

*Щербаков Є.Ю.,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри проектування доріг,
геодезії та землеустрою
Національного транспортного університету
України*

ПРОБЛЕМАТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ГЕОІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ У ЗЕМЛЕВПОРЯДНИХ ВИШУКУВАННЯХ ПРИ РЕАБІЛІТАЦІЇ МІСЬКИХ ТА ЗАМІСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Постановка проблеми. Шляхи застосування геоінформаційних систем (ГІС) планування територій у землепорядних процесах опрацьовуються в Україні, починаючи з 2011 року, коли на законодавчому рівні було встановлено необхідність створення містобудівного кадастру як загальнодержавної мережі інформаційно-аналітичних систем [1]. При цьому досвід використання інформаційних систем земельного кадастру веде відлік ще з 1997 року, коли було прийнято Програму створення автоматизованої системи ведення земельного кадастру [2]. Відповідно, зважаючи на порівняно невеликий досвід ведення ГІС територіального планування, в землепорядних процесах їх використання досі не набуло поширення. Разом з тим, у ряді випадків використання ГІС планування територій у землепорядних вишукуваннях дозволяє запобігти виникненню помилок та ускладнень, що особливо актуально при розробленні складних проектів землеустрою зі зміною цільового призначення земель, наприклад з використання порушених земель, колишніх промислових зон, та інших заходів з реабілітації міських і заміських територій.

Ступінь вивченості. Слід зазначити, що питання застосування ГІС у землепорядних процесах широко висвітлене в роботах А.А. Ляценка, О.С. Петраковської, Д.О. Ляценка. Проблематика ж створення та застосування ГІС територіального планування знайшла своє відображення в роботах Ю.М. Палехи та Ю.О. Карпінського.

Процедурні питання використання ГІС у землеустрої періодично висвітлюються як посадовцями Держгеокадастру [3], так і Центром Державного земельного кадастру.

Так, зокрема, було розроблено проект Закону «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [4], який покликаний врегулювати

питання інформаційного обміну між системами Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, іншими галузевими кадастрами та недержавними ГС. Прийняття такого закону могло б закласти підґрунтя для широкого використання в землевпорядних процесах ГС, які можуть зробити прийняття рішень набагато більш обґрунтованим, при цьому забезпечивши виконання вимог офіційності використаних у роботі даних, як це, наприклад, передбачено положеннями ч. 1 ст. 20 Закону України «Про державний земельний кадастр» [5].

Натомість, на сьогодні все ще залишається невирішеним ряд питань, які стосуються взаємодії між ГС містобудівного призначення та землевпорядним інструментарієм, зокрема, між системами містобудівного та земельного кадастрів. Також відсутні встановлені методичні підходи до використання ГС територіального планування на тих етапах землеустрою, де на прийняття рішень може впливати інформація щодо наявності об'єктів капітального будівництва, функціонального призначення територій або планувальних обмежень.

Мета публікації. У цій статті автор зробив спробу систематизувати наявні проблемні питання, що постають під час здійснення землевпорядних вишукувань при реабілітації міських територій та територій за межами населених пунктів, зокрема колишніх виробничих і промислових територій.

Виклад основного матеріалу. Процедура здійснення землевпорядних процесів сама по собі достатньо жорстко виписана законодавчо. Але в деяких випадках для прийняття рішення як виконавцем, так і державним службовцем потрібна додаткова інформація, шляхи отримання якої не є однозначно встановленими. Розглянемо більш детально деякі етапи землевпорядного процесу, на яких можуть виникнути проблемні питання, пов'язані з реабілітацією міських територій та земель за межами населених пунктів, та шляхи їх розв'язання засобами містобудівних ГС.

Проблема № 1: визначення наявності або відсутності об'єктів нерухомості на земельній ділянці

Виходячи з вимог ст. 50 Закону України «Про землеустрій» проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок включають: «... копії правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомого майна для об'єктів будівництва III–V категорій складності, які розташовані на земельній ділянці» [6].

Уже на етапі прийняття таких змін до Закону «Про землеустрій» у грудні 2015 року Законом № 863-VIII [7] було очевидно, що фактична реалізація такої вимоги без серйозної інформаційної підтримки стане неможливою для більшості інженерів-землевпорядників.

Наприклад, на тематичних ресурсах, присвячених юридичним консультаціям у мережі Інтернет, можливо знайти такі коментарі до цієї норми: «Очевидно, що «дерев'яний садовий будиночок» не належить до будівель III–V категорій складності» [8].

Утім, якщо вірити положенням ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», категорія складності об'єкта будівництва визначається відповідно до будівельних норм та державних стандартів на підставі класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта будівництва. Віднесення об'єкта будівництва до тієї чи іншої категорії складності здійснюється проектною організацією і замовником будівництва.

Таким чином, землевпорядник потрапляє в ситуацію, коли можливість точно дізнатися, до якої категорії належить об'єкт, наявний на ділянці, відсутня. Це призводить до корупційних ризиків на етапі погодження проекту землеустрою, оскільки можливості обґрунтувати правильність складання проекту землеустрою у виконавця немає.

У випадку здійснення реабілітації колишніх промислових територій та зміни їх функціонального призначення ця проблема стає ще більш гострою, оскільки частина споруд, які колись були розташовані на таких територіях, може бути зруйнована, інші можуть бути об'єктами незавершеного будівництва, а в деяких випадках за капітальні споруди можуть бути помилково прийняті, наприклад, залізобетонні вироби, які призначалися для проведення будівельних робіт та не є самостійним об'єктом нерухомості.

Доречно відзначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 559 «Про містобудівний кадастр» [9] у загальному передбачається, що, наприклад, проектна документація на будівництво повинна входити до інформаційних ресурсів містобудівного кадастру.

У разі реалізації цієї вимоги інформаційна система забезпечення містобудівної діяльності може стати невід'ємним джерелом необхідних даних на етапі складання проекту землеустрою та «арбітром» прийняття правильного рішення про погодження або відхилення проекту землеустрою органом із земельних ресурсів за критерієм виконання або невиконання вимоги ст. 50 Закону України «Про землеустрій».

Також необхідно відзначити, що сам факт наявності чи відсутності об'єктів будівництва на території запроектованої земельної ділянки не входить до переліку об'єктів обліку Державного земельного кадастру. Використання ж для цього наявних на сьогодні планово-картографічних матеріалів Державного земельного кадастру не завжди дозволяє вирішити проблему з огляду на переважну застарілість картографічних ма-

теріалів та складність використання держслужбовцем недешифрованих ортофотопланів.

Отже, наявність чи відсутність об'єктів нерухомості може бути визначена лише в процесі проведення геодезистами топографічних знімань на етапі розроблення проекту відведення, але без доступу до даних містобудівної ГІС та можливості перевірити ці дані у держслужбовця, що приймає рішення.

Таким чином, на етапі виконання вимог ст. 50 Закону України «Про землеустрій» ГІС забезпечення містобудівної діяльності здатні виключити такі ризики:

- ризик, пов'язаний із неоднозначним визначенням категорії складності об'єкта, розташованого на ділянці;

- ризик подання недостовірних даних щодо наявності або відсутності об'єктів нерухомості на земельній ділянці.

Для того, щоб зробити це можливим, необхідно у свою чергу подолати процедурні перешкоди щодо відсутності обов'язкового етапу реєстрації проектної документації в містобудівному кадастрі та налагодження інформаційної взаємодії між містобудівним, Державним земельним кадастрами та іншими ГІС.

Проблема № 2: визначення необхідності погодження проекту землеустрою органами містобудування та архітектури

Вимогами ч. 2 ст. 186-1 Земельного кодексу України [10] встановлено, що проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки за межами населеного пункту, на якій розташовано об'єкт будівництва або планується розташування такого об'єкта, подається на погодження до структурних підрозділів районних відповідних державних адміністрацій у сфері містобудування та архітектури.

При цьому в процесі реабілітації порушених земель і проектування земельних ділянок з метою їх подальшого сільськогосподарського, ландшафтно-рекреаційного використання або розроблення робочого проекту землеустрою з рекультиваційних заходів постає питання, чи необхідно направляти такий проект землеустрою на погодження до відповідного органу містобудування та архітектури.

По-перше, неоднозначні тлумачення може викликати спроба встановити, чи планується на земельній ділянці розташування об'єкта будівництва. З одного боку, можливість зацікавленої особи (землекористувача згідно з проектом землеустрою) здійснювати розташування об'єкта будівництва на земельній ділянці визначається цільовим призначенням земельної ділянки згідно з цим проектом землеустрою, тобто, наприклад, проект землеустрою земельної ділянки сільськогосподарського,

лісогосподарського або природоохоронного призначення не потребує погодження з органом містобудування та архітектури.

Попри це, незважаючи на відсутність у землекористувача планів розташування нового об'єкта будівництва, такі плани можуть бути наявні у місцевих органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Так, органи Держгеокадастру у дискусіях, що неодноразово проводилися в рамках Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, підтвердили, що наявність у планувальній (містобудівній) документації запроектованих на перспективу об'єктів будівництва за межами населених пунктів відповідає формулюванню ч. 2 ст. 186-1 Земельного кодексу, тобто в таких випадках проект землеустрою потребуватиме погодження з органом архітектури незалежно від цільового призначення земельної ділянки.

З'ясувати ж, чи є запланованим на певній території розташування будь-яких об'єктів будівництва, наприклад комунальної інфраструктури, на етапі розроблення проекту землеустрою має дозволити використання інженером-землевпорядником на цьому етапі ГІС планувального призначення (інформаційної системи містобудівного кадастру).

По-друге, існує ризик неправильного тлумачення терміна «об'єкт будівництва», оскільки чинним законодавством [1] передбачено віднесення до будівництва не тільки створення нових об'єктів, а і їх реконструкції, а також знесення, що може бути особливо актуальним у процесі реабілітації міських територій та ліквідації об'єктів промислового призначення з подальшим використанням вивільнених територій як вільних від капітальної забудови.

Для вирішення питання наявності на земельній ділянці, на яку розробляється проект землеустрою, об'єктів, які можуть потребувати знесення, також може бути застосована ГІС містобудівного кадастру, оскільки згідно з п. 30 Положення про містобудівний кадастр [9] саме вона призначена для обліку інформації про будинки і споруди, їх правовий режим, технічний стан, архітектурну та історико-культурну цінність, що може мати ключове значення для прийняття рішення про їх знесення та можливість погодження проекту землеустрою такої ділянки.

Таким чином, на етапі виконання вимог ч. 2 ст. 186-1 Земельного кодексу України ГІС забезпечення містобудівної діяльності здатні виключити такі ризики:

- ризик, пов'язаний із неоднозначним визначенням намірів щодо забудови земельної ділянки з боку зацікавленої особи (землекористувача), органів державної влади або органів місцевого самоврядування;

– ризик відсутності достовірних даних щодо наявності або відсутності об'єктів будівництва на земельній ділянці, зокрема таких, які потребують знесення для реалізації цільового призначення земельної ділянки.

Для того, щоб зробити такий шлях вирішення цих проблемних питань можливим, необхідне впровадження ефективної взаємодії між системами містобудівного та Державного земельного кадастрів або, як тимчасовий захід, включення викопіювань з матеріалів містобудівного кадастру у склад проекту землеустрою.

Проблема № 3: визначення наявності зон обмежень у використанні земель та режимоутворюючих об'єктів

Законами України «Про землеустрій» [6] та «Про Державний земельний кадастр» [5] передбачається включення до складу проекту землеустрою та внесення до Державного земельного кадастру інформації про обмеження у використанні земельної ділянки, у тому числі межі частини земельної ділянки, на яку розповсюджується дія обмеження, а також інформації про режимоутворюючі об'єкти, які викликають необхідність накладення таких обмежень.

Наказом Держкомзему від 29.12.2008 № 643 «Про Класифікатор обмежень та обтяжень у використанні земельних ділянок» [11] передбачено, зокрема, визначення охоронних зон навколо інженерних комунікацій, об'єктів зв'язку, енергетичної системи, промислових об'єктів тощо.

Разом з тим, питання щодо того, якими мають бути джерела інформації для встановлення відомостей про наявність чи відсутність таких об'єктів, залишається відкритим.

Неврахування відомостей про такі об'єкти на етапі розроблення проекту землеустрою в свою чергу може призвести до неможливості прийняття позитивного рішення щодо затвердження такого проекту землеустрою, а в окремих випадках – до неможливості фактичного використання отриманих в оренду або викуплених земельних ділянок.

Як приклад такої ситуації можна навести неможливість фактичної забудови однієї з земельних ділянок на території м. Києва, яка була придбана у 2007 році майже за 1 млрд гривень. Одним із чинників, який унеможлилював фактичне використання земельної ділянки, в цьому випадку стала наявність охоронної зони підземного газопроводу високого тиску [12].

Ця проблема може бути особливо гострою у випадках реабілітації колишніх промислових територій та зміни їх використання на житлову забудову тощо. Наявність на таких територіях об'єктів підвищеної небезпеки, підземних комунікацій та інших об'єктів може бути неочевид-

ною на перший погляд, але в подальшому призвести до суттєвих ускладнень та додаткових витрат на їх перенесення або ліквідацію.

Запобігти виникненню подібних ситуацій на етапі здійснення землепорядних вишукувань може використання відомостей детальних планів території та графічних матеріалів за результатами інженерних викушувальних.

Так, згідно з п. 4.1 ДБН Б.1.1-14:2012 «Склад та зміст детального плану території» [13] саме він розробляється з метою визначення усіх планувальних обмежень та містить відомості схеми інженерних мереж, споруд і використання підземного простору, тобто має містити усю необхідну інформацію для прийняття рішень у таких випадках. Ці відомості, згідно з вимогами ст. 22 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», у вигляді профільних геопросторових даних вносяться до містобудівного кадастру відповідного рівня після затвердження такої містобудівної документації.

Також згідно з пп. 5.3.2, 5.3.3 ДБН А.2.1-1-2014 «Інженерні вишукування для будівництва» [14] носієм інформації про ситуацію та рельєф місцевості, будівлі, інженерні споруди та інженерні комунікації є інженерно-топографічний план, який створюється при інженерно-геодезичних вишукуваннях для планування територій та ведення містобудівного кадастру. При цьому згідно з вимогами п. 5.1.8 цих же ДБН матеріали інженерно-геодезичних вишукувань повинні зберігатися в цифровій формі відповідно до єдиної системи класифікації та кодування об'єктів містобудування в службі містобудівного кадастру.

Виходячи з викладеного вище можна дійти висновку, що використання даних, які мають бути внесені до містобудівних ГІС, на етапі землепорядних вишукувань дало б можливість уникнути таких ризиків:

- ризик неврахування відомостей щодо наявності зон обмежень у використанні земель та режимоутворюючих об'єктів на земельних ділянках, що підлягають проектуванню, або навколо них;

- ризик неправильного визначення координат на місцевості меж зон обмежень у використанні земель, а також фактичного місцеположення підземних інженерних споруд, що можуть виявитися режимоутворюючими об'єктами.

Для того, щоб зробити це можливим, необхідно у свою чергу подолати процедурні перешкоди щодо встановлення єдиних форматів обмінних файлів для матеріалів цифрових інженерно-топографічних планів і детальних планів території та виключити розбіжності у системах координат, що використовуються на сьогодні для ведення Державного

земельного кадастру, містобудівних кадастрів і складання інженерно-топографічних планів.

Висновки. Узагальнюючи викладене в цій статті, можна дійти висновків, що повсюдне використання ГІС планування територій (зокрема, містобудівного кадастру) при здійсненні землепорядних вишукувань на територіях, що підлягають реабілітації та рекультивациі, може дозволити зменшити як корупційні, так і комерційні ризики, а також спростити та пришвидшити процес збору офіційних даних щодо об'єкта проектування. У свою чергу, необхідними умовами для досягнення такого результату з боку країни є налагодження ефективної інформаційної взаємодії між державними та муніципальними ГІС і створення умов постійного наповнення цих систем актуальними даними.

Список літератури

1. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 34. – С. 343.

2. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1997 р. № 1355 «Про Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру» [Електронний ресурс]. – 2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1355-97-%D0%BF>

3. *Підлипна М.П.* Використання ГІС технологій для здійснення зонування земель / М.П. Підлипна // Молодий вчений. – 2015. – № 2. – С. 8–10.

4. *Проект* Закону України «Про Національну інфраструктуру геопросторових даних» [Електронний ресурс] // Держгеокадастр. – 2016. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/info/proekt-zakonu-ukrainy-pro-natsionalnu-infrastrukturu-geoprostorovykh-danykh/>

5. Закон України «Про Державний земельний кадастр» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 8. – С. 61.

6. Закон України «Про землеустрій» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 36. – С. 282.

7. Закон України «Про внесення зміни до статті 50 Закону України «Про землеустрій» щодо спрощення процедури виготовлення проектів землеустрою для відведення земельних ділянок» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – С. 38.

8. *Затвердження* проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки [Електронний ресурс] // Стоп корупція. – 2016. – Режим доступу: <http://anticorruption.in.ua/comment/1444>

9. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 559 «Про містобудівний кадастр» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – С. 55.

10. *Земельний кодекс* України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 3. – С. 27.

11. *Наказ* від 29 грудня 2008 р. № 643 «Про Класифікатор обмежень та обтяжень у використанні земельних ділянок» [Електронний ресурс] // Державний комітет по земельних ресурсах України. – 2008. – Режим доступу: <http://www.shels.com.ua/document.htm?doc=581>

12. *Компанія* «Баски Плюс – 2004 рік» намерена інвестувати \$ 1,5 млрд в застройку земучастка 113,5 га на Оболони [Електронний ресурс] // Газета «Дело». – 2007. – Режим доступу: <https://delo.ua/business/kompanija-baski-pljus---2004-p-30588/>

13. *Державні* будівельні норми ДБН Б.1.1-14:2012 «Склад та зміст детального плану території». – К.: Мінрегіон України, 2012. – 22 с.

14. *Державні* будівельні норми ДБН А.2.1-1-2014 «Інженерні вишукування для будівництва». – К.: Мінрегіон України, 2014. – 126 с.