевому Законі України від 18.10.2005 р. «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [1], серед таких: гарантування продовольчої безпеки держави; перетворення аграрного сектору на високоєфективний й конкурентоспроможний сектор економіки, як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках; збереження селянства як носія української ідентичності, куль-

тури і духовності нації; комплексний розвиток сільських територій і розв'язання соціальних проблем на селі (ст. 2).

Основні засади внутрішньої політики у галузі сільського господарства закріплені і в Законі України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [2], до яких віднесено: створення умов для відродження українського села, для ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, формування конкурентоспроможного агропромислового комплексу, збільшення його експортного потенціалу, гарантування продовольчої безпеки держави, забезпечення високого рівня якості сільськогосподарської продукції та продовольства та ін. (ст. 7).

У сучасних умовах ведення повномасштабної війни на території України вказані цілі ще більше актуалізуються.

Це, в свою чергу, зумовлює необхідність удосконалення правового регулювання земельних відносин в агросфері, зокрема, й щодо ведення Державного земельного кадастру, особливо з урахуванням законодавчих змін у цій сфері і викликів воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про актуальність зазначених питань свідчить інтерес до даної проблематики з боку наукової спільноти, а саме таких представників земельно-правової науки, як: Д.В. Бусуйок, С.Л. Гоштинар, Н.О. Грабовець, Д.Ю. Кондратенко, П.Ф. Кулинич, Л.В. Лейба, Т.В. Лісова, Т.О. Терехова, М.В. Шульга та ін. Між тим наявність окремих публікацій не дозволяє вважати означену проблему вичерпаною, тим більше, дані роботи здебільшого не враховують викликів воєнного стану, чим і зумовлюється вибір теми даної статті та її актуальність.

Метою даної статті є дослідження окремих правових питань, що виникають у сфері ведення Державного земельного кадастру в агросфері, аналіз досвіду іноземних держав й формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у вказаній сфері.

Виклад основного матеріалу. Правові, економічні й організаційні основи діяльності у сфері Державного земельного кадастру визначає спеціальний Закон України від 07 липня 2011 р. «Про Державний земельний кадастр» [3]. Відсутність цього спеціального Закону тривалий час виступала однією з перепон щодо запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення. Адже, саме з його прийняттям було пов'язано можливість ідентифікації земельних ділянок в процесі запровадження обігу та їх оцінки як обов'язкової передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення.

Відповідно до ст. 1 цього Закону, Державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами, про меліоративні мережі та складові частини меліоративних мереж.

Метою ведення Державного земельного кадастру виступає інформаційне забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб при: регулюванні земельних відносин; управлінні земельними ресурсами; організації раціонального використання й охорони земель; здійсненні землеустрою; проведенні оцінки землі; формуванні і веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів; справлянні плати за землю. Всі вказані напрями знаходять свою реалізацію й в агросфері, зокрема, щодо земельних відносин у сфері сільськогосподарського землекористування.

Як справедливо зазначають Т.В. Лісова та Л.В. Лейба, з набуттям чинності вказаним Законом з січня 2013 року та оновленої редакції Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01 липня 2004 року [4] в Україні було запроваджено так звану «дуальну» систему державної реєстрації земельних ділянок та прав на них. При цьому запровадивши автоматизовану систему Державного земельного кадастру, Україна виконала одну з умов вступу до Європейського Союзу [5, с. 225].

Досвід європейських країн у веденні кадастрової і реєстраційної діяльності щодо земельних ділянок нараховує близько двох сторіч. Для кожної країни характерними є свої національні особливості. Так, для Франції, країни з наполеонівською адміністративною системою, характерним є поєднання поділу і тісної взаємодії земельного кадастру і реєстру нерухомості, що є підзвітними Міністерству національної економіки та фінансів. У земельному кадастрі міститься лише інформація, необхідна для цілей оподаткування, згрупована за земельними ділянками.

Нотаріальна ж база нерухомості Франції включає усі типи нерухомості (квартири, будинки, землі, комерційні приміщення та промислові будівлі).

Для Шотландії, як і багатьох інших англійських країн, характерним є більший розвиток системи реєстрації прав, а не земельного кадастру. У Шотландії подібний реєстр називається Земельною книгою, де вписано картографічні дані та права власності на землю. В Англії та Уельсі існує Земельний реєстр з інформацією про права власності на землю, сільськогосподарські кредити, накази та розпорядження, які стосуються землі та інших обтяжень, зареєстрованих на ім'я власника. Реєстрація землі в Англії була введена у 1862 році і спочатку здійснювалася виключно на добровільних засадах. Лише з 1990 року реєстрація земель на всій території Англії та Уельсу стала обов'язковою. При цьому Реєстр є відкритим і доступним.

У Латвії в єдиному Державному кадастрі нерухомого майна містяться відомості про розташування власності, витяги з земельного кадастру, район будівель і споруд, реальну вартість майна, сервітути та обмеження, також дані про законного власника або користувача. Даний кадастр підпорядковується спеціально галузевому органу – Державній земельній службі.

Земельний реєстр Чехії містить кадастрові карти, дані про земельні ділянки, будівлі, квартири та нежитлові приміщення, власників та інших бенефіціарів, інші відомості, передбачені законом. Підпорядковується реєстр чеському Управлінню з геодезії, картографії та кадастру.

В Іспанії функціонує Реєстр власності, де містяться відомості про права власності на землю, іпотеку, будь-які угоди, що стосуються прав власності, рішення про визнання недієздатності (смерті) власника, орендаря та ін. Питання, пов'язані з веденням всіх існуючих реєстрів, покладаються на Генеральний директорат з реєстрів та нотаріусів, що є підзвітним Держсекретарю з питань юстиції.

У Словенії відомості про землі, у тому числі про іпотеку земель, дані про власників вносяться до Земельного кадастру, який підпорядкований Верховному суду Республіки Словенія [6, с. 248–251].

У національному законодавстві, насамперед, звертає на себе увагу брак легального визначення дефініції «кадастрова діяльність». Між тим, у спеціальній, земельно-правовій літературі опрацьовано деякі підходи до його визначення.

На думку Т.О. Терехової, земельно-кадастрову діяльність слід розуміти як акт прояву певних законодавчо визначених, науково обґрунтованих дій, спрямованих на забезпечення технічної, виробничої та управлінської діяльності відповідних суб'єктів, до яких належать органи державної влади й місцевого самоврядування, наукові установи, землевпорядні організації та інші, компетенцією яких є ведення земельного кадастру, організація та виконання земельно-кадастрових робіт [7, с. 14]. З даним твердженням можна погодитися лише частково, адже не є зрозумілим, про яку виробничу діяльність у даному випадку йде мова?

На думку Н.О. Грабовець, земельно-кадастрова діяльність – це єдиний процес, у якому складові – основні види земельно-кадастрової діяльності – пов'язані між собою спільною метою – забезпечити збір відомостей, необхідних для ведення Державного земельного кадастру [8]. Дане дефініція будується на визначенні земельно-кадастрової діяльності через її основні види, що також не є досить вдалим.

Як вбачається, земельно-кадастрову діяльність слід визначити як активні дії спеціально уповноважених суб'єктів у сфері ведення Державного земельного кадастру щодо створення відповідної державної геодезичної та картографічної основи, яка визначається й надається відповідно до законодавства, внесення відомостей про

об'єкти Державного земельного кадастру або змін до них, а також обробка та систематизації таких відомостей.

Сутність кадастрової діяльності відображається й через зміст земельно-кадастрових робіт, спрямованих на збір, систематизацію та внесення даних до ДЗК. Із визначення Державного земельного кадастру випливає, що земельно-кадастрові роботи охоплюють такі види робіт, як: кадастрове зонування; кадастрові зйомки; бонітування ґрунтів; економічна оцінка земель; грошова оцінка земельних ділянок; державна реєстрація земельних ділянок; облік кількості земель; облік якості земель; фіксація наявності меліоративних мереж та їх складових частин тощо [9, с. 7–8].

Протягом останніх двох років збільшено перелік об'єктів ДЗК, серед яких відповідно до ст. 10 Закону України «Про Державний земельний кадастр»: землі в межах державного кордону України; землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць, землі в межах територій територіальних громад; обмеження у використанні земель; меліоративні мережі; складові частини меліоративних мереж; земельні ділянки.

Ведення повномасштабної війни на території України зумовлює виникнення реальних загроз у сферах продовольчої, агроекологічної, енергетичної безпеки, причому як на національному, так і на глобальному рівні. Війна завдала величезних збитків аграріям й агросфері в цілому. Переважна частина територій, на яких ведуться активні бойові дії, зайнята сільськогосподарськими угіддями – полями, сіножатями та пасовищами. Військові дії призводять до цілого ряду небезпечних впливів на землі сільськогосподарського призначення, що знаходять прояв у скороченні посівних площ й значних агроекологічних проблемах, а саме: мінування, засмічення уламками бойових частин ракет, забруднення важкими металами та їх сполуками внаслідок обстрілів, утворення воронко, ущільнення й деградації ґрунтів внаслідок зміни інтенсивності процесів, які домінували на довоєнному ґрунтового ландшафті тощо. Земельному фонду України внаслідок військової агресії РФ завдано колосальної шкоди, негативні наслідки якої відчуватимуться ще тривалий час. Адже відновлення ґрунту є процесом, наймовірно витратним за часом, для відновлення природного ґрунтового покриву необхідні століття.

З огляду на викладене й з урахуванням перспектив майбутньої євроінтеграції значною мірою підвищується роль держави в забезпеченні ефективного регулювання земельних відносин в агросфері, у формуванні й проведенні науково-обґрунтованої, системної і стабільної державної аграрної політики у сфері сільськогосподарського землекористування в умовах воєнного стану і в повоєнний період, визначенні її актуальних пріоритетів, напрямів й системи заходів реалізації поставлених цілей, розробці необхідних змін до чинного законодавства та ін.

Як справедливо зазначається у спеціальній літературі, в цілому галузь сільського господарства потребує національно-адаптованих механізмів трансформації до ключових викликів сьогодення з метою формування перспективної моделі конкурентоспроможного аграрного сектора [10, с. 3]. При цьому, як вбачається, одними з пріоритетних напрямів щодо земельних відносин в агросфері мають стати агробезпековий й агропротекційний – фінансування гуманітарного розмінування сільгоспугідь, державної та грантової підтримки аграрних товаровиробників, відшкодування шкоди, завданої земельним ресурсам агросфери та агробізнесу, що, в тому числі, вимагає й удосконалення законодавства у сфері земельно-кадастрових відносин.

Також слід констатувати на сьогодні наявність певних проблем у сфері обліку якісного стану земель, про що зазначається і в спеціальній юридичній літературі [5, с. 227]. Адже, як власники, так і користувачі земельних ділянок переважно ігнорують виконання покладеного на них обов'язку щодо своєчасного надання органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування інформації про стан земель. Як зазначають науковці, відомості щодо якісного стану земельних ресурсів є частково застарілими та не повною мірою достовірними [11, с. 35]. Узагальнена база про стан ґрунтового покриву відсутня. Ще більшої актуальності дана проблема набуває в умовах ведення повномасштабної війни на території України. Адже відповідно до ст. 283 Податкового кодексу України не підлягають оподаткуванню земельним податком земельні ділянки, забруднені вибухонебезпечними предметами, земельні ділянки, що перебувають у консервації, або землі сільськогосподарських угідь, які перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння [12]. При цьому підставою для ненарахування земельного податку у всіх вказаних вище випадках є відомості Державного земельного кадастру. Шляхами вирішення даної проблеми можуть стати, як економічне стимулювання (позитивне або негативне) за виконання чи невиконання вказаного вище обов'язку, так і запровадження заходів відповідальності, насамперед, адміністративної, за такі дії.

Висновки. Враховуючи викладене й з огляду на виклики воєнного стану і перспективи євроінтеграції значною мірою підвищується роль права у належному врегулюванні земельно-кадастрової діяльності заради досягнення головної мети – оперативного і своєчасного, повного й вичерпного оновлення Державного земельного кадастру шляхом внесення достовірних, повних відомостей про об'єкти ДЗК, забезпечення їх доступності задля забезпечення можливості виконання своїх функцій органами державної влади, місцевого самоврядування, гарантування прав фізичних, юридичних осіб і держави, зокрема й в агросфері при здійсненні сільськогосподарської діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18.10.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2982-15#Text> (дата звернення: 24.07.2023).
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 24.07.2023).
3. Про державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (дата звернення: 24.07.2023).
4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.01.2004 р. № 1952-IV. Офіц. вісн. України. 2004. № 30. Т. 1. Ст. 1993.
5. Лісова Т.В., Лейба Л.В. Окремі питання ведення державного земельного кадастру. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 224–228.
6. Русіна Н.Г. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Земельний кадастр» для студентів вищих навчальних закладів I – II рівня акредитації зі спеціальності 5.08010102 «Землевлпорядкування» / Рівненський аграр. коледж. Рівне, 2014. 253 с.
7. Терехова Т.О. Поняття та ознаки кадастрової діяльності. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 2 (75). С. 9–16.
8. Грабовець Н. О. Правове забезпечення основних видів земельно-кадастрової діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2011. 18 с.
9. Земельно-кадастрові роботи: навч. посібник / М. О. Пілічева, Т. В. Анопрієнко, Л. О. Маслій; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2020. 239 с.

10. Вдовенко Л.О. Інструменти державної фінансової підтримки аграрного сектора України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. № 44. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-44-82> (дата звернення: 24.07.2023).
11. Тихенко О.В. Проблеми ведення обліку якості земель у системі Державного земельного кадастру України. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 3. С. 34–38.
12. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. URL: (дата звернення: 24.07.2023).