

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.2.28>

СУЧАСНІ ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО КАДАСТРОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ РЕФОРМИ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ

Ігнатенко І.В.,

*кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-0398-989X*

Лейба Л.В.,

*кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-1669-3409*

Ігнатенко І.В., Лейба Л.В. Сучасні правові підходи до кадастрової діяльності в умовах реформи просторового планування.

На сьогодні особливого значення набуває просторове планування як один із ключових елементів післявоєнної відбудови та розвитку територій. З метою підвищення ефективності цього процесу Уряд України ініціював інноваційний експериментальний проєкт, що передбачає впровадження Містобудівного кадастру на державному рівні. Цей проєкт повинен стати фундаментальним інструментом для комплексної реконструкції міст і сіл, формування сталих громад та стратегічного планування територій з урахуванням безпекових, соціальних, економічних і екологічних чинників. В результаті, Кадастр об'єднає 7 систем та реєстрів у сфері будівництва. Функціонування містобудівного кадастру як цілісної системи повинно суттєво полегшити діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а також сприяти активнішому залученню інвесторів. Створення єдиної, інтегрованої бази просторової та правової інформації дасть змогу оперативно отримувати дані про поточний стан об'єктів, їх правовий статус, інженерну інфраструктуру, обмеження у використанні, а також наявні містобудівні умови й перспективи розвитку територій.

Однак в Україні й досі не завершено повне наповнення баз даних як Державного земельного кадастру, так і містобудівних кадастрів. Незважаючи на запроваджені реформи та цифрові інструменти, фактична інформаційна база залишається фрагментарною, що суттєво ускладнює реалізацію ефективної політики просторового планування та стримує розвиток електронних сервісів у сфері будівництва й землекористування.

Крім того, наявність трьох відокремлених кадастрово-реєстрових систем в Україні – земельного кадастру, реєстру прав на нерухомість та містобудівного кадастру – створює істотні ризики неузгодженості даних, дублювання функцій та надмірної бюрократизації процесів. Існуюча інституційна фрагментація викликає численні виклики як на рівні планування, так і в частині реалізації просторових рішень. Наукові підходи до вирішення цієї проблеми розходяться: від пропозицій інституційного об'єднання систем реєстрації прав і кадастру, до ідей інформаційної інтеграції без організаційного злиття, та навіть радикального перегляду доцільності самого існування окремого містобудівного кадастру.

Реалізація ідеї Містобудівного кадастру на державному рівні – це безумовно прогресивний крок, але на цьому шляху існує низка серйозних проблем та викликів. Зокрема, брак актуальної містобудівної документації, особливо на місцевому рівні; відсутність єдиних стандартів подання та оновлення геопросторових даних; ведення кадастрів переважно реалізується на двовимірних «движках», що не відповідає сучасним вимогам просторового планування; відсутність 3D-моделювання, яке критично важливе для ефективного управління вертикальним простором у щільно

забудованих містах; недостатнє фінансування з боку держави, зокрема, відсутність стабільних субвенцій для органів місцевого самоврядування на оцифрування документації; законодавство не повною мірою регламентує механізми інтеграції кадастрів, обміну даними та відповідальності за їх ведення; відсутні чіткі механізми контролю повноти та достовірності даних, що може перетворити кадастр на джерело дезінформації та ін.

Ключові слова: кадастрова діяльність; державний земельний кадастр; містобудівний кадастр; просторове планування; містобудівна діяльність; планування територій; землі територіальних громад; використання земель; охорона земель; управління землями; оформлення прав на землю, державна реєстрація.

Ignatenko I.V., Leiba L.V. Modern legal approaches to cadastral activities in the context of spatial planning reform.

Today, spatial planning is gaining particular importance as one of the key elements of post-war reconstruction and development of territories. In order to increase the efficiency of this process, the Government of Ukraine initiated an innovative pilot project that envisages the implementation of the Urban Planning Cadastre at the state level. This project should become a fundamental tool for the comprehensive reconstruction of cities and villages, the formation of sustainable communities and strategic planning of territories, taking into account security, social, economic and environmental factors. As a result, the Cadastre will unite 7 systems and registers in the field of construction. The functioning of the urban planning cadastre as an integrated system should significantly facilitate the activities of state authorities and local governments, as well as contribute to a more active involvement of investors. The creation of a single, integrated database of spatial and legal information will allow for the prompt receipt of data on the current state of objects, their legal status, engineering infrastructure, restrictions on use, as well as existing urban planning conditions and prospects for the development of territories.

However, in Ukraine, the full filling of the databases of both the State Land Cadastre and the urban planning cadastres has not yet been completed. Despite the reforms and digital tools introduced, the actual information base remains fragmented, which significantly complicates the implementation of an effective spatial planning policy and hinders the development of electronic services in the field of construction and land use.

In addition, the presence of three separate cadastral and registration systems in Ukraine – the land cadastre, the register of real estate rights and the urban planning cadastre – creates significant risks of data inconsistency, duplication of functions and excessive bureaucratization of processes. The existing institutional fragmentation causes numerous challenges both at the planning level and in terms of the implementation of spatial solutions. Scientific approaches to solving this problem diverge: from proposals for the institutional unification of the systems of registration of rights and the cadastre, to ideas for information integration without organizational merger, and even a radical revision of the feasibility of the very existence of a separate urban planning cadastre.

The implementation of the idea of the Urban Planning Cadastre at the state level is certainly a progressive step, but there are a number of serious problems and challenges on this path. In particular, the lack of up-to-date urban planning documentation, especially at the local level; the absence of unified standards for submitting and updating geospatial data; cadastre management is mainly implemented on two-dimensional «engines», which does not meet modern spatial planning requirements; the absence of 3D modeling, which is critically important for effective management of vertical space in densely built-up cities; insufficient funding from the state, in particular, the absence of stable subventions for local governments for the digitization of documentation; the legislation does not fully regulate the mechanisms for integrating cadastres, data exchange and responsibility for their maintenance; there are no clear mechanisms for controlling the completeness and reliability of data, which can turn the cadastre into a source of disinformation, etc.

Key words: cadastral activity; state land cadastre; urban planning cadastre; spatial planning; urban planning activity; territorial planning; lands of territorial communities; land use; land protection; land management; registration of land rights, state registration.

Постановка проблеми. Досягнення основних цілей використання земель населених пунктів – забезпечення сприятливого місця проживання населення й економічного розвитку населеного пункту – вимагає раціонального і ефективного використання та охорони всіх земельних ділянок,

розташованих в межах населених пунктів. З цією метою органи державної влади та місцевого самоврядування, наділені відповідними повноваженнями щодо впорядкування земельних відносин в межах населених пунктів, здійснюють управління у сфері використання і охорони земель [1]. Територіальна громада завжди була зацікавлена в тому, щоб використання земель під забудову було раціональним та ефективним і здійснювалося відповідно до містобудівної та землепорядної документації. Вона не байдужа до забезпечення належної охорони цих земель, наприклад, від самовільного зайняття чи використання відповідних земельних ділянок, самочинного будівництва, тощо [2].

Основним завданням у процесі формування системи управління земельними ресурсами міст і громад є створення організаційної структури, процедур і нормативної бази, що забезпечують накопичення, ідентифікацію та оновлення інформації щодо об'єктів земельних відносин. Практична реалізація цього завдання передбачає впровадження підсистеми обліку та реєстрації як об'єктів, так і суб'єктів земельних відносин, що наразі здійснюється шляхом ведення земельно-кадастрової інформації. Сучасні кадастрові системи повинні надавати якісні та доступні послуги для різних верств населення, зосереджуючи увагу не лише на приватних правах на землю, а й на публічних правах і встановлених законом обмеженнях.

На сьогоднішній день в Україні діє ряд кадастрів, що відображають різні сторони земельних відносин. Серед них 12 національних кадастрів, які включають: земельний, містобудівний, лісовий, мінеральних ресурсів та інші. Ці кадастри забезпечують комплексний підхід до регулювання земельних відносин та використання ресурсів країни [3, с. 6]. Ефективне управління земельними ресурсами неможливе без повної, достовірної та актуальної інформації. У сучасних містах і громадах прийняття рішень у сфері управління землею ґрунтується на даних, отриманих із різних відомств, при цьому провідну роль повинен відігравати містобудівний кадастр. Однак наразі інформація, що міститься в містобудівному кадастрі, не забезпечує комплексного уявлення про правовий статус об'єктів нерухомості, їх кількісні, якісні, економічні характеристики та інші показники, що визначають ефективність використання земель.

Метою статті є визначення правових підходів до кадастрової діяльності в умовах реформи просторового планування та формування пропозицій щодо можливих напрямків вдосконалення законодавства в цій сфері.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження правових підходів до кадастрової діяльності в умовах реформи просторового планування перебувають у полі зору вітчизняних науковців, таких як Д.В. Бусуйок, Ю.В. Кондратенко, А.П. Кулинич, П.Ф. Кулинич, О.С. Малохліб, В.В. Носік, Є.О. Платонова, А.І. Ріпенко, Т.О. Рахнянська, І.І. Сіряченко, О.І. Ущиповська, Д.В. Федчин, М.В. Шульга та інші вчені.

Виклад основного матеріалу. Містобудівна документація є важливою складовою інформаційного забезпечення Містобудівного кадастру, і вона повинна бути тісно пов'язана з реформами, що відбуваються в Україні, зокрема з земельною реформою та змінами, викликаними умовами військового часу. Важливим етапом у цьому процесі є прийняття Постанови № 722 від 24.06.2022 р., ухвалені Кабінетом Міністрів України «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану». Ця постанова має важливе значення для забезпечення гнучкості та швидкості процесів, пов'язаних з будівництвом та реконструкцією в умовах кризових ситуацій.

Водночас, законодавство України (зокрема, ч. 3 ст. 2 та ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») чітко вимагає, аби вся містобудівна документація розроблялася у формі електронного документа, на оновленій картографічній основі, облікованій у Державному картографо-геодезичному фонді України, в цифровій формі як набори тематичних геопросторових даних у Державній геодезичній референційній системі координат УСК-2000 і єдиній системі класифікації та кодування об'єктів містобудування для формування баз даних містобудівного кадастру. Крім того, у статті 16 визначено, що містобудівна документація на місцевому рівні розробляється з урахуванням відомостей Державного земельного кадастру на актуалізованій картографічній основі у цифровій формі в державній системі координат у формі електронних документів, що містять базові і тематичні геопросторові дані. Порядок обміну інформацією між містобудівним кадастром та Державним земельним кадастром встановлюється Кабінетом Міністрів України [4]. Для впровадження комплексного підходу, синхронізації з Державним земельним кадастром і виконання вимог чинного законодавства, необхідними є оновлення геодезичної основи, розробка сучасної містобудівної документації та належне формування містобудівного кадастру.

Відповідно до вищевказаного Закону містобудівний кадастр – державна або комунальна система зберігання і використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, будівельну діяльність, інформаційних ресурсів будівельних норм і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів. Складовою частиною містобудівного кадастру є Єдина державна електронна система у сфері будівництва. До створення містобудівного кадастру на державному рівні як інтегрованої інформаційної системи до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва можуть вноситися відомості містобудівного кадастру [4]. Це визначення чітко демонструє масштаб інформації, необхідної для реалізації такого проєкту. Містобудівний кадастр має охоплювати не лише поточний стан територій, а й відображати тенденції їх розвитку та наявний потенціал для майбутнього використання.

Як зазначається в літературі, містобудівний кадастр є складовою частиною державної системи кадастрової документації, яка вміщує відомості про земельні, водні, лісові та інші ресурси і забезпечує єдність обліку й контролю використання природних ресурсів. Вирішуючи однакові з іншими кадастрами завдання, містобудівний кадастр має свої характерні особливості, які обумовлюються специфікою міського середовища, характером інфраструктури і екологічної ситуації, що виражаються в спеціальних методах диференціації території на зони різної економіко-будівельної цінності. Містобудівний кадастр формується на базі спеціальної «кадастрової» інформації, що включає відомості про просторове положення об'єктів міського середовища, які розміщені на земній поверхні, над і під нею, явища і процеси, які відбуваються на території населеного пункту, економічний і правовий статус цих територій і об'єктів, їх природні та господарські, кількісні і якісні характеристики [5, с. 39].

Відповідно до статті 22 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» дані містобудівного кадастру, необхідні для провадження містобудівної діяльності, проведення землепорядних робіт, забезпечення роботи геоінформаційних систем, використовуються для задоволення інформаційних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб.

Крім того, містобудівний кадастр призначений для забезпечення державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування, громадян і юридичних осіб України, а також юридичних та фізичних осіб іноземних держав необхідною інформацією [6]. Функціонування містобудівного кадастру як цілісної системи повинно суттєво полегшити діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а також сприяти активнішому залученню інвесторів. Створення єдиної, інтегрованої бази просторової та правової інформації дасть змогу оперативно отримувати дані про поточний стан об'єктів, їх правовий статус, інженерну інфраструктуру, обмеження у використанні, а також наявні містобудівні умови й перспективи розвитку територій.

Для потенційного інвестора це відкриває можливість до ухвалення обґрунтованого та зваженого рішення щодо вибору ділянки для забудови. Завдяки доступу до повної інформації він зможе порівнювати альтернативні варіанти, оцінювати вигідність вкладень, ризики, пов'язані з правовими чи технічними обмеженнями, і, відповідно, знижувати ймовірність появи проблемних об'єктів. Це, у свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності капіталовкладень та розвитку сталого міського середовища.

Упродовж останніх років в Україні спостерігається активне впровадження новачій у сфері просторового планування. Одним із ключових кроків стало запровадження нового виду містобудівної документації на місцевому рівні – комплексного плану просторового розвитку територій територіальних громад. Цей документ став важливим інструментом для інтегрованого управління розвитком територій, що враховує як містобудівні, так і землепорядні аспекти. Відтак, комплексні плани міститимуть як генеральні плани населених пунктів, так і планування територій за їх межами. Цей підхід дозволяє сформувати єдине бачення просторового розвитку громади, узгоджене з інтересами жителів, бізнесу та органів влади. Важливою новацією також стала зміна формату містобудівної документації. Якщо раніше такі документи, як генеральні плани, детальні плани територій тощо, розроблялися переважно у паперовому вигляді, то нині обов'язковим є створення електронної версії з геопросторовими даними. Ці цифрові дані інтегруються до: містобудівних кадастрів, Державного земельного кадастру, а також до інших інформаційних систем, що забезпечують відкритий доступ до просторової інформації. Такі зміни є частиною загальної реформи просторового планування в Україні, яка має на меті підвищення якості управління те-

риторіями, збалансований розвиток громад та впровадження сучасних європейських підходів у містобудівну політику.

Ще у 2020 році з запуском Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕС-СБ) розпочалася реалізація концепції створення єдиного централізованого містобудівного кадастру. ЄДЕССБ була задумана як ключовий цифровий інструмент, що має об'єднати всі етапи містобудівного процесу – від надання вихідних даних до прийняття в експлуатацію об'єктів. Система мала включати повний набір містобудівної документації: дозволи, погодження, проекти, технічні умови, які раніше зберігалися в окремих базах даних на міському чи районному рівнях.

У 2022 році реформа цифровізації в цій сфері отримала новий імпульс: було передбачено створення та інтеграцію до складу ЄДЕССБ кількох фундаментальних реєстрів, зокрема: Єдиного державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад, Єдиного державного реєстру адрес, Реєстру будівель та споруд. Запровадження цих реєстрів мало на меті відмовитися від ведення аналогічних реєстрів на регіональному чи місцевому рівнях, що дозволило б зменшити дублювання, уникнути розбіжностей у даних та підвищити прозорість. Однак на практиці реалізація цих ініціатив зіткнулася з проблемами. Строки запуску ключових реєстрів було зірвано Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України майже на півтора року, що значно уповільнило прогрес у формуванні повноцінного цифрового кадастрового середовища.

У 2022 році потреба створення єдиного електронного Містобудівного кадастру була остаточно закріплена на законодавчому рівні – зокрема, у Антикорупційній стратегії України, затвердженій Верховною Радою. Важливо, що впровадження такого кадастру розглядається не лише як інструмент для просторового планування, а й як ключовий елемент антикорупційної політики у сфері будівництва. Однією з центральних функцій цього електронного ресурсу має стати автоматизація процесу надання містобудівних умов та обмежень – за умови наявності відповідної містобудівної документації у системі. Це дозволить мінімізувати людський фактор у процедурі прийняття рішень, а отже – зменшити ризики корупційного втручання. Крім того, нова містобудівна документація набуватиме чинності лише після її внесення до Містобудівного кадастру, що забезпечуватиме публічність, прозорість та вільний доступ до неї. Такий підхід унеможливує приховування змін у плануванні від громадськості, а також дозволяє громадянам і бізнесу оперативно орієнтуватися в просторових рішеннях на рівні громад. Реалізацію цих положень було деталізовано в Державній антикорупційній програмі, затвердженій Кабінетом Міністрів.

Однак на цьому реформа просторового планування не зупинилася. У серпні 2024 р. Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 909 «Деякі питання реалізації експериментального проекту із запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні», яка дала старт дворічному пілотному проекту зі створення та впровадження єдиного Містобудівного кадастру. Разом із вказаною Постановою Уряд також затвердив Порядок реалізації експериментального проекту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні та Порядок ведення Містобудівного кадастру на державному рівні під час реалізації експериментального проекту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні.

Цей проект має на меті: налагодження централізованого збору, зберігання та обробки геопросторових даних про планування територій; забезпечення взаємодії з іншими державними кадастрами (земельним, водним, лісовим тощо); а також створення відкритого цифрового ресурсу, який уніфікує інформацію про забудову, інфраструктуру, функціональні зони та обмеження у використанні територій. Крім того, Містобудівний кадастр буде пов'язаний з іншими інформаційними ресурсами, зокрема, з Єдиною екологічною платформою «ЕкоСистема», Державним реєстром майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, щодо отримання відомостей (даних) про пошкоджене та знищене майно.

Вже сьогодні як українське суспільство, так і парламентарі чітко усвідомлюють, що відновлення України після повномасштабної війни – це надзвичайно масштабне, багаторівневе й комплексне завдання, яке вимагає сучасних підходів, системного бачення та ефективних інструментів управління простором. У цьому контексті особливого значення набуває просторове планування як один із ключових елементів післявоєнної відбудови та розвитку територій. З метою підвищення ефективності цього процесу, Уряд України ініціював інноваційний експериментальний проект, що передбачає впровадження Містобудівного кадастру на державному рівні. Цей проект повинен

стати фундаментальним інструментом для комплексної реконструкції міст і сіл, формування сталих громад та стратегічного планування територій з урахуванням безпекових, соціальних, економічних і екологічних чинників.

В результаті Кадастр об'єднає 7 систем та реєстрів у сфері будівництва: Реєстр містобудівної документації, Єдину державну електронну систему у сфері будівництва, Реєстр будівель і споруд, Адресний реєстр, Реєстр адміністративно-територіальних одиниць, Електронну систему ціноутворення, Базу даних енергоефективності будівель. Для максимальної зручності користування сервісом розробниками Кадастру передбачена можливість створення індивідуального електронного кабінету користувача.

У Комітеті Верховної Ради з організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування зауважили, що запуск електронного Містобудівного кадастру жодним чином не впливає та не позбавляє актуальності регіональні містобудівні кадастри, адже передбачено можливість їх повної інтеграції.

Варто зауважити, що на даному етапі Містобудівний кадастр перебуває у фазі активного «наповнення» – здійснюється збір, оцифрування, верифікація та систематизація наявної містобудівної та земельнопорядної інформації. Це включає як актуальні дані з місцевих рівнів, так і ті, що надходять у рамках реалізації комплексних планів просторового розвитку громад. У зв'язку з цим, повноцінний відкритий доступ до Містобудівного кадастру поки що обмежений. Однак в майбутньому система надаватиме доступ до таких важливих даних: юридичний статус забудови; наявність дозвільної документації; дотримання будівельних норм і стандартів; інформація про забудовника та підрядників; можливі обмеження щодо використання ділянки.

Однією з ключових проблем, що можуть виникнути під час реалізації цього проєкту, є недостовірність або неповнота наявних даних. Крім того, деякі об'єкти можуть бути взагалі не включені до системи через відсутність первинної документації або несвочасне оновлення інформації. Крім того, потрібно згадати про скорочення кількості окремих містобудівних кадастрів за останні роки майже в 4 рази з 705 до 188 у зв'язку зі створенням об'єднаних територіальних громад, що сприяло накопиченню суперечностей у кадастрах. У контексті створення державного Містобудівного кадастру повнота даних є такою ж критично важливою, як і їх достовірність. Наявність неточностей або прогалин у масиві даних може суттєво спотворювати загальну картину просторового розвитку. На сьогоднішній день не існує чіткого нормативного механізму, який би гарантував систематичне та повне наповнення кадастру даними з усіх рівнів – від місцевих громад до центральних органів виконавчої влади. Це створює ризик того, що навіть державний кадастр не буде суттєво відрізнятися за рівнем відкритості, повноти та надійності від існуючих локальних кадастрів, зокрема міського або районного рівня. Така ситуація суттєво знижує ефективність функціонування містобудівного кадастру, ускладнює прийняття рішень, а також може створювати ризики для потенційних інвесторів.

Оновлення всієї наявної містобудівної документації – це масштабне та тривале завдання, яке потребує значних ресурсів і часу, навіть за умови стабільного фінансування. У деяких громадах подібна документація або застаріла, або взагалі відсутня, що ще більше ускладнює процес актуалізації. Варто наголосити, що жодні рекомендації чи методичні вказівки не зможуть змусити органи місцевого самоврядування взятися за повне оновлення документації. При цьому ухвалення відповідної норми має супроводжуватись фінансовим забезпеченням з боку держави: передбаченням цільових субвенцій з державного бюджету або інших механізмів підтримки громад. Без чітких правових підстав і гарантованого фінансування оновлення документації ризикує залишитися декларативною вимогою, що нівелює зусилля зі створення якісного Містобудівного кадастру та просторового планування в цілому.

Крім того, обмеженість сучасної земельно-кадастрової системи особливо виразно проявляється в її неспроможності відповідати потребам сучасного та перспективного містобудування. У той час як урбанізація стрімко розвивається, просторове планування досі здебільшого спирається на двовимірне уявлення про території – тоді як реальний світ є тривимірним. У процесі «сплощення» простору неминуче виникають спотворення, які унеможливають адекватне моделювання та управління середовищем.

Сучасне містобудування передбачає не лише розвиток територій у горизонтальному вимірі, а й активне освоєння вертикальних просторів: зведення багатоповерхових будівель, інфраструктурних об'єктів різної висотності, використання підземного простору тощо. Для досягнення ефек-

тивної, компактної та стійкої міської структури архітектори та містобудівники мають: підвищувати щільність забудови; зберігати транспортну та інженерну доступність; забезпечувати баланс між забудованим середовищем і природним ландшафтом. У цьому контексті тривимірне моделювання на основі сучасних ГІС-рішень стає ключовим інструментом для прийняття зважених містобудівних рішень.

Містобудівний кадастр гіпотетично мав би виконувати цю функцію, однак наразі він будується на двовимірних платформах, що обмежує його потенціал у плануванні багаторівневого розвитку територій. Навіть у разі повного наповнення даними, двовимірна модель не здатна дати містобудівцям реалістичне уявлення про простір, що знижує якість ухвалених рішень та ускладнює координацію між різними суб'єктами процесу.

В літературі вже багато років наголошується на тому, що запровадження тривимірної реєстрації в Україні слід пов'язувати з інтеграцією системи землевпорядного та містобудівного кадастрів, планування і проектування, а також уніфікацією правових режимів «земельної» та «неземельної» нерухомості [7]. До моменту введення повної системи «3D кадастру», можна запровадити реєстрацію хоча б окремих «3D ситуацій», коли така потреба справді існує [8]. Крім того, навантаження, що збільшується на земельні ресурси в мегаполісах, особливо в ділових центрах, і вдосконалення технологій будівництва призводить до появи багатофункціональних об'єктів нерухомості із складною архітектурою і освоєння підземних просторів. Таким чином, на одній поверхні можуть розташовуватися різні споруди, що знаходяться на поверхні землі або під нею. Нерідкими є ситуації, коли конструкції споруд перетинаються або вклинюються одна в іншу, окремі частини споруд виходять за кордони земельної ділянки або відносяться до різних форм власності, а розташування одного об'єкту нерухомості над іншим є найпоширенішою формою розвитку в мегаполісах. Підземні об'єкти розміщуються під поверхнею землі різних категорій і функціональним використанням, різних форм власності і під найрізноманітнішими будівлями і спорудами. Можливе одночасне використання наземних та підземних просторів «землі» різними суб'єктами для неоднакових потреб [7]. Ефективність використання земель житлової і громадської забудови полягає в можливості здійснення відповідної забудови на земельній ділянці: зокрема, чим вище будівля, збудована на меншій площі, тим ефективніше використана земельна ділянка. Використання підземного простору теж може свідчити про ефективність реалізації прав на земельну ділянку, відведену для забудови [9].

В експериментальному проєкті із запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні відсутні згадки про інтеграцію тривимірного (3D) моделювання, хоча використання таких технологій могло б суттєво покращити якість просторового планування та управління територіями. Натомість основний акцент зроблено на створенні єдиної цифрової платформи для містобудівної документації та пов'язаних адміністративних процедур.

Отже, на сьогодні в Україні сформовано три диференційовані кадастрово-реєстрові системи: система Державного земельного кадастру; система реєстрації прав на нерухоме майно; система містобудівного кадастру. Така інституційна роз'єднаність призводить лише до посилення неузгодженостей та бюрократизму. Як практичний напрямок подальшого розвитку можна сприймати рекомендації П.Ф. Кулиничча, який, спираючись на дослідження досвіду інших країн, вважає, що системи реєстрації земельних ділянок та реєстрації прав треба об'єднати, причому наділивши орган реєстрації прав функціями ведення кадастру [10]. Д.В. Бусуйок пропонує об'єднати бази даних Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, однак при цьому зберегти інституційну відокремленість. Крім того, авторка пропонує інституційну полісуб'єктність щодо ведення містобудівного кадастру і вважає доцільним запровадити змішаний кадастр у частині суб'єктів ведення містобудівного кадастру: органи місцевого самоврядування – у межах населених пунктів, а органи виконавчої влади – за межами населених пунктів [11, с. 257, 305]. На думку А.І. Ріпенко, існує потреба не в подальшій диференціації суб'єктів ведення містобудівного кадастру, а в перегляді взагалі доцільності його існування. Спираючись на теоретико-практичний аналіз практики його ведення, вважає, що немає жодної потреби у функціонуванні в Україні окремого містобудівного кадастру. На щільно забудованих чи запланованих до забудови територіях база даних земельного кадастру може містити, за потреби, додаткові відомості та інформаційні шари. У будь-якому разі, паралельне ведення земельного та містобудівного кадастрів недоречне [12, с. 183].

Таким чином, наявність трьох відокремлених кадастрово-реєстрових систем в Україні – земельного кадастру, реєстру прав на нерухомість та містобудівного кадастру – створює істотні

ризика неузгодженості даних, дублювання функцій та надмірної бюрократизації процесів. Існуюча інституційна фрагментація викликає численні виклики як на рівні планування, так і в частині реалізації просторових рішень.

Наукові підходи до вирішення цієї проблеми розходяться: від пропозицій інституційного об'єднання систем реєстрації прав і кадастру, до ідей інформаційної інтеграції без організаційного злиття, та навіть радикального перегляду доцільності самого існування окремого містобудівного кадастру.

У підсумку можна констатувати, що подальший розвиток кадастрово-реєстрової системи України потребує системного переосмислення: із пріоритетом на інтеграцію даних, уніфікацію процедур, а також оптимізацію інституційного устрою з урахуванням кращих світових практик. Лише такий підхід дозволить сформувати єдиний, прозорий та ефективний просторово-кадастровий інформаційний простір.

Висновки. На жаль, в Україні й досі не завершено повне наповнення баз даних як Державного земельного кадастру, так і містобудівних кадастрів. Незважаючи на запроваджені реформи та цифрові інструменти, фактична інформаційна база залишається фрагментарною, що суттєво ускладнює реалізацію ефективної політики просторового планування та стримує розвиток електронних сервісів у сфері будівництва й землекористування.

На думку розробників, запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні є вагомим кроком у напрямку цифровізації сфери будівництва та одним із ключових інструментів для швидкої, ефективної та прозорої відбудови України. Містобудівний кадастр створюється як єдина електронна платформа, що акумулює всі містобудівні документи, просторові дані та процедури їх погодження, забезпечуючи зручний і відкритий доступ для зацікавлених сторін. Такий підхід дозволить суттєво скоротити строки реалізації будівельних і інфраструктурних проєктів, підвищити рівень прозорості та підзвітності у сфері планування та забудови.

Реалізація ідеї Містобудівного кадастру на державному рівні – це безумовно прогресивний крок, але на цьому шляху існує низка серйозних проблем та викликів. Зокрема, брак актуальної містобудівної документації, особливо на місцевому рівні; відсутність єдиних стандартів подання та оновлення геопросторових даних; ведення кадастрів переважно реалізується на двовимірних «движках», що не відповідає сучасним вимогам просторового планування; відсутність 3D-моделювання, яке критично важливе для ефективного управління вертикальним простором у щільно забудованих містах; недостатнє фінансування з боку держави, зокрема, відсутність стабільних субвенцій для органів місцевого самоврядування на оцифрування документації; законодавство не повною мірою регламентує механізми інтеграції кадастрів, обміну даними та відповідальності за їх ведення; відсутні чіткі механізми контролю повноти та достовірності даних, що може перетворити кадастр на джерело дезінформації та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шульга М.В., Ігнатенко І.В. Організаційно-правове забезпечення управління землями у межах населених пунктів. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2016. № 2 (14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16smvmnp.pdf>.
2. Федчишин Д.В. Правове забезпечення використання та охорони земель громадської забудови: автореферат дис. ... канд. юрид. наук 12.00.06; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 20 с.
3. Третяк А.М. Концептуальні засади землевпорядного планування розвитку міського землекористування в умовах децентралізації. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2015. № 1. С. 3–13.
4. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.
5. Мединська Н.В. Кадастр як інструмент планування розвитку територій. *Агросвіт*. 2017. № 19-20. С. 37–41.
6. ДБН Б.1-1-93. Система містобудівної документації (СМБД). Порядок створення і ведення містобудівних кадастрів населених пунктів. URL: <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-234>.
7. Ігнатенко І.В. Деякі правові аспекти комплексного освоєння підземного простору мегаполісів. *Теорія та практика правознавства*. 2015. № 8 (2). С. 1–10. URL: <https://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9586/1/IGNATENKO.pdf>.

8. Ріпенко А. Правові аспекти використання земельних ділянок та іншої нерухомості у тривимірному просторі. URL: http://www.academia.edu/9335024/Правові_проблеми_тривимірного_3d_кадастру_в_Україні.
9. Федчишин Д.В. Реалізація та захист земельних прав в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 418 с.
10. Кулинич П.Ф. Оцінка стану земельного законодавства України та перспективи його розвитку. Київ: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. 85 с.
11. Бусуйок Д.В. Правове регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель: проблеми теорії та практики: дис. ... докт. юрид. наук 12.00.06. Київ, 2017. 502 с.
12. Ріпенко А.І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2020. 462 с.