

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

КОНДРАТЮК А. С.,
аспірант кафедри земельного
та аграрного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.42

**ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ**

У статті досліджено актуальні питання щодо інформаційного забезпечення ефективного використання земель. Акцентовано увагу на основних джерелах отримання інформації про стан земельних ресурсів. Зроблено висновок, що удосконалення інформаційного забезпечення підвищить ефективність використання та охорони земель.

***Ключові слова:** ефективне використання, моніторинг земель, земельні ресурси, кадастр, інформаційне забезпечення.*

В статье рассмотрены актуальные вопросы информационного обеспечения эффективного использования земель. Акцентируется внимание на основных источниках получения информации о состоянии земельных ресурсов. Сделан вывод, что усовершенствование информационного обеспечения повысит эффективность использования и охраны земель.

***Ключевые слова:** эффективное использование, мониторинг земель, земельные ресурсы, кадастр, информационное обеспечение.*

The article deals with topical issues of information support for the effective use of land. Attention is focused on the main sources of information on the state of land resources. It is concluded that the improvement of information support will increase the efficiency of land use and protection.

***Key words:** efficient use, land monitoring, land resources, cadastre, informational support.*

Вступ. Як відомо, ефективно використання земельних ресурсів полягає в їх економічно вигідному та екологічно збалансованому використанні. Для того щоб забезпечити ефективно використання земель, суб'єкти земельних відносин мають володіти повною та достовірною інформацією про стан земель, їх якісну та кількісну характеристику, родючість ґрунтів тощо. Крім того, налагодження системи управління земельними ресурсами неможливе без використання повної та об'єктивної інформації про стан земель, що є необхідним для розробки та прийняття дієвих програм та заходів щодо збереження земельних ресурсів.

Питання щодо правового забезпечення здійснення моніторингу земель та ведення державного земельного кадастру були предметом наукових розробок М. Шульги, П. Кулинич, М. Мозальової, С. Хомінець, А. Третяк, А. Мартин та ін. Проте деякі проблеми щодо інформаційного забезпечення ефективного використання земель натепер є вкрай актуальними.



Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасного стану інформаційного забезпечення ефективного використання земель.

Результати дослідження. Основним джерелом отримання інформації про кількісний та якісний стан земель в Україні виступає моніторинг земель та ведення державного земельного кадастру.

Важливим підґрунтям для здійснення та забезпечення ефективного землекористування є інформація про стан земельних ділянок, їх якісну характеристику, географічне розташування, а також екологічні показники про стан довкілля, рівень забруднення та джерела шкідливого впливу.

Інформаційне забезпечення землекористування можна визначити як комплекс організаційно-економічних, правових, техніко-технологічних заходів, засобів та методів, що забезпечують функціонування інформаційної системи для управління земельними ресурсами [1, с. 32].

Інформацію про стан та використання землекористування можна досліджувати з різних позицій. Так, А. Бордюжа пропонує розглядати цю інформацію з економічної точки зору, тобто враховувати відомості про ціну, податок та земельну ренту. З юридичної – про сукупність публічних і приватних прав. І обов'язково з екологічної позиції, за якої враховуються відомості про оптимальне співвідношення земельних угідь, якісний стан ґрунтів та гранично допустимих рівнів їх забруднення, показники деградації ґрунтів [1, с. 33].

Отримання повної та об'єктивної інформації про зміни стану земель у процесі землекористування є одним із головних завдань інформаційного забезпечення ефективного використання земель. Крім цього, врахування соціальних, економічних, екологічних та технічних аспектів землекористування в системі інформаційного забезпечення дасть змогу удосконалити інформаційну базу, яка буде мати високоякісні дані про стан земельних ресурсів.

Нагепер система спостереження за станом довкілля являє собою інтегровану інформаційну систему, за допомогою якої здійснюється збирання, збереження та оброблення екологічної інформації з метою комплексної оцінки та прогнозування стану природних середовищ, біоти та умов життєдіяльності, вироблення обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття ефективних соціальних, економічних та екологічних рішень на всіх рівнях виконавчої влади, вдосконалення відповідних законодавчих актів, а також виконання зобов'язань України за міжнародними екологічними угодами, програмами та проектами [2, с. 235].

Моніторинг земель є складовою частиною екологічного моніторингу і відповідно до ст. 191 Земельного кодексу України становить систему спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів [3]. У процесі здійснення моніторингу земель проводиться оцінка стану використання земельних ділянок; процесів, пов'язаних зі змінами родючості ґрунтів, заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель; стану земель населених пунктів тощо [4].

Особлива увага приділяється організації моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення. Результативність забезпечення підвищення родючості ґрунтів прямо залежить від отриманої під час проведення моніторингу достовірної інформації про екологічний стан і рівень родючості ґрунтів [5, с. 65]. При цьому моніторинг ґрунтів має передувати кожному заходу з охорони та підвищення родючості ґрунтів, бути мотивом для його проведення, надавати детальні рекомендації, виробляти план проведення ґрунтоохоронних програм, прогнозувати їх результат. На його основі мають прийматись ґрунтоохоронні програми, розробляти рекомендації для забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення, створюватись інформаційно-аналітична система забезпечення доступу до інформації про якісний стан ґрунтів та їх родючість [5, с. 66].

Як зауважує М. Мозальова, моніторинг ґрунтів необхідно розглядати як врегульовану нормами права систему повторних дій, які спрямовані на отримання та передачу інформації про якісний стан ґрунтів та рівень їх родючості до органів державної влади та осіб, зацікавлених в отриманні такої інформації, з метою використання її у господарській діяльності та прийнятті юридично значимих рішень щодо використання та охорони земель сільськогосподарського призначення [6, с. 47–48].



Також необхідно, крім моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, виділити й інші види, такі як: моніторинг ґрунтів на землях лісгосподарського призначення; природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; рекреаційного тощо [7]. С. Хомінець слушно підкреслює, що природний процес утворення ґрунту відбувається не лише на землях сільськогосподарського призначення [5, с. 17]. Також відомості, отримані за результатами проведення моніторингу ґрунтів, дають можливість своєчасно виявити зміни, що відбуваються у складі ґрунтів, вживати заходів щодо їх відновлення та визначати розмір шкоди, завданої ґрунтовому покриву у зв'язку з порушенням вимог земельного законодавства [6, с. 4].

Необхідно зазначити, що з моніторингом земель як інформаційною системою має тісний взаємозв'язок державний земельний кадастр. Зазначені системи спрямовані на збір, обробку, збереження та застосування великого потоку інформації про земельні ресурси. Так, існування та удосконалення кадастрової системи неможливе без використання даних, які отримуються під час здійснення моніторингу земель, хоча за своїм інформаційним змістом вони мають певні відмінності.

А. Мартин слушно зазначає, 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 [8, с. 49].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державний земельний кадастр» кадастр – це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [9].

До земельного кадастру включаються відомості про землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць, які можна умовно поділити на такі групи. Так, до першої групи належать відомості щодо якості земель – це відомості про економічну та нормативну грошову оцінку земель; про бонітування ґрунтів та інформація про інші якісні характеристики угідь. До другої групи можна віднести кількісні дані про площу земель у межах території адміністративно-територіальної одиниці та їх повне найменування суміжних одиниць; інформацію про акти, на підставі яких встановлені та змінені межі; відомості про масив земель сільськогосподарського призначення; опис меж та угідь, що входять до складу масиву, їх контури, площа; інформація про документи, на підставі яких відомості про масив внесено до системи земельного кадастру. І до третьої групи належить інформація щодо меж адміністративно-територіальної одиниці та відомості про категорії земель у цих межах, інформація про відповідні документи; відомості про угіддя адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Крім того, на державний земельний кадастр як інформаційну систему й одну із функцій управління в галузі використання та охорони земель покладені основні важливі функції. Перша – це облікова, яка потрібна для забезпечення реєстрації земельно-кадастрових об'єктів і прав на них. Друга функція – це фіскальна, відповідно до якої держава має формувати оподатковану базу на основі реальних даних і визначати кадастрову вартість об'єктів шляхом відповідної нормативної грошової оцінки. І до третьої функції належить забезпечення громадян держави достовірними, юридично значимими відомостями про об'єкти землекористування, тобто інформаційна [10, с. 53].

Необхідно підкреслити, що у системі інформаційного забезпечення землекористування є низка проблем, які, на жаль, досі невирішені. Це застарілість підходів та технологічних прийомів, що не відповідають сучасним вимогам ринкових відносин; накопичення неузгодженої, подекуди недостовірної та несумісної кадастрової інформації; дані земельно-кадастрового обліку мають статистичний характер; якісний облік земель в автоматизованій системі державного земельного кадастру не відображається [1, с. 36].

Щоб зберегти природні властивості земельних ресурсів, необхідно підвищити контроль над використанням земель з допомогою обліку якості земельних ділянок, що дасть



змогу забезпечити максимально корисне використання земель та розробити план з підвищення ефективності землекористування.

Згідно зі ст. 203 Земельного кодексу, облік земель включає облік кількості і якості земельних ділянок, критерії якого необхідно удосконалити. У сучасних умовах обліком земель є комплекс державних заходів у системі земельного кадастру, спрямований на отримання, систематизацію й аналіз відомостей (інформації) про кількість, територіальне розміщення, а також господарське використання земель. До завдань обліку належать такі: а) отримання, систематизація, аналіз та оновлення інформації про всі наявні на земельній ділянці ресурси; б) проведення відповідних польових робіт зі зйомок і обстеження з метою отримання необхідних земельно-облікових даних планових матеріалів; в) визначення розмірів, якісного стану, розподіл і використання земель; г) виготовлення спеціальних земельно-облікових планових матеріалів і внесення первинних даних у земельно-облікові текстові документи; ґ) визначення складу і розподілу земельного фонду за категоріями земель, землекористувачами, видами земель; д) надання необхідних даних про землі. Об'єктом обліку, як і кадастру загалом, вважаються всі земельні ресурси на території держави [11, с. 152].

Б. Єрофеев доречно зауважує, що для земельно-правового регулювання важлива не стільки інформація про землю як про природне тіло, скільки знання про ділянку як про засіб виробництва, а саме: про недоліки (низький стан гумусу в ґрунті, нестачу вологи, наявність ерозійних процесів тощо) і переваги його (висока родючість, знаходження живильних речовин у засвоєній для рослин формі тощо); про екологічні взаємозв'язки ділянки з іншими природними об'єктами; про стан ландшафту тощо. Такі критерії, на думку вченого, мають відбивати комплекс показників, що мають екологічне, економічне, соціальне значення, які юридично значимі для земельно-правового регулювання, на підставі якого держава вправі втручатися в земельні правовідносини, якщо вони починають складатися в напрямі, шкідливого й небезпечного для національної безпеки [12, с. 231].

Облік земель є збором, систематизацією, зберіганням та поновленням відомостей про наявність, стан та використання земельного фонду [13, с. 85]. Т. Лебедева вважає, що облік земель – це дії уповноваженого органу державної влади із внесення в державний земельний кадастр, оброблення, систематизації та поновлення юридично значимих відомостей у системі державного земельного кадастру [13, с. 235].

Як підкреслює А. Бордюжа, облік якості земель потребує показників, що характеризують не тільки розміри площ угідь, але й природні властивості ґрунтів, які визначають їх якість та впливають на родючість. Для своєчасного виявлення змін у стані земельного фонду, запобігання та усунення наслідків негативних процесів у земельному кадастрі слід відображати такі характеристики земельних ділянок про: тип ґрунту, гранулометричний склад, забезпеченість ґрунтів поживними речовинами, кислотність, еродованість, засоленість, солонцюватість, солончаковість тощо [1, с. 39].

Отже, доповнення кадастрової системи даними про облік якості земель має стати одним із головних завдань ведення державного земельного кадастру, що, своєю чергою, дасть змогу повною мірою використовувати інформацію щодо стану земельних ресурсів та забезпечить ефективне землекористування.

Таким чином, моніторинг земель та державний земельний кадастр є взаємодіючими системами, які містять відомості, важливі для ефективного використання земель. За їх допомогою можна прогнозувати еколого-економічні наслідки під час користування земельними ділянками, запобігати деградації ґрунтів, розробляти проекти з використання або відтворення земельних ресурсів та ін., що є необхідною умовою для здійснення ефективного землекористування.

На жаль, натепер накопичення інформації про стан земельних ресурсів відбувається розгалужено. Така інформація акумулюється у різних установах, які проводять дослідження стану землекористування відповідно до своєї спрямованості, а головним недоліком цього є те, що результат не передбачає отримання інформації про земельну ділянку як природний ресурс та засіб виробництва. Неузгоджена, подекуди недостовірна та несумісна інформація унеможливує створення ефективної інформаційної системи землекористування. Нині інформаційна



система землекористування – це розрізнені інформаційні бази даних, що мають виокремлену сукупність певних показників щодо правового статусу та цільового використання земельних ділянок, дані про власників та землекористувачів, кількісні та якісні показники [1, с. 37].

Вважаємо, що належне функціонування розглянутих інформаційних систем має важливе значення для забезпечення та здійснення ефективного використання земель, дає змогу здійснити відповідну оцінку стану земель, розробити заходи з використання, збереження або відтворення якостей земель. Щоб досягти інформаційного забезпечення ефективного використання земель, потрібно запровадити належну та дієву системи обміну інформацією про земельні ділянки між суб'єктами інформаційної взаємодії, підвищити управління земельними ресурсами на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Висновки. Державний земельний кадастр та моніторинг земель як інформаційні системи мають врегульовану нормативну базу, проте не завжди мають бажаний результат, а їх практичне застосування не є ефективним. Це також пов'язано із несвоєчасним наданням інформації до органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, її подачі в неуніфікованій формі. Відомості, які містяться у державному земельному кадастрі та у системі моніторингу, мають сприяти запровадженню ефективного використання земель. Отже, зазначені інформаційні системи насамперед мають бути дієвими, мобільними, сучасними, які будуть містити доступну та достовірну інформацію про якісний та кількісний стан земель, при цьому забезпечуватимуть екологічний, економічний та соціальний аспекти ефективного використання земель.

Список використаних джерел:

1. Бордюжа А.С. Сучасний стан інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами в системі аграрного виробництва України. Матеріали наук.-практ. інтернет-конференції «Економіка природокористування: стан, проблеми, перспективи» (м. Ірпінь, 29 березня 2016 р.). Ірпінь: УДФСУ. 2016. С. 31–40. URL : http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/333/1/293_IR.pdf (дата звернення: 18.03.2019).
2. Боголюбов В.М., Клименко М.О., Мокін В.Б. Моніторинг довкілля / за ред. В.М. Боголюбова. Вінниця, 2010. 232 с.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001р. № 1389-XIV. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. Ст. 2038.
4. Воеводіна Т. Моніторинг земельних ресурсів та його значення. URL: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/zemelne-pravo/4590-monitoring-zemelnikh-resursiv-ta-jogo-znachennya.html> (дата звернення: 19.03.2019).
5. Хомінець С.В. Правове забезпечення підвищення родючості ґрунтів : монографія. Харків : Фінарт, 2015. 169 с.
6. Мозальова М.В. Правові засади моніторингу ґрунтів : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 197 с.
7. Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова КМУ від 30 березня 1998р. № 391. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF> (дата звернення: 18.03.2019).
8. Мартин А. Перспективи розвитку державного земельного кадастру в Україні. *Національна безпека і оборона*. 2011. № 6. С.48–51.
9. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (дата звернення: 18.03.2019).
10. Третяк А. Українські парадокси і проблеми розвитку державного земельного кадастру. *Національна безпека і оборона*. 2011. № 6. С. 52–55.
11. Кондратенко Д.Ю. Правові питання обліку земель як функції управління у сфері їх використання та охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 44(1). С. 150–152.
12. Лебедева Т.М. Облік земель: правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 229–236.
13. Дегтярев И.В., Осипов Л.П. Земельное право и земельный кадастр. Москва, 1986. 240 с.

