

РИНОК ЗЕМЛІ ПОТРЕБУЄ НОВОГО ІНФОРМАЦІЙНО-КАРТОГРАФІЧНОГО СУПРОВОДУ



ІЗ ДОСЬЄ

Іван Владов тридцять років опікувався земельними ресурсами регіону: працював провідним спеціалістом, заступником начальника, упродовж шістнадцяти років — начальником управління Держкомзему в області. Ще три роки очолював обласне управління агропромислового господарства. Нині — заступник голови Кіровоградської обласної ради.

Формування ринку землі в Україні неминуче призводить до трансформації землекористування, підвищує значущість земельпорядних робіт, зокрема, їх інформаційно-картографічної складової. Зростають обсяги робіт, підвищуються вимоги до точності земельпорядної документації, вводяться нові стандарти, які визначають її якість. У нинішніх умовах вкрай необхідна автоматизація інформаційно-картографічного супроводу земельпорядної діяльності. Тільки накопичену в певній системі інформацію можна ефективно використати для прийняття рішень і таким чином уникнути суперечностей між задокументованими і фактичними даними, що призводять до конфліктів. Про це розмірковує заступник голови Кіровоградської обласної ради, почесний земельпорядник України Іван ВЛАДОВ.

Стратегічна мета держави і суспільства — ринок землі. Радянський стандарт землеустрою в пострадянських умовах має винятково перехідний характер. Він може зберігатися деякий час, але він не вічний. Впроваджувати ринок землі заважає в тому числі й нормативно-правовий супровід земельпорядної діяльності, який існував досі. Маємо парадоксальну ситуацію, коли величезна кількість меж не має точного (лінійного)

характеру. Цьому, на мою думку, три причини.

Перша пов'язана із семантикою розуміння межування в СРСР, та ще й за часів Російської імперії, коли невизначеність кордонів на рівні сільських рад та адміністративних районів не вважалася за недолік. Лінійне встановлення кордонів (делімітування та демаркування) у низці випадків, очевидно, ніколи й не проводилося.

Друга причина — в самому адміністративно-територіальному поділі (далі — АТП) держави. Чіткої делімітації та демаркації кордонів нових версій адміністративних районів та сільських рад на всій їхній протяжності не проводилося, бо робота ця занадто трудомістка, а такої кількості землепорядників, географів, інших фахівців, аби провести її, в СРСР не було.

Третя причина пов'язана з відсутністю єдиного стандарту геопросторових даних в Україні. А це призводить до системних помилок у локалізації земельних ділянок та визначенні меж різних одиниць АТП. Як наслідок — численні накладення і самопересічення земельних ділянок та меж.

Усе це породжує зараз і може породити безліч межових конфліктів у майбутньому, в умовах ринку землі. І це чи не одна з найголовніших причин, чому становлення його в Україні заступається.

Раніше багато питань, пов'язаних з межуванням земельних ділянок, вирішувалося на рівні здорового глузду й практичного досвіду зацікавлених сторін. Вирішальне слово у межових суперечках, безумовно, мали органи влади. Тому особливої потреби в обґрунтованих лінійних межах не було. Але коли земля стає товаром і починає використовуватися на постійній комерційній основі, без однозначно встановлених кордонів не обійтися.

Інформаційно-картографічне забезпечення землепорядних робіт в Україні може бути успішним тільки за умови, якщо воно базуватиметься на єдиній інформаційній системі, адаптованій для вирішення питань землеустрою. Ми пропонуємо один із можливих варіантів такої системи, що ґрунтується на практичному досвіді.

Це оригінальна розробка, в основі якої лежить блоковий принцип структуризації інформації. Базується вона на ГІС-технології (ГІС — гео-інформаційна система), яка береться за основу збору і обробки землепорядної інформації. І це є важливим з багатьох причин: дає можливість заощадити час і кошти, зменшити обсяг польових робіт (основні роботи проводяться в камеральних умовах, що сприяє підвищенню продуктивності праці фахівців), а також отримати новий стандарт точності землепорядної інформації.

Для перевірки наукових положень і можливостей застосування наукових підходів ми використовували метод «полігонів», зокрема, на території сільських рад в Устинівському і Компаніївському районах. На сьогодні зібрано й узагальнено велику кількість інформаційних та картографічних матеріалів по всій області. Проведено експедиційні обстеження кількох сільських рад, узагальнено напрацювання у цьому напрямку більш як за двадцять років. Частина робіт виконана спільно із співробітниками Київського інституту геодезії і картографії.

Запропонована система дозволяє вирішити багато питань землеустрою, знайти баланс між детальним знанням місцевого матеріалу і загальними управлінськими підходами. За основу моніторингу та уніфікованої характеристики сільських рад та адміністративних районів взято космічні та аерофотознімки.

В Україні така робота проводиться вперше. Кіровоградська область має унікальний базис, оскільки вона єдина забезпечена актуальними суцільними покриттями даних дистанційного зондування: маємо супутникові ортозображення дуже високого розрізнення 2008 року та аеро- і ортофото матеріали 2010 року.

Детальніше про досвід використання ортофотопланів читайте у «Землепорядному віснику», №11 за 2012 рік («З космосу видніше»). Зауважу лише, що його можна застосувати в усій Україні. Використання ортофотопланів дозволяє значно скоротити витрати на проведення землепорядних робіт і на підготовку землепорядної інформації. Особливо за наявності численних протиріч між офіційною документацією та реальною картиною використання земель, оскільки є можливість швидко зіставити їх. Витрати часу на прийняття рішень мінімальні.

От зараз чимало проблем виникає з державною реєстрацією прав на земельні ділянки. В основному, через накладки земельних ділянок.

На Кіровоградщині державні землепорядні підприємства проводять інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення (цю роботу спільно фінансують сільські та обласна ради). При цьому як планову основу використовують здебільшого ортофотоплани космічних знімків. Тому у більшості районів усі дані про власників землі та землекористувачів збалансовані, виготовлені координати на землі державної власності. Буває, правда, що розбіжності в документації, яка вже раніше виготовлялась і практично не змінилась, вимірюються сантиметрами, а то й міліметрами. Це результати застосування надмірної точності до ведення державного земельного кадастру. У цьому зв'язку згадуються слова, які я чув у молодості від старших землепорядників: «зайва точність так само шкідлива, як і неточність»...

Безумовно, при таких накладках управління (відділи) Держзем-агентства повинні приймати рішення про реєстрацію земельних ділянок (особливо, якщо фактично не мінялися межі). Адже, згідно з п. 19 Порядку проведення інвентаризації земель (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 року № 513), точність визначення координат у межах населеного пункту становить: в обласних містах 0,10 м, у містах і селищах — 0,20 м, у селах — 0,30 м, а за межами населених пунктів — 0,50 м. Коли ж лінії фактично збігаються або спостерігається загальна тенденція щодо рівномірного зсуву усіх земельних ділянок у розмірі частки (паю) по масивах, сільських радах, то ці питання регулюються на місцях.

А помилки, виявлені у витягах із Державного земельного кадастру про земельну ділянку із зазначенням у ньому кадастрового номера, виправляють державні реєстратори на місцях, які, згідно із Законом України «Про Державний земельний кадастр» (ст.23, ч. 3,

абзац 2), уповноважені вносити відповідні відомості до Державного земельного кадастру.

Щоб надати в оренду землі державної власності за межами населених пунктів, потрібно зареєструвати земельні ділянки на правах державної власності у Державному реєстрі прав. Подібна ситуація також із землями, що належать до комунальної власності. Щоб оперативно вирішувати ці питання, доцільно застосовувати ортофотоплани, виконані на основі аерофото- і космічних знімків у масштабі 1:10000, 1:2000 (в нашій області такі є). Вони дають можливість оперативно готувати геопросторові дані для створення обмінних даних і подальшого присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам на правах державної чи комунальної власності, з подальшою реєстрацією у Держреєстрі прав.

На мою думку, для органів місцевого самоврядування оптимальним був би такий порядок відведення земельних ділянок:

- місцева рада розглядає звернення громадянина з клопотанням про виділення земельної ділянки і, в разі позитивного рішення, дає дозвіл на розробку землевпорядної документації;
- після цього громадянин замовляє землевпорядній організації розробку проекту відведення або технічної документації;
- з отриманими документами громадянин звертається до територіального органу Держземагентства для державної реєстрації земельної ділянки. Якщо обмінний файл проходить перевірку, присвоюється кадастровий номер і ділянка заноситься в державний земельний реєстр. Після цього вона вважається сформованою, і орган місцевого самоврядування отримує в органах земельних ресурсів безоплатно витяг з державного реєстру земель, на підставі якого реєструє в органах юстиції право власності територіальної громади на цю земельну ділянку в реєстрі речових прав. Ділянка набуває статусу земель комунальної власності;
- місцева рада приймає рішення про відведення земельної ділянки (з визначеним кадастровим номером) у приватну власність або користування, на підставі якого особа, якій надається земельна ділянка, реєструє право приватної власності чи користування на неї в реєстрі речових прав в органах юстиції.

Такий механізм дозволяє не витратити бюджетні кошти. Готиться він і для оформлення права державної власності на землю.

Принагідно кілька слів про аукціони, без яких юридичні особи не отримають право на оренду земельних ділянок. Не секрет, що у більшості випадків вони не ефективні, і, замість сприяти залученню коштів до місцевих бюджетів, навпаки, стримують цей процес. Чому? Вартість підготовки лоту до аукціону сягає 50-60 тис. грн (йдеться про підготовку землевпорядної, землеоціночної документації, плату ліцензатурі, розміщення оголошень у місцевих та загальнодержавних засобах масової інформації). Крім того, треба набратися терпіння: у часі це може розтягнутися на рік-два. Не вигідно це ні замовнику, який шукає інших шляхів вирішення питання, ні громаді, яка втрачає надходження до місцевого бюджету. Тільки в нашій області з цих та інших причин місцеві громади недоотримують близько сотні мільйонів гривень.

Землевпорядна діяльність — комплексна за своїм змістом. І це потрібно враховувати не тільки в процесі створення єдиної інформаційної системи, а й при комплексній характеристиці територій адміністративних районів та сільських рад. Робота в цьому напрямку на Кіровоградщині ведеться з 2002 року, складені «Альбоми територій сільських рад». За основу взято плани їхніх територій й уніфіковані характеристики землекористування на них.

Усі ці напрацювання можна використати для створення найсучаснішої системи геоінформаційного забезпечення в Україні. За рік-два ми могли б мати надійний інструмент для прийняття управлінських рішень в різних галузях, а також набір сервісів з використання геопросторової інформації для великої кількості користувачів, в тому числі й для населення. Єдина інформаційна система та ортофотоплани можуть зіграти важливу роль у реформуванні адміністративно-територіального поділу України.