

УДК 349.4

Р.І. Марусенко

Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, Київ

ПРОБЛЕМИ ЗМІСТУ ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ

Проаналізовані вади нормативного регулювання формування змісту земельно-кадастрової інформації. Звернуто увагу на точність вимірювань при співставленні проектних та фактичних меж земельних ділянок. Проаналізована можливість запровадження підходу невизначеності вимірювань до процедури формування земельно-кадастрової інформації. Запропоновано до врахування окремі аспекти практики іноземних країн в сфері межування як позитивного досвіду, що вартий запозичення. Викладені пропозиції по усуненню виявлених недоліків правового регулювання.

Ключові слова: *земельно-кадастрова інформація, межування, кадастр, невизначеність вимірювання.*

Вступ

Постановка проблеми. Правове регулювання використання земельних ділянок на різних правових

титулах, як і власне площа таких об'єктів в українській ментальності завжди були без перебільшення дуже актуальним питанням.

Відповідно до ст. 79 Земельного кодексу України (надалі – ЗКУ) земельна ділянка є частиною земної поверхні із певним місцем розташування та визначеними щодо неї правами. Права на земельні ділянки (власності, постійного користування, оренди) виникають з моменту реєстрації таких прав (ст. 125 ЗКУ). В той же час п.3 розд.ІІ ЗУ від 05.03.2009 №1066-VI (яким ст.125 ЗКУ викладена у чинній редакції) передбачає, що «[d]о створення єдиної системи органів реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень ... право власності або право користування земельною ділянкою виникає з моменту державної реєстрації земельної ділянки», яка здійснюється у державному реєстрі земель (ст. 202 ЗКУ).

Складові державного реєстру (Поземельна книга та Книга записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі) одночасно виконують декілька важливих функцій: записами в них гарантується наявність права у відповідної особи; фіксуються дані про якісну та кількісну характеристики земельної ділянки; в той же час інформація зазначених документів має використовуватись для створення і ведення єдиної бази даних державного земельного кадастру.

Створення державного земельного кадастру як системи відомостей про земельні ділянки та права на них на даний час не завершено, більше того – відсутнє законодавче забезпечення його ведення (ЗУ „Про державний земельний кадастр”, який має визначати засади функціонування кадастрової системи відповідно до ст. 204 ЗКУ, досі не прийнято). Формально юридично, відсутність законодавчих підстав для ведення кадастру означає нелегітимність існуючої системи даних про земельні ділянки як того вимагають положення ЗКУ, а це в свою чергу – про неможливість посвідчення прав на них. Разом із тим, очевидна і абсурдність даного висновку, адже неналежне врегулювання державою розглядуваних відносин не може перешкодити існуванню гарантованих Конституцією України прав на земельні ділянки.

Відтак, на сьогодні маємо ситуацію фактичного ведення „земельного кадастру” за формою і у спосіб, регламентований численними підзаконними актами, які нерідко суперечать один одному, а так само вимогам законодавчих актів. Однією з проблем, яка породжується таким станом речей, і потребує, на нашу думку, дослідження, є недосконалість процедур встановлення, обліку та гарантування меж земельних ділянок, а відтак і визначення її площі. Це призводить до накладання меж земельних ділянок, виникнення невиправданих розривів, неможливості приведення фактичної площі землекористування до проектної (і навпаки) без порушення прав третіх осіб, і як наслідок – виникнення численних спорів між власниками (користувачами) таких ділянок. В масштабі країни – до накопичення неузгодженої, подекуди недостовірної та несумісної кадастрової інформації, неможливості в подальшому створення кадастрової системи сучасного зразка тощо.

Аналіз літератури. Дослідженням питання формування земельно-кадастрової інформації займалось велике коло дослідників. Особливо, в частині питань, що будуть порушені нижче, слід відзначити праці таких правників як Гринько С.В., Мірошніченко А.М., Носік В.В., а так само фахівців суміжних спеціальностей – Мартин А.Г., Рябчий В.А. та інших.

Метою даної роботи є аналіз окремих недоліків формування змістовної частини земельно-кадастрової інформації та формулювання висновків та пропозицій по усуненню виявлених недоліків.

Основний матеріал

Чинні на даний час нормативні вимоги щодо визначення точності розміщення межових знаків при інвентаризації земель населених пунктів і складанні відповідної документації передбачають граничні похибки розміщення знаків у містах республіканського і обласного підпорядкування – 0,1 м, у містах районного підпорядкування, селищах – 0,2 м, у селах – 0,4 м [1].

Норми, які регламентують винесення меж земельних ділянок в натуру за наявними картографічними матеріалами, передбачають такі вимоги до середньоквадратичної похибки місцезнаходження межових знаків відносно пунктів геодезичних мереж: у м. Києві, Севастополі, обласних центрах та містах обласного підпорядкування – 0,1 м, інших містах та селищах – 0,2 м, селах – 0,3 м, за межами населених пунктів для ділянок площею до 10 га – 0,5м, більше 10 га – 2,5м [2].

На перший погляд, викладені положення виглядають обґрунтованими, зважаючи на складність виконання геодезичних робіт високої точності і пріоритети точності визначення меж земельних ділянок відповідно до їх місця розташування, оцінки та цільового призначення.

Разом із тим, нормативне закріплення таких вимог до точності вимірювань у сукупності з іншими факторами нерідко призводять до ускладнень у регулюванні земельних відносин, а так само здійсненні прав власниками та користувачами земельних ділянок.

Оскільки межею земельної ділянки є *умовна лінія*, яка відділяє один індивідуалізований та юридично визначений об'єкт від іншого, то використання земельної ділянки відбувається саме у встановлених на місцевості межах без урахування точності винесення та визначення таких меж на місцевості.

Інвентаризація винесених на місцевість меж на практиці нерідко виявляє розбіжності довжини земельних ділянок від декількох дециметрів до декількох метрів та, відповідно, у площі – від декількох до сотень квадратних метрів [3, с. 37]. Це має наслідком такі варіанти:

1) виявлення „надлишків” земельної ділянки. Передача у використання такої частини іншій особі є, як правило, неможливою з причин невеликої площі, відсутності проходу до неї тощо. З іншого боку, оформлення прав на неї особою, межі земельної ділянки

якої стали причиною утворення „надлишку” також наштовхується на проблему необхідності проходження складної процедури надання у власність (користування) такого „надлишку” як окремої земельної ділянки. Ігнорування ж розбіжностей також є неможливим, як і вирішення питання приєднання „надлишку” до існуючої ділянки у „спрощеному” порядку – його не існує. Як наслідок – фактично утворюється розрив між суміжними земельними ділянками, який фактично використовується одним із суміжних власників (користувачів). Викладена ситуація нерідко є наслідком удосконалення вимог щодо точності землевпорядних робіт при інвентаризації порівняно з часом надання земельної ділянки, що, як приклад, має місце по всій території України із земельними ділянками, що надавались в користування за часів СРСР.

2) виявлення меншої площі (розмірів) земельної ділянки на місцевості порівняно із наявною проектною документацією. Проблема постає за наявності суміжних земельних ділянок, спільні межі яких не можуть бути скориговані для приведення фактичного стану у відповідність до документації, оскільки це порушить права суміжних власників (користувачів) земельних ділянок.

Похибки та помилки у визначенні меж земельних ділянок на практиці призводять і до ускладнення стиковки меж земельних ділянок у земельно-кадастровій документації. Зауважимо, що на відміну від вимог до точності геодезичних робіт, при веденні державного реєстру земель взагалі не допускаються перетинання та розриви між суміжними земельними ділянками (п. 2.2. Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель, затв. Наказом Держкомзему України від 2.07.2003. № 174). На практиці при формуванні землевпорядної документації це нерідко призводить до штучного „приведення” її землевпорядними організаціями до даних державного реєстру земель в частині суміжних земельних ділянок, що не має нічого спільного зі зміною чи уточненням меж взагалі.

Крім того, перевірка відсутності перетинів та розривів між суміжними земельними ділянками на даний час проводиться лише по відношенню до обмеженої кількості земельних ділянок, відомості про які наявні на сьогодні в автоматизованій системі ведення державного земельного кадастру ДП „Центр державного земельного кадастру” [4]. В частині інших ділянок внесення до реєстру, тобто „легалізація” неперевіраних, неточних чи помилкових відомостей про межі без можливості їх перевірки є цілком ймовірною. Це створює „проблему на майбутнє”, оскільки оформлення та видача правовстановлюючих документів на такі земельні ділянки унеможливить в майбутньому оперативне уточнення помилкових даних. Таким чином, встановлення меж нової, суміжної земельної ділянки навіть при правильному виконанні землевпорядних робіт може наштовхнутись на неможливість внесення даних до державного реєстру земель без заміни правопосвід-

чуючих документів на суміжну ділянку та оскарження відповідного права в судовому порядку [5].

Невідповідність фактичної площі земельної ділянки юридично закріпленій може трансформуватись в проблему відповідальності за самовільне захоплення земельної ділянки. Особливо, враховуючи вимоги до точності вимірювань, за якими могли визначатись межі земельної ділянки ще декілька десятків років тому. Тим паче, що критерій площі „самовільного захоплення” законодавчо не визначено. Наприклад, у деяких випадках самовільним вважається використання без правопосвідчуючих документів і 0,0009 га земель [6].

Нормативно дозволені похибки визначення площі земель здатні призводити і до необхідності зміни меж, конфігурації, уточнення площі земельних ділянок при переоформленні прав на землю (що підтверджують самі органи земельних ресурсів) [7], що, на нашу думку, не сприяє ефективності регламентації земельних відносин.

Більше того, використання різних методик вихування площі земельних ділянок дозволяє, наприклад, на ділянці площею 1 га „втратити” близько 9-15 кв.м. площі, а так само збільшити її [8, с.305]. Як неважко побачити, в залежності від нормативно дозволеної похибки вимірювання, сільська місцевість буде страждати більше від неточності встановлення меж земельних ділянок. Окрім вже згаданих наслідків у вигляді ймовірної потреби в майбутньому приводити фактичні межі земельних ділянок у відповідність до проектною документації, стиковки меж у державному реєстрі земель, загрози судових процесів з приводу самовільного зайняття, або необхідності зміни відомостей про земельну ділянку і правопосвідчуючого документа на неї, можливі й інші наслідки.

Так, законодавець фактично не врахував ту обставину, що спільну межу можуть мати земельні ділянки, щодо визначення меж яких передбачені різні допустимі похибки вимірювання. Відповідне питання поставало при внесенні пропозицій до проекту Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками [9].

Крім того, існуючі вимоги не враховують можливості зміни меж населених пунктів, цільового призначення земельних ділянок тощо, що іманентно означатиме зміну вимог до точності їх меж і загрозу вже описаних негативних наслідків.

Вирішенням описаної проблеми може стати впровадження єдиних вимог до точності геодезичних вимірювань при визначенні меж земельних ділянок. Так, наприклад, у країнах з добре розвиненими кадастровими системами передбачені значно вищі вимоги до точності (Німеччина, міські землі – 0,02м, Швейцарія, міські землі – 0,035м, Швеція – від 0,03м на міських до 1м на лісових землях, Кіпр – до 0,025м) [10]. Це свідчить про те, що чинні в Україні стандарти мало узгоджені із досягненнями сучасних систем вимірювання.

Так, наприклад, у практиці іноземних країн відбувається перехід від понять „максимально допустимої похибки позиціонування” до „позиційної невизначеності”. Це, з поміж іншого дозволяє відійти від практики фіксації помилок вимірювання до розуміння того, що межі земельної ділянки на місцевості лише з певною долею умовності можуть відповідати ідеальним межам на планово-картографічному матеріалі.

Наприклад, у практиці межування Австралії вважається важливою фіксація не просто можливої позиційної невизначеності точок на місцевості як максимально допустимої (кореспондує підходу, прийнятому на сьогодні в Україні відносно похибок вимірювання), а саме тієї, яка мала місце при конкретному вимірюванні, що дозволить в подальшому узгоджувати результати роботи наступних землевпорядників без проведення повторних вимірювань [11].

Другою важливою метою, яка досягається запровадженням підходу невизначеності у вимірюванні меж є, за твердженням фахівців, утвердження у власників (користувачів) земельних ділянок, що не є фахівцями в землевпорядній справі, думки про те, що межі земельної ділянки можуть бути встановлені не з абсолютною точністю через позиційну невизначеність, стан точок геодезичної мережі, відмінності розміщення меж від зафіксованих в землевпорядній документації, стан документації та її переносу на місцевість щодо суміжних земельних ділянок тощо [12].

Більше того, дана позиція прямо закріплена у Стандарті з точності вимірювань для землевпорядників, прийнятому Американською асоціацією земельних титулів спільно з Конгресом з межування та картографії та Національним товариством професійних землевпорядників: проміри та поворотні точки як результат межування земельної ділянки *мають* (!) невизначеність місця розташування, що є результатом (1) доступності та стану межових знаків, (2) меж на місцевості, які можуть відрізнитись від задокументованих, (3) ясності чи неоднозначності записів про виконані межування земельної ділянки чи суміжних з нею ділянок, (4) позиційної невизначеності вимірювання [13]. На нашу думку, це є своєрідним гаслом землевпорядника у спілкуванні із клієнтом, що підтверджує викладена вище позиція К. Колінза.

Створення електронного кадастру, до необхідності чого приходять національні кадастрові відомства розвинених країн і чого в перспективі прагне вітчизняний законодавець, потребує ще більш точних вимірювань, а тому – й зусиль на створення такої системи.

В Україні комп'ютеризація кадастрової системи знаходиться на початковому етапі, тоді як у багатьох розвинутих країнах вона вже проведена. За даними дослідження 2005 року в 24 з 53 проаналізованих країн проведена 100% комп'ютеризація реєстрації прав на земельні ділянки, в ряді країн – знаходилася на різних стадіях виконання [14]. Так, приміром у Фінляндії дані роботи почалися ще у далекому 1968 році, в той час як

в УРСР в той час не проводилося навіть складання кадастрових планів земельних ділянок з прив'язкою до системи геодезичних координат

В той же час, наприклад, така пострадянська країна як Литва, почавши процес у 1992 році, вже в 1997 об'єднала реєстри прав на земельні ділянки та іншу нерухомість під керівництвом однієї установи і створила багатоцільову кадастрову і реєстраційну систему, яка вже сьогодні входить до Європейської земельно-інформаційної служби EULIS [15]; Швейцарія почала конвертацію кадастрової інформації у нову цифрову форму у 1993 році і планує завершити цей процес у 2016 [10].

ВИСНОВКИ

З викладеного можна зробити такі висновки:

1. Існує необхідність приведення нормативів точності землевпорядних робіт до сучасних вимог. В ідеалі це має бути уніфікація нормативів, а так само їх нормативне закріплення. Практика іноземних країн свідчить про тривалість та високу вартість такого шляху, проте це виправдовує себе при наступних прогнозованих збільшеннях точності вимірювань, а також є одним з шляхів до вкорінення розривів, накладання меж та „втрати” на похибки масивів земель.

2. Наявна потреба у запозиченні іноземного досвіду в частині запровадження підходу невизначеності вимірювання у методологію формування земельно-кадастрової інформації. Це дозволить зменшити кількість спірних ситуацій щодо меж земельних ділянок та правильності виконаних землевпорядних робіт у випадку визначення меж ділянок з дотриманням п.1 висновків. Крім того, нормативна реалізація даного підходу дозволить здійснювати стикування меж земельних ділянок в реєстрі земель без штучного „приведення” їх у відповідність.

3. Нормативне закріплення процедури спрощеного усунення розбіжностей (результат помилок, невизначеності, різних вимог до точності наявної застарілої документації) в державному реєстрі земель з метою уникнення надмірної кількості судових спорів, створення узгодженої бази даних ДЗК тощо.

4. Розробка концепції ведення ДЗК з урахуванням сучасних вимог, її поступове впровадження за принципом якості, а не швидкості, адже відсутність *довгострокової та усталеної* концепції реформування системи реєстрації прав на земельні ділянки та запровадження державного земельного кадастру, на нашу думку, наразі є однією з найбільших вад системи набуття прав на земельні ділянки.

Впровадження викладених заходів має відбуватись з усвідомленням того, що запровадження нормативного регулювання системи реєстрації прав, а також інформації про земельні ділянки неможливе за півроку, як це передбачено чинним законодавством (п. 4 розд. IX ЗКУ). У згаданій вже Швеції створення реєстру тривало 20 років. Проведення

комп'ютеризації реєстру прав було розпочато у 1968, а повністю завершено у 1995 році [16]. І такі затрати часу себе окупають - сьогодні реєстр цієї країни становить потужну інформаційну систему.

Натомість з огляду на поспішність і різновекторність кроків вітчизняного законодавця, спрямованих на вирішення окремих точкових питань, сьогодні після спливу такого ж самого 20-річного строку (з часу початку земельної реформи) Україна не має єдиного реєстру прав на земельні ділянки взагалі та навіть законодавчо визначених, усталених концепції створення та правил його ведення.

Подолання цієї проблеми, на нашу думку, є тим кроком, який в довгостроковій перспективі здатен покращити описану ситуацію.

Список літератури

1. Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів, затв. Наказом Держкомзему України від 26.08.1997 № 85.
2. Інструкція про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками, затв. Наказом Держкомзему України 18.05.2010 № 376.
3. Рябчій В.А. Сучасні проблеми приватизації земельних ділянок домоволодінь у містах та шляхи їх вирішення / В.А. Рябчій, В.В. Рябчій // Науковий вісник НГУ. – 2009. – № 12. – С. 36-40.
4. Мартин А. Проблеми державного земельного кадастру в Україні [Електронний ресурс] / А. Мартин // Режим доступу. – http://www.myland.org.ua/userfiles/file/AGMartyn_cadastre.pdf.
5. Рішення Малинського районного суду Житомирської обл. по справі про визнання недійсним Державного акта №2-686/09.
6. Справа №2-3461/2009р, розглянута Гірницьким районним судом м. Макіївка Донецької обл..
7. Методичні рекомендації щодо застосування земельного законодавства при оформленні (переоформленні) права користування земельними ділянками, затв. Рішенням НТР ГУ Держкомзему в Запорізькій обл. [Електронний ресурс] // Режим доступу – zet.da.zp.ua/who_out.php?117.
8. Дутчин М. Дослідження точності визначення площ земельних ділянок з врахуванням кількості контурних точок та їх розташування / М. Дутчин, І. Біда, Г. Мельниченко // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. – Вип. 1(17). – 2009. – С. 301-308.
9. Щодо зауважень Земельної спілки України до проекту Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок у натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками». Державне агентство земельних ресурсів України. – [Електронний ресурс] // Режим доступу. – http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/printable_article?art_id=109326.
10. Reddy J. The Integration of CORS Networks and the cadastre and its Application in NSW, Australia // http://www.fig.net/pub/fig2010/papers/ts06i/ts06i_jairam_3798.pdf. – P. 4.
11. Bowden N. Calculation of positional uncertainty for cadastral surveys [Електронний ресурс] // Режим доступу - [http://www.dpiw.tas.gov.au/inter/nsf/Attachments/CPAN-7EF3MG/\\$FILE/CalcPosUncert.pdf](http://www.dpiw.tas.gov.au/inter/nsf/Attachments/CPAN-7EF3MG/$FILE/CalcPosUncert.pdf).
12. Collins Kevin J. The Standards of Surveying [Електронний ресурс] // Режим доступу. – <http://www.pobonline.com/Articles/Features/a1d5be768d0f6010VgnVCM10000f932a8c0>.
13. Accuracy Standards for ALTA-ACSM Land Title Surveys, 1999. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.alaskapls.org/standards/surv2.pdf>.
14. Inventory of Land Administration Systems in Europe and North America. - 4-th ed., 2005 [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.cadastraltemplate.org/countrydata/lt.htm.
15. Cadastral template- country data. Lithuania [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.cadastraltemplate.org/countrydata/lt.htm.
16. Cadastral template- country data. Sweden [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.cadastraltemplate.org/countrydata/se.htm.

Поступила в редколлегию 9.11.2010

Рецензент: д-р юр. наук, доц. А.М. Мірошніченко, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ.

ПРОБЛЕМЫ СОДЕРЖАНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА

Р.И. Марусенко

Проанализированы недостатки нормативно-правового регулирования процедуры формирования содержания земельно-кадастровой информации. Уделено внимание точности измерений при сопоставлении проектных и фактических границ земельных участков. Проанализирована возможность внедрения похода неопределенности измерения применительно к процедуре формирования земельно-кадастровой информации. Предложены к заимствованию в качестве позитивного опыта отдельные аспекты практики иностранных государств в сфере межевания земель. Изложены предложения по устранению выявленных недостатков правового регулирования.

Ключевые слова: земельно-кадастровая информация, межевание, кадастр, неопределенность измерения.

PROBLEMS OF LAND CADASTRAL INFORMATION'S CONTENT AS BASIS OF STATE LAND CADASTRE

R.I. Marusenko

Lack of legal regulation of cadastral information concerning land parcels have been analyzed. Attention was paid to measurements' accuracy in comparing current cadastral information and actual land parcels' boundaries. The possibility of introduction of measurement uncertainty for the procedure of land parcel cadastral information's achieving was examined.

Adoption of positive experience of foreign countries' practice in the field of land survey was proposed. Proposals of eliminating the identified legal regulation's shortcomings were made.

Keywords: land cadastral information, surveying, cadastre, measurement uncertainty.