

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.40>

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ

**Лісова Т.В.,**

доктор юридичних наук, доцент  
кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
<https://orcid.org/0000-0002-3747-1733>

**Лейба Л.В.,**

кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
<https://orcid.org/0000-0002-1669-3409>

### **Лісова Т.В., Лейба Л.В. Окремі питання ведення державного земельного кадастру.**

Статтю присвячено окремим питанням, які виникають у сфері ведення державного земельного кадастру.

У статті зазначається, що праці вітчизняних науковців присвячені певним актуальним питанням ведення Державного земельного кадастру. Проаналізовано наукові погляди науковців з цього приводу.

Досліджено законодавчі засади ведення Державного земельного кадастру та земельно-реєстраційної реформи в цілому.

Акцентовано увагу, що сьогодні майже не дослідженими залишаються окремі питання процедури ведення Державного земельного кадастру, наповнення його відомостями, зокрема щодо якісного стану земель.

У статті наголошено, що Державний земельний кадастр є однією з найважливіших функцій публічного управління у сфері використання, охорони та відновлення земель. Розглянуто його основні завдання, принципи та документацію.

Звернуто увагу на законодавчі новели у сфері ведення Державного земельного кадастру, розширення переліку його об'єктів, оновлення відомостей та процедури.

Розглянуто компетенцію державних кадастрових реєстраторів, що визначена у Законі та складається з відповідних дій, що, в свою чергу, становлять собою певну кадастрову діяльність. Досліджено складові кадастрової діяльності.

Акцентовано увагу на проблемі обліку якісного стану земельних угідь, оскільки облік земель у Державному земельному кадастрі здійснюється як за кількістю, так і за якістю земель і земельних угідь. Зазначається, що до Державного земельного кадастру мають включатися відомості про заходи щодо охорони земель і ґрунтів.

Підкреслюється, що будь-які зміни якісного стану земель повинні вноситися до Державного

земельного кадастру, зокрема до Поземельної книги.

Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання у сфері ведення Державного земельного кадастру, кадастрової діяльності, наповнення його відомостями про якісний стан земельних ділянок.

**Ключові слова:** землі, земельні ділянки, земельні угіддя, Державний земельний кадастр, кадастрова діяльність, відомості, державна реєстрація, якісний стан, об'єкти, державний кадастровий реєстратор, облік.

### **Lisova T.V., Leiba L.V. Certain issues of maintaining the state land cadastre.**

The article is devoted to certain issues that arise in the field of maintaining the state land cadastre.

The article notes that the works of domestic scientists are devoted to certain topical issues of maintaining the State Land Cadastre. The scientific views of scientists on this issue were analyzed.

The legislative principles of the State Land Cadastre and the land registration reform as a whole have been studied.

Attention was drawn to the fact that today certain issues of the procedure of maintaining the State Land Cadastre, filling it with information, in particular regarding the qualitative condition of lands, remain almost unexplored.

The article emphasizes that the State Land Cadastre is one of the most important functions of public administration in the field of land use, protection and restoration. Its main tasks, principles and documentation are considered.

Attention was drawn to legislative novelties in the field of maintaining the State Land Cadastre, expanding the list of its objects, updating information and procedures.

The competence of state cadastral registrars, which is defined in the Law and consists of relevant actions, which, in turn, constitute a certain cadastral

activity, has been considered. The components of cadastral activity were studied.

Attention is focused on the problem of accounting for the quality of land, since land accounting in the State Land Cadastre is carried out both in terms of quantity and quality of land. It is noted that information on land and soil protection measures should be included in the State Land Cadastre.

It is emphasized that any changes in the quality of the land must be entered into the State Land Cadastre, in particular the Land Register.

Proposals for improving legal regulation in the field of maintaining the State Land Cadastre, cadastral activity, filling it with information on the quality of land plots have been formulated.

**Key words:** land, land plots, land plots, State Land Cadastre, cadastral activity, information, state registration, quality condition, objects, state cadastral registrar, accounting.

**Постановка проблеми.** З набуттям чинності з січня 2013 року Законом України "Про Державний земельний кадастр" від 07 липня 2011 року № 3613-VI [1] та оновленої редакції Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" від 01 липня 2004 року № 1952-IV [2] в країні була запроваджена так звана "дуальна" система державної реєстрації земельних ділянок та прав на них. При цьому запровадивши автоматизовану систему Державного земельного кадастру, Україна виконала одну з умов вступу до ЄС. Незважаючи на те, що обидва названі вище закони є чинними понад 10 років, а Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" діє у новій редакції (від 26 листопада 2015 року № 834-VIII), на сьогоднішній день майже не дослідженими залишаються окремі питання процедури ведення Державного земельного кадастру та наповнення його відомостями щодо якісного стану земель зокрема.

**Стан опрацювання проблеми.** Вибір теми статті визначено актуальністю порушеної в ній проблеми, яка розглядалася в роботах представників земельно-правової науки: Д.В. Бусуйок [3], С.Л. Гоштинар [4], П.Ф. Кулиничка [5] та ін. Проте сьогодні потребує дослідження низка питань, які виникають у сфері ведення Державного земельного кадастру, наповнення його відомостями та внесення змін до нього.

**Метою статті** є здійснення аналізу окремих питань, які виникають у сфері ведення Державного земельного кадастру.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні Державний земельний кадастр є однією з найважливіших функцій публічного управління у сфері використання, охорони та відновлення земель, основними завданнями якої має бути: забезпечення необхідною інформацією органів державної

влади та органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання, охорони та відновлення земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування бізнес-планів та проєктів землеустрою.

Тривалий час саме відсутність спеціального Закону "Про Державний земельний кадастр" була однією з перепон щодо запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення.

Відповідно до законодавчого визначення Державний земельний кадастр є єдиною державною геоінформаційною системою відомостей про землі, розташовані в межах кордонів 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, меліоративні мережі та складові частини меліоративних мереж (ст. 193 Земельного кодексу України).

Протягом останніх років на законодавчому рівні розширено перелік об'єктів Державного земельного кадастру, якими є: землі в межах державного кордону України; землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць; землі в межах територій територіальних громад; меліоративні мережі; складові частини меліоративних мереж; обмеження у використанні земель; земельні ділянки.

Новелою законодавства є внесення до Державного земельного кадастру відомостей про функціональні зони на підставі затверджених комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів, що набуває особливого значення при встановленні та зміні цільового призначення земельних ділянок. Адже при внесенні до Державного земельного кадастру відомостей про встановлення або зміну цільового призначення земельної ділянки належність останньої до відповідної функціональної зони визначається за даними Державного земельного кадастру.

Ведення Державного земельного кадастру здійснюється на основі низки принципів: обов'язковості внесення до Державного земельного кадастру відомостей про всі його об'єкти; єдності методології його ведення; об'єктивності, достовірності та повноти відомостей у Державному земельному кадастрі; внесення відомостей до нього виключно на підставі та відповідно до вказаного Закону; відкритості та доступності відомостей Державного земельного кадастру, законності їх одержання, поширення і зберігання; безперервності внесення до Державного земельного кадастру відомостей про його об'єкти, що змінюються;

документування всіх відомостей Державного земельного кадастру.

Д.В. Бусуйок, розглядаючи Державний земельний кадастр як багатоаспектне правове явище, слушно наголошує на процедурній та документальній складових Державного земельного кадастру [3, с. 206, 212].

Внесення відомостей до Державного земельного кадастру і надання таких відомостей здійснюється державними кадастровими реєстраторами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Їх компетенція визначена у вказаному вище Законі та складається з відповідних дій, що становлять собою певну кадастрову діяльність: перевірки відповідності поданих документів вимогам законодавства, документації із землеустрою та містобудівній документації; формування Поземельних книг на земельні ділянки, внесення записів до них, забезпечення зберігання таких книг; здійснення внесення відомостей до Державного земельного кадастру або відмова в їх внесенні; присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам; надання відомостей з Державного земельного кадастру та відмова в їх наданні; здійснення виправлень помилок у Державному земельному кадастрі; передачі органам державної реєстрації речових прав на нерухоме майно відомостей про земельні ділянки.

При цьому, з метою забезпечення реалізації положень Закону України "Про Державний земельний кадастр" Кабінетом Міністрів України 17 жовтня 2012 року було прийнято постанову "Про затвердження Порядку ведення державного земельного кадастру" № 1051, якою визначено процедуру, а також вимоги щодо ведення Державного земельного кадастру [6].

Звернімо увагу, що склад відомостей, які вносяться до Державного земельного кадастру, є досить широким. Так, йдеться про відомості про землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, про землі в межах території територіальної громади; обмеження у використанні земель; меліоративну систему, складову частину меліоративної мережі; кадастрове зонування земель в межах території України; земельні ділянки тощо.

Підкреслимо, що державна реєстрація земельної ділянки є засобом, який забезпечує наповнення Державного земельного кадастру відомостями про земельні ділянки та полягає у внесенні до Державного земельного кадастру передбачених зазначеним вище Законом відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера.

Документами Державного земельного кадастру є не лише індексні кадастрові карти (плани) України, Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, сіл та селищ, індексні кадастрові карти (плани) кадастрової зони, кадастрового

кварталу, кадастрові карти (плани) Автономної Республіки Крим, областей, районів, сіл, селищ та міст, а й Поземельні книги, які відкриваються одночасно з державною реєстрацією земельних ділянок, ведуться в паперовій та електронній (цифровій) формі та закриваються у разі скасування державної реєстрації земельних ділянок.

Відповідно до ЗУ "Про Державний земельний кадастр" внесення відомостей до Державного земельного кадастру здійснюється у строк, що не перевищує семи робочих днів з дня отримання відповідної документації, проте якщо цим законом не встановлено інший строк для здійснення цих дій (ст. 21). Таким чином, Законом встановлено різні строки для наповнення Державного земельного кадастру відповідними відомостями залежно від видів його об'єктів, що, певною мірою, ускладнює на практиці забезпечення здійснення цієї функції публічного управління. Так, відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць, нормативну грошову оцінку земель, розташованих у межах територій адміністративно-територіальних одиниць, обмеження у використанні земель, встановлені законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, вносяться до Державного земельного кадастру у строк, що не перевищує чотирнадцяти робочих днів з дня отримання відповідної документації, якщо цим законом не встановлено інший строк для здійснення цих дій (ст. 32).

Державна реєстрація земельних ділянок здійснюється державним кадастровим реєстратором протягом чотирнадцяти днів з дня реєстрації заяви. Він перевіряє відповідність документів вимогам законодавства; за результатами перевірки здійснює державну реєстрацію земельної ділянки або надає мотивовану відмову у державній реєстрації.

Останнім часом відбуваються суттєві новації у системі Державного земельного кадастру. Йдеться про запровадження реєстрації земельних ділянок за принципом екстериторіальності. Заява про внесення відомостей до Державного земельного кадастру, змін до таких відомостей, документація із землеустрою, документація з оцінки земель та інші документи, які відповідно до цього Закону є підставою для внесення відомостей до Державного земельного кадастру, подаються до органів, що здійснюють ведення Державного земельного кадастру, в електронній формі засобами телекомунікаційного зв'язку. Визначення державного кадастрового реєстратора, уповноваженого на розгляд таких документів та внесення відомостей до Державного земельного кадастру або надання мотивованої відмови у їх внесенні, здійснюється в день подання заяви за допомогою програмного забезпечення Державного земельного кадастру за принципом випадковості (ст. 21 ЗУ "Про Державний земельний кадастр").

На підтвердження державної реєстрації земельної ділянки заявнику Державним кадастровим реєстратором безоплатно видається Витяг з Державного земельного кадастру без використання спеціальних бланків, проставлення печатки та містить обов'язкове посилання на Державний земельний кадастр. Обов'язковим атрибутом витягу є QR-код, що містить інформацію про документ. Витяг з Державного земельного кадастру в електронній формі оформлюється відповідно до Закону України від "Про електронні документи та електронний документообіг".

Підкреслимо, що Витяг з Державного земельного кадастру є необхідним не лише при укладенні угод із земельними ділянками, але й договорів, які передбачають набуття права власності на об'єкти нерухомості.

Як зазначають сучасні науковці, досвід проведення вітчизняної земельно-реєстраційної реформи не лише виявив її корисність, але й низку законодавчих недоліків у цій царині [5, с. 196]. Йдеться насамперед про роз'єднаність земельно-реєстраційної системи, коли земельні ділянки реєструються у Державному земельному кадастрі, а права на них – у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Проте протягом останніх років спостерігаються певні намагання законодавця щодо певного пом'якшення такої роз'єднаності.

Так, з метою запобігання та протидії рейдерству, подвійної реєстрації речових прав на земельні ділянки Законом встановлене право державного реєстратора речових прав на нерухоме майно на одержання відомостей з Державного земельного кадастру про зареєстровані до 2013 року речові права на земельні ділянки.

Державний реєстратор речових прав на нерухоме майно під час проведення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки має безпосередній доступ та користується відомостями з Державного земельного кадастру в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Важливим кроком видається й затвердження Постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2020 року, № 1155 Порядку проведення звірки відповідності відомостей Державного реєстру речових прав на нерухоме майно щодо земельних ділянок, речові права та їх обтяження на які зареєстровано, із відомостями Державного земельного кадастру щодо наявності державної реєстрації таких земельних ділянок [7]. Цей Порядок визначає процедуру організації та проведення Міністерством юстиції України і Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру одноразової звірки відповідності відомостей Державного реєстру речових прав на нерухоме майно щодо земельних ділянок, речові права та їх обтяження на які зареєстровано, із відомостями Державного земельного кадастру щодо

наявності державної реєстрації таких земельних ділянок.

Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин" від 28 квітня 2021 року, № 1423-IX передбачено забезпечення реалізації пілотного проєкту щодо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки сертифікованими інженерами-землевпорядниками та з часом – законодавче забезпечення надання сертифікованим інженерам-землевпорядникам статусу державних кадастрових реєстраторів [8]. Слід підтримати цей крок законодавця, адже саме сертифіковані інженери-землевпорядники складають документацію, яка є в основі державної реєстрації земельних ділянок.

Прогресивним кроком, що сприятиме не лише забезпеченню відповідною інформацією суспільства, а й інтегруванню у глобальну та європейську інфраструктури геопросторових даних є прийняття Закону України "Про національну інфраструктуру геопросторових даних" від 13 квітня 2020 року, № 554-IX [9].

Певні проблеми сьогодні є й у сфері обліку якісного стану земель. Так, відповідно до ст. 33 Закону України "Про Державний земельний кадастр" облік земель у Державному земельному кадастрі здійснюється як за кількістю, так і за якістю земель і земельних угідь. При цьому облік якісного стану земельних угідь здійснюється за відомостями, що характеризують землі за природними і набутими властивостями, впливають на їх продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів. Такі відомості підлягають узагальненню центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, тобто Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру. Узагальнена інформація про кількість та якість земель безоплатно надається органам державної влади та органам місцевого самоврядування відповідно до "Порядку ведення Державного земельного кадастру". Крім того, до Державного земельного кадастру мають включатися відомості про заходи щодо охорони земель і ґрунтів. Безсумнівно, будь-які зміни якісного стану земель повинні вноситися до Державного земельного кадастру, до Поземельної книги. Так, своєчасне надання органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування даних про стан земель є одним із обов'язків власників та користувачів земельних ділянок. Проте як власники, так і користувачі земельних ділянок переважно ігнорують виконання вказаного обов'язку. Тим більше, як зазначається в наукових працях, відомості щодо якісного стану земельних ресурсів не характеризуються достовірністю та є частково застарілими [10, с. 35]. Узагальнена база про

стан ґрунтового покриву відсутня. Слід підтримати висловлену пропозицію щодо налагодження співпраці у цій царині між Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державною установою "Інститут охорони ґрунтів України" [10, с. 37]. Проте цього буде недостатньо без активної участі у цьому процесі власників та користувачів земельних ділянок.

Акцентуємо увагу, що значення відомостей Державного земельного кадастру набуває особливого значення в умовах військової агресії РФ. Так, законодавцем розширено перелік земельних ділянок, які не підлягають оподаткуванню земельним податком, шляхом внесення змін до ст. 283 Податкового кодексу України (йдеться про земельні ділянки, забруднені вибухонебезпечними предметами) [11]. Не сплачується земельний податок і за земельні ділянки, що перебувають у консервації, або землі сільськогосподарських угідь, які перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння. Підставою для ненарахування земельного податку у всіх вказаних вище випадках є дані Державного земельного кадастру.

**Висновки.** Державний земельний кадастр, будучи геоінформаційною системою, спрямований на забезпечення ефективного публічного управління в царині використання, охорони та відновлення земель. Проте на сьогодні земельне законодавство, що регулює порядок ведення Державного земельного кадастру, наповнення його відповідними відомостями, потребує вдосконалення. Проблема наповнення Державного земельного кадастру відомостями щодо якісного стану земель в цілому та земельних ділянок зокрема залишається невирішеною.

Вбачається за доцільне на законодавчому рівні забезпечити посилення юридичної відповідальності як власників, так і користувачів земельних ділянок за порушення виконання передбаченого Законом обов'язку своєчасного надання органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування даних про стан земель. Проте необхідно забезпечити й належний рівень стимулювання власників та користувачів земельних ділянок до таких дій. Важливим є й якнайшвидше подолання розосередженості відомостей про якісний стан земель між різними установами.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. Офіц. вісн. України. 2011. № 60. Ст. 2405.

2. 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.
3. Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України: моногр. Київ: Ніка-Центр, 2017. 352 с.
4. Гоштинар С.Л. Правове регулювання ведення Державного земельного кадастру в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. аграр. ун-т. Київ, 2008. 19 с.
5. Кулинич П.Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: моногр. Київ: Норма права, 2021. 308 с.
6. Про затвердження Порядку ведення державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051. Офіц. вісн. України. 2012. № 89. Ст. 3598.
7. Про затвердження Порядку проведення звірки відповідності відомостей Державного реєстру речових прав на нерухоме майно щодо земельних ділянок, речові права та їх обтяження на які зареєстровано, із відомостями Державного земельного кадастру щодо наявності державної реєстрації таких земельних ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2020 р. № 1155. Офіц. вісн. України. 2020. № 97. Ст. 3131.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28 квітня 2021 р. № 1423-IX. Офіц. вісн. України. 2021. № 42. Ст. 2504.
9. Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13 квітня 2020 р. № 554-IX. Офіц. вісн. України. 2020. № 38. Ст. 1237.
10. Тихенко О.В. Проблеми ведення обліку якості земель у системі Державного земельного кадастру України. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2016. № 3. С. 34–38.
11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Відом. Верхов. Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.