



ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

С. В. ШАРАПОВА,
*канд. юрид. наук, доц.,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

Комплексно досліджено актуальні питання щодо інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель. Акцентовано увагу на основних джерелах отримання інформації про стан земельних ресурсів.

Ключові слова: охорона земель, земельний кадастр, інформаційна система.

Однією з найважливіших проблем сфери інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель є відсутність систематизованих та вірогідних відомостей про стан земельних ресурсів, їх кількість та якість, раціональне використання тощо. Необхідність в інформації про стан навколишнього середовища має велике значення. Вона необхідна для оцінки стану земельних ресурсів та довкілля в цілому, підготовки на основі цих даних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища.

Вибір теми статті визначено актуальністю порушеної в ній проблеми, яка розглядалася в роботах таких представників земельного права, як М. В. Шульга, П. Ф. Кулинич, А. Мартин, А. Третяк [див.: 1-2; 5-6] та ін.

Метою статті є вивчення низки питань щодо інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель.

Важливими інструментами інформаційного забезпечення землекористування, охорони земель та управління земельними ресурсами, перш за все, є державний земельний кадастр та моніторинг земель.

Прийняття обґрунтованих рішень щодо організації раціонального використання та охорони земель забезпечує ведення державного земельного

кадастру. Земельний кадастр розрізняють у вузькому і широкому розумінні. У вузькому розумінні земельний кадастр є книгою (реєстром) про предмети земельного оподаткування; у широкому – певною системою дій із обліку, опису та оцінці землі, які здійснюються державними органами із метою отримання відомостей про землю для запровадження земельного оподаткування та інших суспільних потреб [1, с. 35].

Відповідно до Закону України «Про державний земельний кадастр» [3; 2011. – № 60. – Ст. 2405] державний земельний кадастр є єдиною державною геоінформаційною системою відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження в їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами.

Державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при: регулюванні земельних відносин; управлінні земельними ресурсами; організації раціонального використання та охорони земель; здійсненні землеустрою; проведенні оцінки землі; формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів; справлянні плати за землю.

До земельного кадастру включаються такі відомості про землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць: а) найменування адміністративно-територіальної одиниці; б) опис меж адміністративно-територіальної одиниці; в) площа земель в межах території адміністративно-територіальної одиниці; г) повне найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць; г) інформація про акти, на підставі яких встановлені та змінені межі адміністративно-територіальних одиниць; д) відомості про категорії земель у межах адміністративно-територіальної одиниці: назва, код (номер), межі категорії земель; опис меж; площа; інформація про документи, на підставі яких встановлено категорію земель; е) відомості про угіддя адміністративно-територіальної одиниці: назва, код (номер); контури угідь;

площа; інформація про документи, на підставі яких визначено угіддя; інформація про якісні характеристики угідь; є) відомості про економічну та нормативну грошову оцінку земель в межах території адміністративно-територіальної одиниці; ж) відомості про бонітування ґрунтів адміністративно-територіальної одиниці.

Необхідно звернути увагу на співвідношення державного земельного кадастру та державної реєстрації прав на нерухомість. Як доречно зазначає П.Ф. Кулинич, державний земельний кадастр становить публічний, методично організований реєстр земельних ділянок, який включає: відомості про кількість земель, їх якість, цільове призначення та належність до певної категорії, розподіл земельних ділянок між власниками користувачами, а також відомості про економічну та грошову оцінку земель. Державний реєстр прав на нерухоме майно є єдиною державною інформаційною системою, котра містить офіційно підтвержені та гарантовані державою відомості про речові права на нерухоме майно. Їх обмеження, суб'єктів речових прав, об'єкти нерухомого майна, які належать відповідним суб'єктам, а також відомості про правочини, вчинені щодо таких об'єктів нерухомого майна [1, с. 38].

На думку А. Третяка, державний земельний кадастр може виконувати ряд функцій. А саме: перша – облікова, потрібна для забезпечення реєстрації земельно-кадастрових об'єктів і прав на них. Друга – фіскальна. Держава повинна формувати оподатковану базу на основі реальних даних і визначати кадастрову вартість об'єктів шляхом відповідної нормативної грошової оцінки. І третя – інформаційна, забезпечення громадян, держави достовірними, юридично значимими відомостями про об'єкти землекористування [5, с. 53].

Доречно погодитися з думкою А. Мартина, що в земельно-кадастрову систему необхідно інтегрувати дані моніторингу навколишнього природного середовища, моніторингу земель, моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, а також моніторингу зрошуваних та осушуваних земель [2, с. 51].

Державний моніторинг земель відіграє важливу роль в інформаційному

забезпеченні землекористування та охорони земель. Слід відмітити, що спостереження за станом довкілля використовується людством вже багато років. Це метеорологічний нагляд, дані про стан морів та океанів, зміну клімату тощо. Ці спостереження ведуться за природними змінами стану довкілля. Проте з розвитком техніки та господарської діяльності у людини з'явилася можливість впливати на природу, що призвело до негативних наслідків антропогенних впливів на навколишнє середовище. У зв'язку з цим з'явилася необхідність в інформації про стан довкілля, про зміни, що у ньому проходять та про причини цих змін.

Моніторинг являє собою інформаційну систему спостережень, яка складається зі збору, обробки та аналізу інформації про стан довкілля та обов'язково повинен включати до себе оцінку та прогноз стану природного середовища. Отже, зміст моніторингу складається з інформації, аналізу, оцінки та прогнозу. Початком формування законодавчої основи регулювання екологічного моніторингу України є Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. [4]. Відповідно до ст. 22 цього Закону з метою забезпечення збору, обробки збереження й аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу навколишнього природного середовища.

Завданням екологічного моніторингу є своєчасне виявлення, оцінка та опрацювання на цій основі рекомендацій і прогнозу дій по попередженню й усуненню негативних процесів, що відбуваються в навколишньому середовищі.

Система моніторингу спрямована на: підвищення рівня вивчення і знань про екологічний стан довкілля; підвищення оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів на всіх рівнях; підвищення якості обґрунтування природоохоронних заходів та ефективності їх здійснення; сприяння розвитку міжнародного співробітництва у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Необхідно також зазначити, що система екологічного моніторингу вимагає удосконалення, тому що моніторинг являє собою один із важливих елементів в системі управління якістю довкілля. Основні недоліки, що зумовлюють низьку ефективність функціонування системи моніторингу, підкресленні в Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, схваленої розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 31.12.2004 р. № 992 [3; 2005. – № 1. – Ст. 40], це: відсутність єдиної мережі спостережень; застаріле технічне і методичне забезпечення спостережень; відсутність сучасного технічного оснащення центрів системи моніторингу в більшості регіонів; неузгодженість окремих елементів інформаційних технологій, що використовуються суб'єктами системи моніторингу; неповна відповідність нормативно-технічного та нормативно-правового забезпечення системи моніторингу сучасним вимогам.

Законодавство України поділяє моніторинг довкілля на види відповідно до об'єктів природи, по відношенню до яких він проводиться. Так, виділяють моніторинг: земель, вод; лісів; тваринного світу; у галузі атмосферного повітря; рослинного світу. Використання кожного із природних ресурсів має свої особливості, обумовлені економічними, екологічними, культурно-оздоровчими, рекреаційними та іншими їх особливостями.

Відповідно до ст. 191 Земельного кодексу України моніторинг земель являє собою систему спостереження за станом земель, з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відтворення та ліквідації наслідків негативних процесів. Основними завданнями моніторингу земель є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів. Він поділяється на відповідні види. Зокрема, розрізняють: глобальний моніторинг, який пов'язаний з міжнародними науково-технічними програмами; національний моніторинг, який охоплює територію, що знаходиться в межах кордонів України; регіональний моніторинг, який проводиться на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов; і, нарешті, локальний, що діє на територіях

нижче регіонального рівня, до територій окремих земельних ділянок і елементарних структур ландшафтно-екологічних комплексів.

Моніторинг у галузі використання земель проводиться за такими напрямками: стан використання угідь, полів, ділянок; процеси, пов'язані зі змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами; якість берегових ліній річок, морів озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд; зміни, пов'язані з утворенням ярів, зсув і таке інше внаслідок сольових потоків, землетрусів, карстових, кріогенних та інших явищ; стан земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазовидобувними об'єктами, очисними спорудами, складами паливно-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, захороненням токсичних промислових відходів і радіоактивних матеріалів, а також іншими промисловими об'єктами.

Крім того, моніторинг земель поділяють залежно від терміну та періодичності його проведення. Наприклад, існують базові спостереження, тобто вихідні, що фіксують стан земельних ресурсів на початок ведення моніторингу; оперативні, які фіксують стан земельних ресурсів на початок ведення моніторингу; оперативні, які фіксують поточні зміни, що відбуваються в процесі використання земельних ресурсів; періодичні, термін проведення яких складає один рік і більше.

Об'єктом моніторингу земель є земельний фонд України незалежно від форм власності на землю, цільового призначення та характеру використання. Як відомо, земельний фонд відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України поділяється на категорії, а саме: землі сільськогосподарського призначення; землі оздоровчого призначення; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення та ін.

На землях сільськогосподарського призначення проводиться моніторинг ґрунтів, який є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля і

являє собою систему спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про зміни показників якісного стану ґрунтів, їх родючості, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів.

Об'єктами моніторингу ґрунтів є землі сільськогосподарського призначення (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища, перелоги, землі тимчасової консервації).

Результати моніторингу ґрунтів земель сільськогосподарського призначення використовуються в процесі регулювання правових основ земельних відносин, при проведенні економічної та грошової (нормативної та експертної) оцінки земель, визначенні розмірів плати за землю, плануванні заходів щодо відтворення родючості ґрунтів та підвищення урожайності сільськогосподарських культур, коригуванні агротехнологій, проведенні еколого-агрохімічного районування (зонування) території, визначенні зон виробництва сільськогосподарської продукції для виготовлення продуктів для дитячого та дієтичного харчування, розробленні рекомендацій щодо раціонального та екологічно безпечного застосування агрохімікатів.

Суб'єкти, які здійснюють моніторинг земель, наділені повноваженнями адміністративно-правового характеру (наприклад, зобов'язувати власників земельних ділянок або землекористувачів по виконанню дій, необхідних для покращення використання земельних ділянок, або проведенню робіт, що усувають загрозу погіршення стану земель). Крім того, відповідні суб'єкти вправі інформувати інші органи державного управління і контролю про порушення для прийняття останніми заходів адміністративно-правового впливу.

Інформація про стан земельних ресурсів та їх використання, яка була отримана в процесі ведення моніторингу, нагромаджується в архівах і банках даних автоматизованої інформаційної системи. На основі зібраної інформації і результатів оцінки стану земель складаються оперативні зведення, наукові прогнози і рекомендації, які надаються до місцевих органів державної

виконавчої влади, органів місцевого й регіонального самоврядування, інших державних органів для вжиття заходів щодо попередження і ліквідації наслідків негативних процесів. Отримані матеріали об'єктивно характеризують фізичні, хімічні, біологічні процеси в навколишньому середовищі, рівень забруднення ґрунтів, що дає можливість органам державного управління пред'являти певні вимоги до землекористувачів по усуненню правопорушень у галузі використання і охорони земель. Крім цього, до завдань моніторингу земель відноситься інформаційне забезпечення ведення державного земельного кадастру, землекористування, землеустрою, державного контролю за використанням і охороною земель, а також власників земельних ділянок. Створення бази об'єктивної інформації для оцінки стану, в якому перебувають земельні ресурси є одним із основних завдань моніторингу земель. Все це дає змогу зробити висновок, що моніторинг земель є важливим та необхідним для забезпечення інформацією про стан та якість земель, а також є одним із заходів щодо охорони земель.

Доцільно зазначити, що до інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель слід віднести й класифікатор цільового використання земель. Так, відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель (КВЦПЗ), затвердженої наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 р. № 48 [3; 2010. – № 85. – Ст. 3006], код та цільове призначення земель застосовуються для забезпечення обліку земельних ділянок за видами цільового призначення у державному земельному кадастрі.

Класифікація видів цільового призначення земель застосовується для використання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами, установами для ведення обліку земель та формування звітності із земельних ресурсів. Крім цього, КВЦПЗ визначає поділ земель на окремі види цільового призначення земель, які характеризуються власним правовим режимом, екосистемними функціями, видом господарської діяльності, типами забудови, типами особливо цінних об'єктів.

Отже, в даний час моніторинг земель та державний земельний кадастр є головними джерелами отримання інформації про стан земельних ресурсів, які дозволяють отримати об'єктивні дані по всій території країни. Інформація, здобута за допомогою моніторингу земель та земельного кадастру, служить правовою основою для прийняття необхідних рішень державними органами в галузі використання та охорони земель.

Список літератури:

1. Кулинич П. Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади / П. Ф. Кулинич // Юрид. журн. – 2005. – № 11 (41). – С. 35–42.
2. Мартин А. Перспективи розвитку державного земельного кадастру в Україні / А. Мартин // Національна безпека і оборона. – 2011. – № 6. – С.48–51.
3. Офіційний вісник України.
4. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // Відом. Верх. Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст.546.
5. Третяк А. Українські парадокси і проблеми розвитку державного земельного кадастру / А. Третяк // Національна безпека і оборона. – 2011. – № 6. – С. 52–55.
6. Шульга М. Юридичні засади державної реєстрації земельних ділянок та земельних прав / М. Шульга // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2012. – № 3 (63). – С. 55–61.

Шарапова С. В. Вопросы информационного обеспечения землепользования и охраны земель.

Комплексно рассмотрены актуальные вопросы относительно информационного обеспечения землепользования и охраны земель. Акцентируется внимание на основных источниках получения информации о состоянии земельных ресурсов. Ключевые слова: охрана земель, земельный кадастр, информационная система.

Sharapova S. V. Question of the informative providing of land-tenure and guard of earths.

Complex investigational pressing questions in relation to the informative providing of land-tenure and guard of earths. Attention is accented on the basic sources of receipt of state information the landed resources.

Key words: guard of earths, landed cadastre, informative system.