

УДК 528.442

П.Савков, канд.техн.наук, доцент,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ
Н.Левінськова, доцент,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ
Ю.Криць, курсант,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2217.2020.44.63-67>

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ РОБІТ З ЗЕМЛЕУСТРОЮ НА ТЕРИТОРІЇ ВІЙСЬКОВИХ МІСТЕЧОК

У статті висвітлюються основні аспекти нормативно-правової бази земельного кадастру в Україні. Визначено недоліки існуючої, не ефективно діючої, земельно-кадастрової системи, які істотно підвищують конфліктний потенціал земельних відносин. Розглядаються передумови створення ефективної земельно-кадастрової системи на прикладі землевпорядкувальних робіт в Міністерстві оборони України. Охарактеризовано стан сучасного державного земельного кадастру України. Висвітлено передумови розроблення цілісної системи заходів, яка дозволить кардинально удосконалити систему ведення державного земельного кадастру в Україні. Окреслені причини відсутності проведення всеохоплюючої реєстрації ділянок земель оборони Міністерством оборони України. Визначені актуальні проблеми земель оборони у ЗСУ. Виокремлені системні недоліки, які заважають всебічному та законному використанню нерухомого активу Збройних Сил України. З метою приведення до законодавчої бази реєстру земельних ділянок та нерухомого майна розглянуто передумови створення автоматизованої системи реєстру земель та нерухомого майна Збройних Сил України. Надані пропозиції щодо створення центру землеустрою, кадастру та реєстрації земельних ділянок при МОУ, що узгоджуватиме питання землеустрою, кадастру та реєстрації земельних ділянок при МОУ, що узгоджуватиме питання землеустрою, кадастру та реєстрації земельних ділянок при МОУ. Для забезпечення прямого контролю за процесом оперативного втручання визначено філіали, які підпорядковуватимуться центру. Запропоновано комплекс пропозицій щодо створення ефективного управління земельним фондом Збройних Сил України, які дадуть можливість не лише проведення повної інвентаризації усього майна, а й суттєво пришвидшать процес передачі земельних ділянок Міністерству оборони України.

Ключові слова: земельний кадастр, земельна ділянка, кадастрова карта, землевпорядні роботи, військове містечко.

Постановка проблеми. Сучасний державний земельний кадастр України характеризується значною кількістю проблем, що пов'язані із невизначеністю правового статусу земельно-кадастрових відомостей та порядку ведення кадастру, недостатньою достовірністю та повнотою існуючої земельно-кадастрової інформації, майже повною відсутністю реєстраційних даних щодо обмежень у використанні земель, недостатньою автоматизацією та інформатизацією кадастрово-облікових процедур, відсутністю документального статусу у електронних кадастрових даних тощо.

Відсутність ефективно діючої земельно-кадастрової системи істотно підвищує конфліктний потенціал земельних відносин, адже недостовірність зафіксованих у кадастрі просторових характеристик земельних ділянок унеможливує точну ідентифікацію прав на землю та справедливе вирішення земельних суперечок.

Істотно ускладнюється державний контроль за використанням та охороною земель, відсутні передумови для регулярного проведення моніторингу земель та ґрунтів [4]. Земельний кадастр вже фактично не відіграє ролі головного джерела інформації для проведення землеустрою та оцінки земель.

Сформована в Україні система ведення земельного кадастру містить у собі значні корупційні ризики, які переважно пов'язуються із делегуванням функцій ведення державного реєстру земель господарюючому суб'єкту, непрозорістю адміністративних процедур виготовлення та державної реєстрації правовстановлюючих документів на землі ділянки [11].

Нинішнє українське законодавство не містить процедур, які б дозволяли масово здійснювати виправлення помилок у державному земельному кадастрі, в тому числі у порядку інвентаризації земель. При цьому слід мати на увазі, що «уточнення» просторових характеристик земельних ділянок,

переоформлення «неправильних» правовстановлюючих документів, уточнення оціночних показників земельних ділянок тягне за собою не лише коригування реєстраційних відомостей про земельні ділянки, але й переоформлення «неправильних» правовстановлюючих документів, уточнення оціночних показників земельних ділянок, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, а також притягнення до відповідальності осіб, які раніше некоректно виконали землевпорядні та топографо-геодезичні роботи [10]. В сучасних умовах, виправлення помилок у державному земельному кадастрі можливо переважно у судовому порядку із залученням судової експертизи.

Таким чином, досить важливим завданням землевпорядної, економічної та правової науки стає розроблення цілісної системи заходів, яка дозволить кардинально удосконалити систему ведення державного земельного кадастру в Україні [12].

Актуальність дослідження. На сучасному етапі, створення ефективної земельно-кадастрової системи належить до числа найважливіших передумов сталого розвитку ринкових земельних відносин, адже саме на земельний кадастр покладається вирішення завдання обліку усіх одиниць земельної власності, лише на його основі здійснюється реальне гарантування прав на земельні ділянки, а саме у складі кадастру здійснюється оцінювання земель для фіскальних та регуляторних цілей.

Сучасний державний земельний кадастр України характеризується значною кількістю проблем, що пов'язані із невизначеністю правового статусу земельно-кадастрових відомостей та порядку ведення кадастру, недостатньою достовірністю та повнотою існуючої земельно-кадастрової інформації, майже повною відсутністю реєстраційних даних щодо обмежень у використанні земель, недостатньою

автоматизацією та інформатизацією кадастрово-облікових процедур, відсутністю документального статусу у електронних кадастрових даних тощо.

Землевпорядкувальні роботи в Міністерстві оборони України є однією з найактуальніших задач сьогодення. Так склалося, що на сьогоднішній день Збройні Сили України мають ряд поточних проблем, а саме:

- Не зареєстровані земельні ділянки Міноборони, тобто не присвоєні кадастрові номери, не визначена загальна площа земель.
- Земельні ділянки не передані в постійне користування МОУ.
- Немає узгодженості, щодо дій між військовими частинами та місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування.
- До сьогодні немає ладу у військових містечках, а також поділу земельних ділянок (службову, казармену, тощо).
- Абсолютно не існує контролю в сфері житлового будівництва для військовослужбовців та їх сімей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За даними другої частини звіту тимчасової слідчої комісії Верховної ради України, щодо фактів розкрадання в ЗСУ та підриву обороноздатності держави у період з 2004 по 2017 роки, визначені величезні розбіжності між даними оборонного відомства і Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру щодо площ земель, відведених під розміщення військових частин і підрозділів на всій території держави, становила близько 118 тис. гектарів. Близько 30% земель оборони й на сьогодні не мають правовстановлюючих документів і кадастрових номерів. Відзначається, що за результатами аналізу наданої Фондом державного майна інформації щодо 12 890 об'єктів нерухомості (будівель і споруд), які у період 2004-2014 рр. перебували на балансі державних підприємств, установ та організацій Міноборони, щодо якого прийнято управлінські рішення, зокрема відчужено, списано, передано у комунальну власність, передано до сфери управління іншому органу державної влади, інше (реалізовано із сфери управління) згідно даних Державного реєстру

Мета статті. Визначення проблематики та подальших напрямків розвитку оцінки земельних ресурсів. Надання рекомендацій щодо проведення робіт з землеустрою на території військових містечок.

Наукова новизна. Полягає у визначенні проблем та подальших напрямків розвитку земельних ресурсів, що знаходяться в розпорядженні Міністерства оборони України.

Викладення основного матеріалу дослідження. Керуючись Законом України «Про державний земельний кадастр» № 3613-VI від 7 липня 2011 року [3]. Державний земельний кадастр – це єдина геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України. Державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб. Державний земельний кадастр базується на таких основних принципах: обов'язковості внесення до Державного земельного кадастру відомостей про всі його об'єкти; єдності методології

ведення Державного земельного кадастру; об'єктивності, достовірності та повноти відомостей у Державному земельному кадастрі; внесення відомостей до Державного земельного кадастру виключно на підставі та відповідно до цього Закону; відкритості та доступності відомостей до Державного земельного кадастру, законності їх одержання, поширення і зберігання; безперервності внесення до Державного земельного кадастру відомостей про об'єкти Державного земельного кадастру, що змінюються; документування всіх відомостей Державного земельного кадастру.

Державний земельний кадастр ведеться на електронних та паперових носіях [5]. У разі виявлення розбіжностей між відомостями на електронних та паперових носіях пріоритет мають відомості на паперових носіях. Геодезичною основою для Державного земельного кадастру є державна геодезична мережа. Картографічною основою Державного земельного кадастру є карта (план), що складаються у формі і масштабі відповідно до державних стандартів, норм та правил, технічних регламентів. Для формування картографічної основи Державного земельного кадастру використовується єдина державна система координат [8]. Внесення відомостей до Державного земельного кадастру і надання таких відомостей здійснюється державними кадастровими реєстраторами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин [6].

Документи, які створюються під час ведення Державного земельного кадастру:

- Під час його ведення (індексні кадастрові карти; кадастрові карти (плани)).

- Копії документів Державного земельного кадастру, а також документів, що стали підставою для внесення відомостей до нього, можуть бути вилучені в органів, що здійснюють ведення Державного земельного кадастру, лише за рішенням відповідних державних органів, прийнятим у межах їх повноважень, визначеним законом [3].

Кадастрова карта (план):

1. Кадастрова карта (план) ведеться для актуалізованого відображення у часі об'єктів Державного земельного кадастру у межах кадастрового кварталу, кадастрової зони, у цілому в межах території адміністративно-територіальної одиниці (село, селище, район, область, Автономна Республіка Крим). Частина Генерального плану військового містечка №6 смт. Городок (Рис 1).

2. Кадастрова карта (план) ведеться в електронній (цифровій) формі.

3. Зміст та вимоги щодо відображення інформації на кадастровій карті (плані) встановлюються Порядком ведення Державного земельного кадастру.

4. Складовою частиною кадастрового плану (карти) є індексна кадастрова карта (план), порядок складання якої встановлюються Кабінетом Міністрів України.

5. Викопіювання з кадастрової карти (плану) може бути надане фізичним та юридичним особам. Порядок надання такого викопіювання встановлюється Порядком ведення Державного земельного кадастру.

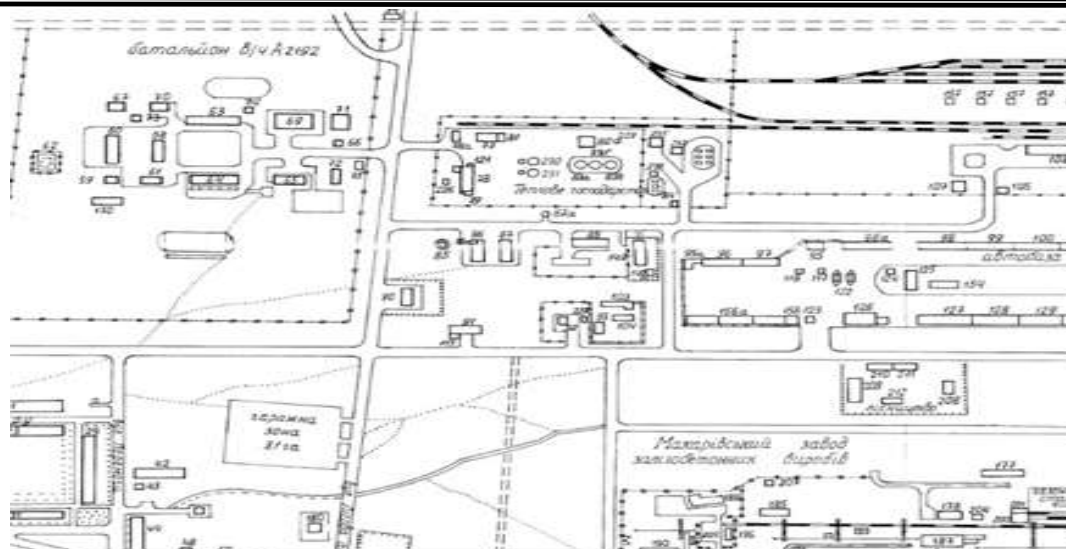


Рис. 1. Частина Генерального плану військового містечка №6 смт. Городок

У Збройних Силах України 80 відсотків земельних ділянок не зареєстровані, тобто не присвоєні кадастрові номери та земельні ділянки не передані в постійне користування для потреб оборони, що в свою чергу: по-перше – суперечить Статті 79-1[6] (Формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав) Земельного Кодексу України в якій зазначено, що Земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера, та Закону України «Про землеустрій», що призводить до відчуження земель та нерухомого майна місцевими органами влади та іншими господарськими суб'єктами[9]. Водночас, є проблематика руйнування та незаконного заволодіння спорудами та будівлями.

Причина того, що за 25 років Міністерство оборони України не зареєструвало свої земельні ділянки полягає в тому, що немає системного підходу до цієї проблеми, усі відповідальні особи, ніби над цим і працюють, але належного результату немає. В інших міністерствах та відомствах на 85% зареєстровані права постійного користування на земельні ділянки [7].

Водночас, варто зазначити, що країна в очікуванні відміни мораторію на продаж землі. Відомо, що Верховна рада України прийняла в цілому законопроект щодо скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення з 1 липня 2021 року. З моменту відміни мораторію, відразу ж розпочнеться відтік втрат земельних ділянок, їх масове відчуження. Цьому сприятиме ще й децентралізація влади, передача на місця не тільки владних повноважень, а й усього господарського масиву. Хоча, переважно в судах і будуть позовні заяви від Міністерства оборони України, судді розглядатимуть справи на місцях, громада керуватиметься «Земельним кодексом України» в частині того, що земельні ділянки, які не відведені протягом тривалого часу, переходять в їх користування, а рішення прийматимуть на основі голосування органів місцевого самоврядування, які і є розпорядниками тих земель. Управління нормативно методичного забезпечення та моніторингу володіння, використання та розпорядження нерухомого майна та земель під час проведення моніторингу за використанням, володінням та розпорядженням земельними ділянками та нерухомим майном провело аналіз, та виявило системні недоліки, які заважають

всебічному та законному використанню нерухомого активу Збройних Сил України, а саме:

- Не всі земельні ділянки які мають державний акт перереєстровані до 1 січня 2013 року як того вимагає «Земельний кодекс України», що унеможливорює ефективне управління ділянкою (здача в оренду, законне будівництво на земельній ділянці, тощо) та призводить до втрат частини земельної ділянки [1].

- Облік фондів та майна ведеться незалежно підрозділами квартирно-експлуатаційних органів, підрозділів Управління капітального будівництва, начальниками Гарнізонів, командирами військових частин та державних підприємств, які не взаємопов'язані між собою та не мають єдиної структури та спільної бази даних.

- При передачі нерухомого майна на баланс не проводиться формування земельної ділянки та її реєстрація, що призводить до автоматичної втрати земельних ділянок разом з нерухомим майном [6].

- Багато земельних ділянок, які знаходяться на балансі квартирно-експлуатаційних органів, насправді давно уже знаходяться на балансі інших органів місцевого самоврядування або приватних осіб.

- Відсутність сформованих земельних ділянок та їх реєстрації призводить до того, що змінюється цільове призначення земельних ділянок, вони втрачають категорію земель оборони, що в подальшому призводить до їх відчуження, а землі оборони відповідно до статті 77 Земельного кодексу України перебувають виключно в Державній власності, таким чином втрачається Державне майно, а це вже міна уповільненої дії.

- Немає узгодженості в діях між військовими частинами та органами влади та самоврядування.

- Відсутність сертифікованих фахівців у сфері землеустрою (ліцензійні умови) [13].

- Недостатня чисельність особового складу та низька укомплектованість сучасними високоточними геодезичними засобами для виконання великомасштабного топографічного знімання.

- Відсутність прямого замовлення Головним квартирно-експлуатаційним управлінням на виготовлення технічної документації та проектів землеустрою у топографічній служби [7].

Зазначені проблеми призводять до того, що військові частини залучені до виконання землевпорядних робіт спроможні виконувати лише графічні частини проектів землеустрою – комплекс топографо-геодезичних робіт, а основне призначення, виготовлення проектів землеустрою та технічну документацію, щодо передачі земельних ділянок в постійне користування для потреб оборони – не можуть.

Пропозиції щодо покращення. Відповідно до Конституції України, Земельного кодексу України, Законів України [2] "Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність", "Про планування і забудову територій", "Про землеустрій" є пропозиція створити та підпорядкувати Головному управлінню у сфері землевпорядкування МОУ Центр землеустрою, кадастру та реєстрації земельних ділянок чисельністю 18 осіб (10 військовослужбовців та 8 службовців ЗСУ) за рахунок чисельності підрозділів МОУ та ГШЗСУ, які мають сертифікати інженера-землевпорядника, сертифікат інженера-геодезиста, сертифікат експерта з технічного обстеження будівель і споруд – що надасть ліцензію для проведення комплексу землевпорядних, топографо-геодезичних, вишукувальних та обстежувально-будівельних робіт як Управлінню, так і Збройним Силам України в цілому.

Для забезпечення прямого контролю за процесом та оперативного втручання відділи землевпорядкувальних робіт за штатом мирного часу (включаючи особливий період) 115 картографічного центру (смт. Коцюбинське, Київська обл.), 13 фотограмметричного центру (м. Одеса), 161 топогеодезичного центру (Чернівці), 64 топогеодезичного центру (Шепетівка, Хмельницька обл.) підпорядкувати Центру як філіали.

На Центр покласти наступні задачі:

- виготовлення технічної документації та проектів землеустрою на земельні ділянки землекористувачів Збройних Сил України, та реєстрація постійного користування;
- забезпечення взаємодії між підрозділами Збройних Сил України та підрозділами містобудування та архітектури, державною службою геодезії, картографії та кадастру, та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення виконання ліцензійних умов;
- організація, проведення та повний супровід виготовлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки, на які відсутні Державні акти та реєстрації тих, на яких Державні акти наявні;
- організація та повний супровід виготовлення картографічних матеріалів на земельні ділянки для передачі нерухомого військового майна;
- визначення дійсної, фактичної площі земель оборони, що дозволить сформувати єдину базу даних;
- розмежування земельних ділянок (службова, казармена тощо);
- залучення підрозділів Державної служби геодезії, картографії та кадастру для виконання комплексу робіт (за потреби);
- створення та наповнення системи реєстру земель та нерухомого майна Збройних Сил України.

Разом з тим, з метою приведення до законодавчої бази реєстру земельних ділянок та нерухомого майна пропонується створити автоматизовану систему реєстру земель та нерухомого майна Збройних Сил України.

Практична частина. Всі вище викладені пропозиції дадуть можливість не лише повної інвентаризації

усього майна, а й суттєво пришвидшить процес передачі земельних ділянок Міністерству оборони України. Дадуть змогу налагодити взаємодію між підрозділами Збройних Сил України, підрозділами містобудування та архітектури, державною службою геодезії, картографії та кадастру;

Дозволить упорядкувати:

1. Реєстрацію земель, будівель та споруд.
2. Витрати бюджетних коштів.
3. Забезпечення початку будівництва житла для військовослужбовців.
4. Упорядкування земельний фонд у військових містечках та землях Міноборони.
5. Поповнення бюджету Міністерства оборони України за рахунок виконання робіт як суб'єкта господарювання.
6. Створення реального житлового фонду.
7. Дохід від ефективного використання земельних ділянок і нерухомого майна.

Висновки з досліджень. В результаті дослідження нормативно-правової бази, проблематики, що виникає при землевпорядкуванні та особливості проведення робіт з землеустрою на території військових містечок було надано пропозиції з створення та підпорядкування Головному управлінню у сфері землевпорядкування МОУ Центр землеустрою, кадастру та реєстрації земельних ділянок для визначення дійсної та фактичної площі земель оборонного призначення, виготовлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки на які відсутні Державні акти, розмежування земельних ділянок на (службову, казармену, тощо). Запропоновані пропозиції дозволять скоротити витрати Міністерства Оборони України на послуги цивільних підприємств, створити реальний житловий фонд, що є пріоритетним завданням для створення побуту військовослужбовців та їх сімей, а також надасть можливість упорядкувати земельний фонд у військових містечках.

Перспективи подальших досліджень. Щоб зрозуміти величезні масштаби тіньового, недоцільного, незаконного використання та відчуження земель оборони виникає нагальна потреба у дослідженні повноти виконання землевпорядкувальних робіт на територіях підпорядкованих оборонним відомствам, та аналізі обліку земель, в наслідок чого проведення його осучаснення з використанням новітніх технологій. Якнайшвидше необхідно здійснити підрахунок, та узагальнення усіх земель для встановлення реальних цифр щодо використання земель як на мирній території так і на території ООС.

Список використаних джерел:

1. Гнаткович Д.І., Сохнич А.Я., Столярчук Ю.Д. Земельно-правовий процес приватизації земельних ділянок у містах: навчально методичний посібник. Львів, держ. аграр. ун-т, 1997. 90 с.
2. Закон України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» станом на 27 грудня 2012 р. Відом. Верхов. Ради України (ВВР). 1999. №5-6. С.46.
3. Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 07 липня 2011 року № 3613-VI. URL: https://kodeksy.com.ua/pro_derzhavnij_zemel_nij_kadastr.htm
4. Землевпорядний вісник. 2010. №5. С. 7-8.
5. Кадастрова карта. URL: «<http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>» (дата звернення: 10.01.2020).
6. Кадастр нерухомості: моногр. / Перович Л.М. та ін. Львів: Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка". 2003. 120 с.
7. Офіційний портал Міністерства Оборони України: URL: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/vidchuzhennya-vijskovogo-majna/normativno-pravova-baza/perelik-normativno-pravovih-aktiv-z-pitan-vidchuzhennya-neruhomogo-vijskovogo-majna-ta-zemel-oboroni.html> (дата звернення: 21.01.2020).
8. Микола О.Я., Ступень М.Г., Пересоляк В.Ю. Кадастр природних ресурсів: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Львів: «Новий Світ – 2000». 2006. 192 с.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних Сил і Державної спеціальної служби транспорту» від 22 травня 2013 р. № 436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-2013-%D0%BF#Text>

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. № 835 Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами

адміністративних послуг. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2011-%D0%BF#Text>

11. Перович Л. Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. Випуск II (22), 2011, с.40

12. Топографо-геодезична та картографічна діяльність. Законодавчі та нормативні акти: в 2 ч. Вінниця: Антекс, 2000. Ч. 1.

13. Підрозділ «Державний реєстр сертифікованих інженерів-землевпорядників» розділу «Ліцензування та сертифікація». URL: «<http://www.dazru.gov.ua>» (дата звернення: 14.11.2019).

Надійшла до редколегії 21.09.2020

P.Savkov, PhD in Technical Science, Associate Professor,
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv
N.Levinskova, Associate Professor,
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv
Yu.Kryth, kadet,
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

PECULIARITIES OF LAND MANAGEMENT WORKS ON THE TERRITORY OF MILITARY BASES

The article focuses on the main legal aspects of the land registry system in Ukraine. Research allowed to identify the shortcomings of the existent, inefficient land registry system, which significantly increase the conflict potential of land matters. The article also covers the preconditions needed for the establishment of an efficient land registry system based on the lessons learned from land surveying activities of the Ministry of Defense. Moreover, it provides a comprehensive description of the current state of the national land registry system of Ukraine. The paper highlights factors enabling the development of a cohesive system of measures, that would allow to significantly improve management of the land registry system of Ukraine. A list of reasons has been provided, justifying a lack of an all-encompassing registration of the military land parcels of the Ministry of Defense of Ukraine. Besides, many other topical issues related to the military land were identified, including systematic shortcomings that intervene with the comprehensive and legal usage of real estate assets of the Armed Forces of Ukraine. In order to ensure that the real estate and land parcel management system conforms to the law, preconditions for the establishment of a computerized military land and real estate registration system were identified. Research findings included suggestions related to the establishment of land management, registry and land registration center in the structure of MOD, which would deal with issues related land management, registry and land registration. To ensure direct control and timely response such center would have subordinated detachments. The article provides a list of suggestions for the establishment of an efficient control over the land fund of the Armed Forces of Ukraine, which will not only simplify the process of stock taking, but also will speed up the process of land parcel transfer to the Ministry of Defense of Ukraine.

Key words: land registry, land parcel, registry map, land management activities, military base.