УДК 528.4

ЕФЕКТИВНЕ ФУНКЦІОНУВАННЯ КОМПЛЕКСНОЇ СИСТЕМИ КАДАСТРОВИХ РОБІТ

О.І. Ступень
кандидат економічних наук
в.о. доцента кафедри управління земельними ресурсами
Львівський національний аграрний університет

Досліджено головні проблеми державного земельного кадастру в Україні. Визначено основні положення формування та ефективного функціонування комплексної системи кадастрових робіт. Розроблено методику комплексного ведення кадастрових робіт, що дає змогу виявляти й усувати дефекти в державному кадастрі, інформаційних системах забезпечення містобудівної діяльності, що істотно підвищує якість інформаційних ресурсів та їхнє значення для управління земельно-майновим комплексом.

Ключові слова: *земельний кадастр, система, кадастрові роботи, землекористування, комплекс.*

Основою для планування та контролю діяльності, пов'язаної з використанням земельних ресурсів, є інформація про землю. Процес реформування земельних відносин у нашій країні зробив перший крок разом з початком трансформації всієї економіки і триває досі. Земельна реформа передбачає наявність правових, економічних, технічних та організаційних перетворень, які забезпечують удосконалення земельних відносин, формування нових принципів земельного устрою, що сприятимуть становленню ефективної соціальноорієнтованої ринкової економіки на території нашої країни. Розвиток земельних відносин спрямований на забезпечення охорони земель та більш ефективне їх використання в процесі господарської діяльності. Досягти поставленої мети можна через удосконалення механізму обліку земель, розвитку фіскальних інструментів і впровадження правових та економічних інструментів забезпечення раціонального землекористування [1].

У сфері Державного земельного кадастру, існує низка проблем пов'язаних з невизначеним статусом деяких кадастрових відомостей, недостатньою автоматизацією та конкретизацією процедури ведення земельного кадастру, низькими показниками достовірності та повноти земельно-кадастрової інформації, недостатнім обсягом реєстраційної інформації щодо використання землі, відсутністю документального статусу електронної інформації тощо [2]. Повномасштабне дослідження допоможе уточнити межі земельних ділянок та наповнити Державний земельний кадастр актуальною інформацією, обсяг якої буде достатнім для раціонального використання такої інформації в господарських потребах чи в процесі державного стратегічного планування. Комплексний підхід до процесу поновлення інформації дасть змогу за короткий термін значно підвищити ефективність використання земельно-кадастрових відомостей.

Наразі виникає необхідність детальніше дослідити стан земельних ресурсів та сформувати стратегії використання їх, враховуючи взаємозв'язки природа — людина. Формування комплексної методики здійснення кадастрових робіт є спільною метою економічної і землевпорядної галузей та сфери правового забезпечення. Ефективна реалізація запроваджених методик дасть змогу не лише забезпечити Державний земельний кадастр актуальною інформацією, а й удосконалити саму систему земельно-кадастрового забезпечення господарської діяльності, що в перспективі допоможе створити ефективну систему реєстрації прав на земельні ресурси та кадастровий облік.

Теоретико-методичні питання виконання кадастрових робіт розглядало багато вчених і дослідників. Значний внесок у розвиток теорії і практики проведення заходів землевпорядкування, кадастрових робіт, створення та ведення кадастру внесли: Д. Гнаткович, А. Даниленко, Д. Добряк, Ю. Кауфман, О. Лудчак, Л. Новаковський, А. Третяк, П. Черняга та інші діячі науки. Проте низка науково-практичних питань щодо ефективного функціонування комплексної системи кадастрових робіт потребує подальших наукових досліджень.

Тому в цій статті подано методику комплексного виконання кадастрових робіт, необхідну для підвищення ефективності їх виконання на території населених пунктів, на основі оптимізації порядку виконання таких робіт, а також координації процедур уточнення і впорядку-

вання розташування меж земельних ділянок та об'єктів капітального будівництва.

На жаль, досі немає точних описів меж великої кількості земельних ділянок. Це негативно впливає на організацію земельних відносин, оскільки під час укладання договорів виникає необхідність у додаткових витратах на проведення робіт з уточнення меж земельних ділянок; до того ж у процесі вилучення ділянок щодо господарського обороту можуть виникнути суперечності між органами влади та власниками суміжних земельних ділянок. Такий стан речей не задовольняє й державу, оскільки відсутність чіткої інформації про межі земельних ділянок унеможливлює ефективне державне управління земельним фондом, ускладнює нарахування податків від операцій з нерухомістю. Отже, і держава, і господарюючі суб'єкти зацікавлені у встановленні чітких меж земельних ділянок. Потрібно розробити комплексний підхід до їх уточнення, оскільки, охопивши максимальну кількість ділянок у межах одного кварталу, можна мінімізувати загальні витрати та зменшити ймовірність виникнення помилок у кадастрових відомостях.

Раціональне землекористування в нашій країні реалізується за допомогою Державного земельного кадастру [3]. Цей кадастр створений з метою надання органам державної влади та органам місцевого самоврядування, а також юридичним і фізичним особам інформації про стан земельних ресурсів для забезпечення раціонального землекористування, управління земельними ресурсами, організації захисту земель, здійснення землевпорядної діяльності, оцінювання земель, формування кадастрів (наприклад, містобудівного чи інших природних ресурсів) та відомостей, оподаткування операцій із землею тощо. Від інформаційного забезпечення залежить ефективність будь-якого кадастру, в тому числі й земельного.

Державний земельний кадастр — це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їхнє цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну та якісну характеристику земель, їхню оцінку, про розподіл їх між власниками і користувачами [4]. Державний земельний кадастр складається з: кадастрового зонування; кадастрових зйомок; бонітування ґрунтів; економічної оцінки земель; грошової оцінки земель; державної реєстрації земельних ділянок; обліку кількості та якості земель.

Формування ринкових відносин в Україні потребує створення адекватної державної кадастрової системи обліку землі та нерухомості. При вдосконаленні систем Державного земельного кадастру та реєстрації прав в Україні необхідно, з одного боку, брати до уваги процеси інтеграції інформаційних систем, що відбуваються в світі, а з іншого — враховувати досвід, накопичений у країнах з розвинутими кадастровими і реєстраційними системами [5].

Реалізація земельної реформи потребує комплексного підходу до вирішення низки технічних, економічних та юридичних питань, пов'язаних з отриманням достовірної інформації щодо форм власності чи користування земельними ділянками окремими юридичними чи фізичними особами, вартісних показників ділянок — їх площ, бала бонітету, грошової ціни, а також найбільш ефективного їх використання. Для вирішення цих питань потрібна Комплексна програма проведення кадастрових робіт. Тобто постає необхідність детально дослідити та створити модель адекватного відображення стану земельних ресурсів і перспектив їх ефективного використання [6].

До об'єктів комплексного забезпечення проведення кадастрових робіт належать ті земельні ділянки, інформація про які в Державному земельному кадастрі не відповідає сучасним вимогам, потрібно фактично існуючі земельні ділянки територій загального користування, які не оформлені згідно з чинним законодавством, незавершене будівництво та інші будівлі та споруди, інформацію про які слід внести у відповідні кадастри та відомості [7].

У процесі здійснення земельної реформи зростає важливість організації якісних землевпорядних робіт: формування технічної документації, складання документів, що встановлюють право на володіння та право на користування земельною ділянкою, реєстрація інших прав, наповнення Державного земельного кадастру.

Нині важко уявити ефективне функціонування будь-якої інформаційної системи без залучення комп'ютерних технологій. У сфері земельних відносин їх називають геоінформаційними системами (ГІС). Поєднуючи інформацію, отриману з різних джерел, ГІС забезпечують інформаційну складову земельних відносин. Закордонний досвід яскраво демонструє, що правильно організована робота ГІС дає змогу об'єднати в єдиний масив усю інформацію про стан та характеристики земельних ресурсів, дані про їхніх власників та користувачів, а також інформацію про нерухоме майно, яке міститься на тій чи іншій земельній ділянці, та просторову область, що дає змогу реалізувати адекватний опис та диференціювати земельні ділянки [8]. До складу комплексного забезпечення земельно-кадастрових робіт входять також картографічні та

геодезичні роботи, що здійснюються з метою встановлення чітких меж земельних ділянок, закріплення розміщення об'єктів капітального будівництва. У результаті проведення земельно-кадастрових робіт передбачається наповнення Державного земельного кадастру інформацією, яка повністю відповідатиме сучасним вимогам щодо повноти, актуальності та достовірності і міститиме відомості про правовий та фізичний стан земельних ресурсів та об'єктів нерухомості, розташованих на відповідних земельних ділянках. Лише в такому разі можна говорити про інформаційне забезпечення сталого розвитку як окремих територій, так і країни в цілому.

Виконання комплексу земельно-кадастрових робіт варто розглядати з погляду суспільних та приватних інтересів [9]. У кожному з варіантів ті чи інші чинники отримують вагоме значення. Наприклад, з погляду суспільних інтересів важливим є розвиток та вдосконалення системи оподаткування, що дасть змогу раціоналізувати податкові надходження та ефективно використовувати залучені до державного та місцевих бюджетів кошти для актуалізації інформаційного забезпечення системи землевпорядкування, ефективної реалізації містобудівних планів, повноцінного функціонування системи державного та регіонального земельного нагляду, впровадження інших землевпорядних заходів. У сфері приватних інтересів набувають вагомості чинники, які безпосередньо впливають на реалізацію комплексу земельно-кадастрових робіт у розрізі чіткого встановлення меж земельних ділянок, визначення прав власності та прав на користування земельними ресурсами. Це спрощує здійснення операцій з нерухомим майном, дає змогу реалізувати інструменти захисту прав власників та користувачів, полегшити процедуру винесення рішень судовими органами в питаннях управління земельними ресурсами чи операцій з іншим нерухомим майном.

Комплексне проведення кадастрових робіт здійснюється для уточнення меж земельних ділянок, усунення виявлених кадастрових помилок стосовно місцезнаходження земельної ділянки або об'єктів нерухомості, що на ній розміщені, будинків, споруд чи незавершеного будівництва, створення земельних ділянок загального користування, на яких розміщені об'єкти будівельної чи транспортної інфраструктури: вулиці, дороги, набережні, парки, бульвари, пляжі тощо.

Окрім цього, комплексне проведення земельно-кадастрових робіт дає змогу отримати достовірну та актуальну юридичну інформацію про об'єкти нерухомості на території проведення таких робіт. У такий спосіб, можна виявити незаконно розміщені споруди чи будівлі, факти самовільного присвоєння земель. Наявність достовірної та актуальної інформації про юридичний стан земельних ділянок позитивно вплине на розв'язання судових спорів і дасть змогу розширити базу оподаткування для залучення додаткових коштів до державного та місцевих бюджетів, які будуть спрямовані на організацію раціонального землекористування регіону [10].

Отже, кінцевою метою здійснення земельно-кадастрових робіт є створення ефективної інформаційної системи, яка містить достовірні, актуальні та точні відомості про земельні ділянки, стан земельних ресурсів, права на об'єкти капітального будівництва, що дасть змогу здійс нювати ефективне планування господарської діяльності, визначати правовий режим, який залежить від стратегії управління діяльністю, дотримуватися балансу власних та суспільних інтересів. Система раціонального землекористування має бути однаково врегульована як на державному, так і на місцевому рівнях. Такий підхід можна забезпечити створенням єдиного кадастру нерухомості та єдиного державного реєстру прав. Для того щоб забезпечити функціонування єдиної інформаційної системи, потрібно поступово вирішити низку нагальних питань: процес збирання та систематизації отриманої інформації, накопичення її в єдиній інформаційній системі, забезпечення раціонального землекористування удосконаленням методів підготовки до проектування землеустрою, затвердження проектних рішень та здійснення землевпорядної діяльності, визначення розмірів взаємних компенсацій, розгляд суперечок стосовно прав власності та прав користування на земельні ресурси, юридична реалізація прийнятих рішень у вигляді укладання угод між правовласниками, внесення оновлених відомостей до Державного земельного кадастру, уточнення фактичних меж земельних ділянок. Розглядаючи методики вирішення вищеперелічених завдань у рамках дотримання принципів землекористування, усі завдання варто згрупувати за просторовими, юридичними та економічними характеристиками у відповідні блоки.

До блоку просторових завдань за умов комплексного ведення земельно-кадастрових робіт входять підготовка рішень стосовно проектування нормалізації земельних ділянок та об'єктів містобудівного регулювання, визначення фактичного розташування меж земельних ділянок, створення нових земельних ділянок шляхом поділу чи об'єднання існуючих, визначення місця фактичного розміщен-

ня об'єктів нерухомості в межах земельних ділянок.

Отже, в процесі вирішення блоку просторових завдань за умови забезпечення комплексного проведення земельно-кадастрових робіт слід передбачити проведення таких заходів: визначити склад та організувати збір необхідних документів, матеріалів і відомостей для визначення точного місцезнаходження, фактичних меж земельних ділянок та об'єктів капітального будівництва; визначити точність, яка буде оптимальною для чіткого визначення місцезнаходження меж земельних ділянок та фактичного розташування об'єктів капітального будівництва згідно з отриманою інформацією про земельну ділянку; вибрати оптимальний метод визначення місцезнаходження меж земельних ділянок та об'єктів капітального будівництва для забезпечення комплексного проведення земельно-кадастрових робіт; за необхідності ввести зміни до реєстрів Державного земельного кадастру з метою усунення помилок та неточностей, які містилися в Державному земельному кадастрі стосовно визначеної земельної ділянки, забезпечити процес утворення земельних ділянок; здійснити нормалізацію земельних ділянок у межах певної території, забезпечивши оптимізацію їх розташування для підвищення інвестиційної привабливості зазначеної території.

До блоку юридичних завдань у процесі комплексного проведення земельно-кадастрових робіт входить одне з основних завдань ведення Державного земельного кадастру та забезпечення державної реєстрації прав на об'єкти капітального будівництва — гарантування прав власності фізичних та юридичних осіб на земельні ділянки та інші об'єкти нерухомості. Завданням блоку є забезпечення згідно з чинним законодавством врахування законних інтересів фізичних та юридичних осіб, охорона їхніх прав, що можуть бути порушені внаслідок комплексного проведення земельно-кадастрових робіт. Для мінімізації ризиків порушення прав власників земельних ділянок потрібно дотримуватися встановленого порядку: повідомити таких осіб про комплексне проведення земельно-кадастрових робіт; організувати процедуру уточнення меж земельних ділянок із власниками цих земельних ділянок; погодити з органами місцевого самоврядування місця розташування земельних ділянок у процесі їх створення; узгодити проекти розмежування земельних ділянок з органами архітектури; за необхідності укласти додаткові угоди щодо перерозподілу земельних ділянок [11].

Під час проведення земельно-кадастрових робіт потрібно встановити наявність земельних ділянок без реєстрації будь-яких прав на володіння чи користування ними, земельні ділянки з порушенням установленого правового режиму їх використання, оскільки від режиму використання залежить економічна характеристика земельної ділянки, її кадастрова та ринкова вартість. Для забезпечення економічної складової раціонального землекористування потрібно дотримуватися принципів, відповідно до яких зміна меж земельних ділянок або передача права володіння чи права користування на земельні ділянки чи об'єкти капітального будівництва має супроводжуватись виплатою відповідних компенсацій. Регулювання виконання економічних завдань у процесі комплексного проведення земельно-кадастрових робіт покладено на економічний блок, який охоплює такі завдання: встановлення кадастрової та ринкової вартості досліджуваних земельних ділянок, контроль правильності здійснення попереднього оцінювання; здійснення розрахунку компенсацій та інших платежів, що супроводжують економічні взаємовідносини між землевласниками, землекористувачами та органами державної та місцевої влади щодо перерозподілу прав власності на земельні ділянки приватної та державної власності. Також до економічного блоку завдань належить процес визначення вартості проведення земельно-кадастрових робіт, оцінювання капіталізації території в результаті проведення таких робіт.

На жаль, основні етапи комплексного проведення земельно-кадастрових робіт не в змозі повністю відповідати фактичній ситуації та не забезпечують функціонування ефективних механізмів виконання кадастрових робіт. У методиці комплексного проведення земельно-кадастрових робіт слід посилити значення робіт з підготовки проектів межування, що забезпечить істотне підвищення якості отриманих проектних рішень та дасть змогу удосконалити технологічну складову виконання кадастрових робіт, мінімізувавши ймовірність дублювання певних видів робіт, забезпечити узгодженість кадастрової документації, скоротити обсяг документації в процесі підготовки до картографування територій.

Систематизувавши зазначені завдання, слід сформувати порядок і послідовність їх вирішення та розробити оптимізовану структурно-логічну схему комплексного ведення кадастрових робіт (рис. 1).

Як наслідок, комплексне проведення земельно-кадастрових робіт забезпечить підвищення ефективності управління територією, а на державному рівні дасть змогу сформувати актуальний, повноцінний та ефективний Державний земельний кадастр, що забезпечить

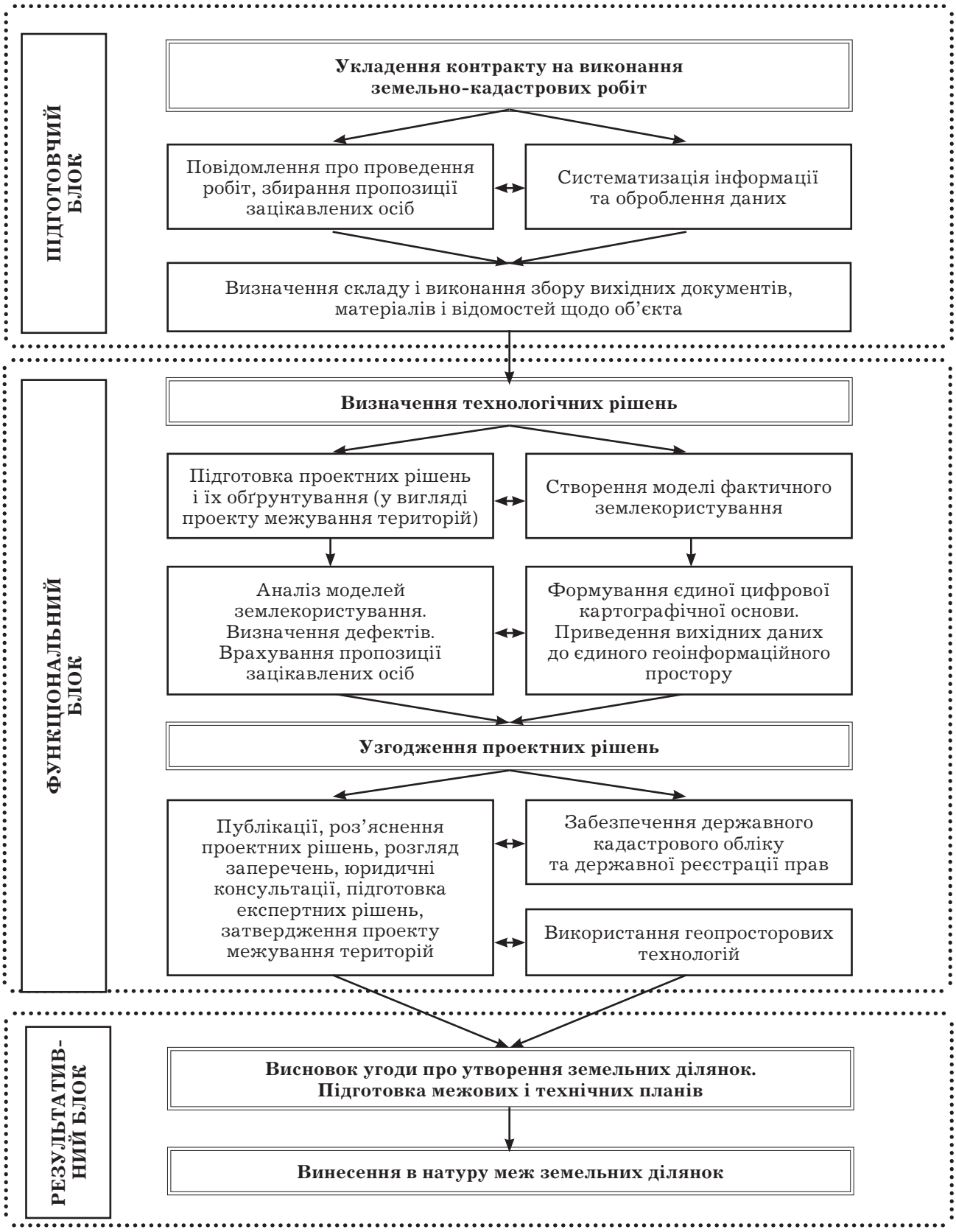

Рис. 1. *Структурно-логічна схема комплексної системи кадастрових робіт*
Джерело: сформовано на основі [11].

захист інтересів суспільства, суб'єктів господарювання та держави в процесі землекористування.

ВИСНОВКИ

Ефективність комплексного проведення земельно-кадастрових робіт залежить від чіткого визначення цілей; формулювання та дотримання принципів проведення таких робіт, які ґрунтуються на принципах здійснення землеустрою; детального планування послідовності здійснення етапів та сутності робіт; контролю отриманих результатів. Формування ефективного Державного земельного кадастру — це результат об'єднання традиційних методик, накопичених за довгі роки застосування вітчизняного та зарубіжного досвіду, та інноваційних технологій збирання, оброблення та використання інформації про стан земельних ресурсів. Ефективне функціонування Державного земельного кадастру та комплексний підхід до організації земельно-кадастрових робіт, на нашу думку, є запорукою створення ефективних інформаційних систем, які ляжуть в основу економічного розвитку земельних відносин та економіки країни в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Теоретико-методологічні основи державного земельного кадастру в Україні / А.М. Третяк, О.Я. Панчук, В.М. Другак та ін. — К.: ЦЗРУ, 2003. — 253 с.
2. *Мартин А.* Проблеми державного земельного кадастру в Україні / А. Мартин. — 2010. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zsu.org.ua/andrij-martin/67-1
3. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. №1051 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/.
4. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7.07.2011 р. №3613-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/anot/3613-17.
5. *Кауфманн Ю.* Видение будущих кадастровых систем «Кадастр 2014» / Ю. Кауфман, Д. Стеудлер [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.gisa.ru/file/file2814.pdf.
6. *Лудчак О.Є.* Організація територій на засадах комплексного ведення кадастрових робіт: дис. ... канд. техн. наук: 05.24.04 / Лудчак Оксана Євгенівна. — Львів, 2012. — 220 с.
7. Земельно-кадастрові роботи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.novageografia.com/vogels-2272-1.html.
8. *Курильців Р.* Аналіз і диференціація програмних комплексів для автоматизованого ведення земельно-кадастрових робіт / Р. Курильців, С. Радомський // Вісн. Львів. нац. аграрн. ун-ту. — 2009. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://masters.donntu.org/2012/igg/lepesh/library/article06.htm.
9. *Zevenbergen J.* Systems of Land Registration. Aspects and Effects [Electronic resource] / J. Zevenbergen // Nederlandse Commissie voor Geodesie Netherlands Geodetic Commission. — Delft, 2002. — Mode of access: http://ncg.knaw. nl/Publicaties/Geodesy/pdf/51Zevenbergen.pdf.
10. *Чернышева К.С.* Выполнение комплексных кадастровых работ для уточнения местоположения границ земельных участков на основе сведений полученых с использованием беспилотных летательных аппаратов / К.С. Чернышева, А.М. Попов. — 2015. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://roscadastre.ru/html/IV_Sezd/d3_ks3_Popov.pdf.
11. *Митрофанова Н.О.* Разработка методики выполнения комплексных кадастровых работ на территории населенных пунктов: дис. ... канд. техн. наук: 25.00.26 / Митрофанова Наталья Олеговна. — Новосибирск, 2015. — 117 с.