

ОБЛІК ОСОБЛИВО ЦІННИХ ЗЕМЕЛЬ у кадастрово-реєстраційній системі:

*перспективні напрями
вдосконалення*



УДК 332.36:631.162:657:528.48

Тарас ЄВСЮКОВ,

докторант Національного університету
біоресурсів і природокористування України,
кандидат економічних наук

Важливість збереження та примноження земельно-ресурсного потенціалу заради прийдешніх поколінь обумовлює значну актуальність вжиття спеціальних правових та організаційно-технічних заходів щодо охорони особливо цінних земель (далі ОЦЗ) — тієї частини земельного фонду України, що відзначається найбільш родючим ґрунтовим покривом, наявністю цінних природних комплексів, лікувальних ресурсів, об'єктів нерухомої культурної спадщини тощо. Першим кроком, який має закласти передумови для подальшого посиленого контролю за додержанням спеціального режиму використання ОЦЗ має їх облік у складі кадастрово-реєстраційної системи.

За таких умов важливим науковим завданням стає впровадження нових підходів до обліку ОЦЗ у кадастрово-реєстраційній системі, яка представлятиме інформаційно-аналітичну базу ОЦЗ на різних територіальних рівнях, а також здійснюватиме посилений контроль за станом та використанням ОЦЗ як найціннішої частини національного багатства.

Теоретичні, методологічні, методичні та прикладні проблеми визначення, охорони та раціонального використання ОЦЗ у своїх працях відобразили такі науковці як Д.І. Бабміндра, Д.С. Добряк, В.М. Жук, Т.І. Єлефтеріаді, О.П. Канаш, А.Г. Мартин, Л.Я. Новаковський, М.А. Олещенко, С.О. Осипчук, М.Ф. Пальчиков, А.М. Третьак та ін. Разом з тим, критичний аналіз останніх наукових досліджень та публікацій, що стосуються вивчення ОЦЗ, дає змогу констатувати, що недостатньо опрацьованими залишаються питання, пов'язані з обліком (як кількісним, так і якісним) ОЦЗ у кадастрово-реєстраційній системі.

Метою статті є критичний аналіз існуючих підходів до обліку ОЦЗ в Україні та відображення просторової інформації про них у системі державного земельного кадастру, а також обґрунтування підходів до удосконалення обліку ОЦЗ у кадастрово-реєстраційній системі, що базуються на широкому використанні геоінформаційних технологій.

Сучасні підходи щодо формування, обліку та охорони ОЦЗ не завжди забезпечують їх ефективне збереження та раціональне використання. Вже неодноразово наголошувалося на необхідності проведення повторних ґрунтових обстежень, розробки нових підходів до оцінки якості земель та ґрунтового покриву України.

Удосконалення земельно-кадастрового обліку є важливою умовою гарантування екологічної безпеки при використанні цих земель, необхідною запорукою функціонування ринкових земельних відносин, управління земельними ресурсами, моніторингу та охорони земель. Облік завжди виконував роль найважливішої складової управління економічними процесами та об'єктами.

Натомість діюча система статистичної звітності з обліку кількості земель [6] не в змозі задовольнити вимоги сьогодення щодо контролю держави (а також громадськості) за використанням та збереженням найціннішої частини національного багатства. Крім того, діюча система обліку не дає повноцінної інформації та характеризується певною обмеженістю використання показників обліку земель з метою дослідження проблем землекористування, у тому числі для потреб забезпечення чистою та якісною сільськогосподарською продукцією, обліку земель природно-заповідних територій, історико-культурного призначення та ін. Через свою інформаційну обмеженість, дезінтегрованість у ПС, неможливість ведення обліку в автоматизованому режимі виникає нагальна необхідність її удосконалення та відмови від «абстрактної» просторово-неприв'язаної статистичної інформації про земельний фонд держави, його кількісні (відображувані у формах державної статистичної звітності з кількісного обліку) та особливо якісні характеристики.

У діючих формах звітності з кількісного обліку земель [6] не передбачено ведення обліку ОЦЗ (передусім сільськогосподарського призначення), зокрема тих, на яких розміщені особливо цінні агропромислові групи ґрунтів. Водночас, форми №№ 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем дозволяють здійснити фрагментарний облік деяких ОЦЗ. Зокрема, визначати площі земель дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів. На певному адміністративно-територіальному рівні вони можуть бути обчислені як графа 2 (гр.3+21+34+63+66+67+72) у рядку 1.2.2 — Сільськогосподарські науково-дослідні установи і навчальні заклади, а також у рядку 3.3 — Заклади науки, науково-дослідні та проектні організації. За формами статистичної звітності з кількісного обліку земель можна також визначати площі інших ОЦЗ. Так, із загальної площі земель, які перебувають у власності і користуванні всіх юридичних і фізичних осіб, площі земель природоохоронного призначення значаться у графі 78, у графі 80 — рекреаційного, а у графі 81 — історико-культурного.

Важливою складовою обліку ОЦЗ є їх облік за якістю земель, де повинні відображатися дані, які характеризують ці землі за природними та набутими властивостями, що впливають на їх родючість, а також за ступенем забруднення ґрунтів. Проте в Україні і по нині відсутні нормативні документи щодо цього обліку, а востаннє облік якості земель проводився Інститутом землеустрою УААН у 1996 році [3, с. 46].

Здавалося б, внести ясність щодо обліку особливо цінних груп ґрунтів мала вказівка Державного комітету України по земельних ресурсах № 55 від 03.11.1997 р. «Про використання, охорону та моніторинг особливо цінних земель», проте за сучасних умов цей документ вже не можна розглядати як нормативно-правовий акт. Цим документом передбачалося, що територіальні органи земельних ресурсів (обласні та АР Крим) виконують роботи з організації збору даних та щорічної звітності центральному органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів про наявність та використання ОЦЗ станом на 1 січня [4]. Головною ж метою цього документа була організація **систематичного** контролю за використанням та охороною ОЦЗ, спостереження за станом їх ґрунтового покриву для попередження негативних процесів (ерозії, підтоплення, засолення, осолонцювання, забруднення важкими металами, залишками пестицидів). Більше того, вважалося, що проведення робіт з обліку та контролю за станом та використанням ОЦЗ запобігатиме необґрунтованому їх відведенню для несільськогосподарських потреб.

До недоліків вищезазначеного обліку можна віднести те, що форма звітності зорієнтована переважно на облік особливо цінних продуктивних земель (оскільки на момент набуття чинності Вказівки перелік ОЦЗ визначався статтею 33 Земельного Кодексу України (редакція від 13 березня 1992 р.)) і вже частково не відповідає нині діючому переліку ОЦЗ та сучасним підходам до їх окремлення. Недоліком є неможливість обліку наявності та використання ОЦЗ регіонального значення, перелік яких встановлено наказом Держкомзему України від 06.10.2003 року № 245 «Про затвердження переліку особливо цінних груп ґрунтів» [5]. Крім того, у згаданій формі обліку відсутня можливість фіксації даних про ОЦЗ, що можуть входити до складу земель інших категорій.

На думку автора, наповнення кадастрово-реєстраційної системи інформацією про ОЦЗ повинно здійснюватися поетапно за таким алгоритмом:

- 1.** На першому етапі (**первинному**) варто централізовано внести інформацію про поширення ОЦЗ на основі раніше розробленої документації із землеустрою (використовуючи картограми агропромислових груп ґрунтів та відповідні території, проекти формування меж АТУ (сільських, селищних, міських рад та населених пунктів), проекти організації території земельних часток (паїв) тощо), що зберігається у Державному фонді документації із землеустрою, а також архівах головного та регіональних науково-дослідних та проектних інститутів землеустрою. Визначення переліку особливо цінних агропромислових груп ґрунтів повинно здійснюватися у межах відповідних таксонів природно-сільськогосподарського районування.

Кадастрово-реєстраційна система має бути наповнена картографічною і семантичною інформацією про поширення особливо цінних груп ґрунтів у межах сільських (селищних) рад, адміністративного району, області та України в цілому. Крім ґрунтів, спеціальному обліку мають підлягати земельні ділянки та землі, що згідно зі встановленими законодавством критеріями відносяться

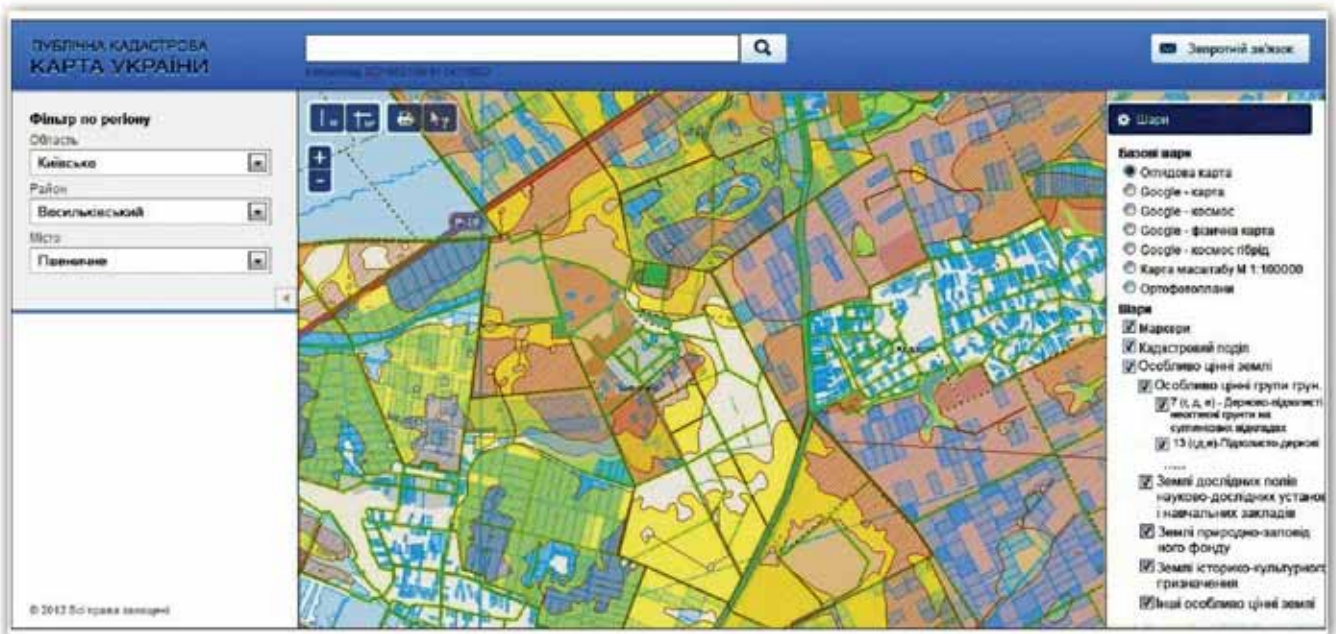


Рис. 1.
**ПРИКЛАД ВІДОБРАЖЕННЯ ОЦЗ
 НА ПУБЛІЧНІЙ КАДАСТРОВІЙ КАРТІ УКРАЇНИ**
 (територія Пшениченської сільської ради
 Васильківського району Київської області)

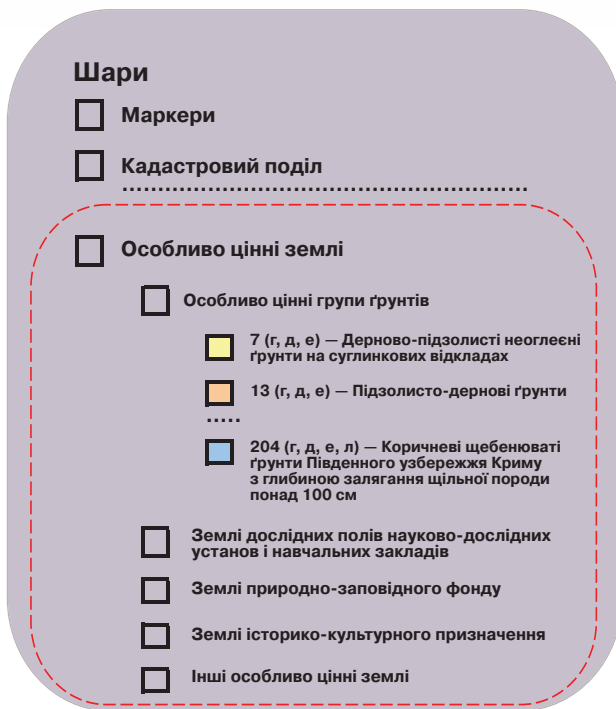


Рис. 2.
**ПРИКЛАД ВІДОБРАЖЕННЯ ШАРІВ ДАНИХ ПРО ОЦЗ
 У ЛЕГЕНДІ ПУБЛІЧНОЇ КАДАСТРОВІЙ КАРТІ УКРАЇНИ**

до ОЦЗ. Наявність такої бази даних у подальшому дозволить опрацьовувати отримані результати у межах відповідних територіальних відділів та узагальнювати її (вивчати закономірності поширення, структуру ОЦЗ, їх оцінку тощо).

Внесена інформація повинна відображатися на кадастрових планах у державній геодезичній системі координат та, за потреби, надаватися у формі обмінних файлів для виконавців робіт із землеустрою, розробників містобудівної документації тощо. Необхідно, щоб первинна інформація щодо обліку ОЦЗ оприлюднювалася на офіційному web-сайті Держземагентства — Публічній кадастровій карті України (рис. 1, 2). Це дозволить враховувати відповідні дані при прийнятті рішень з планування території та організації раціонального використання земель, що обмежуватиме «тіньовий» перерозподіл ОЦЗ, допомогатиме здійснювати державний, самоврядний та громадський контроль за їх використанням й охороною.

2. На другому етапі (**уточнюючому**) необхідно здійснити уточнення зареєстрованих даних щодо просторової локалізації ОЦЗ. Уточнення меж, на нашу думку, необхідно здійснювати з урахуванням фактичного землекористування, відображеного на ортофотопланах, а також на основі великомасштабного обстеження ґрунтового покриву України. Необхідність проведення останнього зумовлена, передусім, тим, що останні обстеження (як суцільний захід) на території всіх сільськогосподарських підприємств України проводилися у 1957-1961 рр., а поновлення змісту карт агропромислових груп ґрунтів (вже у масштабі 1:10 000) здійснювалося силами «Укрземпроект» (тепер системи науково-дослідних інститутів землеустрою) до 1991 р. [2].

Звичайно, зацікавлення у проведенні зазначених обстежень має бути виявлене з боку держави, адже ґрунтові обстеження мають розглядатися як державницький захід, від проведення якого залежатиме успішність політики у

ВИСНОВКИ

сфері охорони земель та збереження природних ландшафтів. Власники ж земельних ділянок та користувачі (особливо орендарі), як правило, малозацікавлені у проведеному такому заході та його об'єктивності. Навпаки, їх більш влаштовує ситуація, коли показники якісного стану земельних ресурсів не відповідають реаліям або вважаються сумнівними, адже це дозволяє безконтрольно застосовувати виснажливі для ґрунтів технології інтенсивного землеробства, вилучати високоцінні землі під забудову тощо.

Попри те, що окремі фахівці, подекуди, скептично оцінюють можливість проведення нового туру великомасштабних ґрунтових обстежень в силу обмежених можливостей державного бюджету, систематичний моніторинг стану ґрунтового покриву (в т. ч. із застосуванням технологій дистанційного зондування Землі), на думку автора, слід розглядати як довгострокову інвестицію у забезпечення екологічної та продовольчої безпеки українського народу. Окупність затрат на проведення ґрунтових обстежень у найближчі роки, звичайно, буде мізерною, проте у стратегічному вимірі Україна отримає надзвичайно цінну інформацію для управління сільськими територіями, збереження ландшафтного і біологічного різноманіття, охорони природних ресурсів тощо.

Землевласники та землекористувачі повинні бути попереджені про наявність ОЦЗ на належних їм земельних ділянках та відповідальність за їх нерациональне використання. Відповідна інформація має відобразитися на кадастрових планах земельних ділянок та витягах із Державного земельного кадастру.

Підбиваючи підсумки, необхідно відмітити, що у кадастрово-реєстраційній системі повинна відображатися така інформація про ОЦЗ та підтримуватися такі шари і набори даних:

- площа ОЦЗ в межах земельної ділянки (земельних ділянок), в межах території адміністративно-територіальних одиниць, в межах держави;
- диференціація ОЦЗ за показниками цінності на особливо цінні ґрунти загальнодержавного, регіонального та локального¹ значення;
- склад угідь, які розміщені на ОЦЗ;
- цільове призначення земельних ділянок, де розміщені ОЦЗ;
- дані про оцінку ОЦЗ (грошову, еколого-економічну, бальногектарну);
- зовнішні межі ОЦЗ;
- кадастрові номери земельних ділянок, які розміщені на ОЦЗ;
- відомості щодо якісного стану ОЦЗ.

Таким чином, важливо також доповнити статтю 36 Закону України «Про Державний земельний кадастр» пунктом із зазначенням того, що на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів безоплатно оприлюднюються відомості Державного земельного кадастру про особливо цінні землі, їх межі, поширення та оцінку.

¹ Канаш О. Особливо цінні землі: наявне тлумачення та реальна сутність / О. Канаш // Землепорядний вісник. — 2009. — №2. — С. 44-45.

Існуючий облік ОЦЗ в Україні можна вважати таким, що не у повній мірі відображає їх сучасний стан і використання та не дає повної інформації, необхідної для здійснення ефективного моніторингу і розробки заходів з охорони ОЦЗ. Сучасний облік ОЦЗ характеризується розпорошеністю та фрагментарністю інформації про наявні ОЦЗ та відсутністю її у базі єдиної державної геоінформаційної системи відомостей.

Удосконалення обліку особливо цінних земель повинно здійснюватися поетапно, на засадах впровадження геоінформаційних технологій, які об'єднують як семантичну, так і картографічну інформацію. При цьому, в єдиній державній геоінформаційній системі відомостей повинні відображатися дані про просторове поширення ОЦЗ, фіксуватися та реєструватися обмеження у використанні земель та оприлюднюватися відомості про ОЦЗ. Перспективним є створення доступних в он-лайн режимі картографічних творів у поєднанні з кількісними та якісними характеристиками ОЦЗ, що у свою чергу буде забезпечувати інвестиційну привабливість цих територій, контроль з боку держави, громадян та громадських організацій, наукових установ за використанням цих земель згідно з цільовим призначенням, їх охороною та моніторингом.

Запропоновані підходи з удосконалення обліку ОЦЗ стануть важливим кроком, який дозволить посилити контроль держави за використанням та охороною земель, що мають особливу цінність, сприятиме повнішій реалізації прав громадян на користування природними ресурсами.

Література

1. Закон України «Про Державний земельний кадастр»: прийнятий 7 липня 2011 року № 3613-VI // Веб-джерело — офіц. сайт Верхов. Ради України (ВРУ) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
2. Канаш О.П. Ґрунтові обстеження: ретроспектива, сучасний стан і погляд у майбутнє / О.П. Канаш // Вісник ХНАУ. Ґрунтознавство. — 2008. — № 1. — С. 75-78.
3. Мартин, А. Г. Проблеми державного земельного кадастру в Україні / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. — 2011. — № 3. — С.33-50.
4. Про використання, охорону та моніторинг особливо цінних земель: Вказівка Державного комітету України по земельних ресурсах від 03 листопада 1997 року №55 // Веб-джерело: Юр-Инфо. Нормативные документы [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_7b/pg_iynkwl.htm.
5. Про затвердження переліку особливо цінних груп ґрунтів: Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 06 жовтня 2003 року № 245 // Офіційний вісник України від 21.11.2003. — 2003 р., № 45, ст. 53.
6. Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем): Наказ Держкомстату України від 05 листопада 1998 року № 377 // Веб-джерело — офіц. сайт Верхов. Ради України (ВРУ) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0788-98>.