

МОНІТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ І ҐРУНТІВ ЯК ОДИН ІЗ ЧИННИКІВ КАДАСТРОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

MONITORING OF LAND AND SOIL AS ONE OF THE FACTORS OF CADASTRAL ACTIVITY

Терехова Т.О., аспірантка
кафедри земельного та аграрного права,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена з'ясуванню сутності моніторингу земель і ґрунтів, а також визначенню його ролі при здійсненні кадастрової діяльності у сфері земельних відносин. Зроблено висновок, що в сучасних умовах спостерігається тенденція розширення функції моніторингу земель і ґрунтів. Було відзначено, що незважаючи на те, що поняття моніторингу земель і ґрунтів має тривалу законодавчу регламентацію, в сьогоdnішніх умовах воно набуває нових рис та потребує вдосконалення як один із чинників кадастрової діяльності та як одна із функцій державного регулювання земельних відносин.

Сутність і місце моніторингу земель і ґрунтів у сфері земельних відносин в межах цієї статті розглядається з урахуванням суттєвих законодавчих змін, якими запроваджено реформування державної системи моніторингу земель і ґрунтів, у тому числі і земельного моніторингу. Акцентовано увагу на законодавчі новели, які стосуються безпосередньо механізму проведення моніторингу земель і ґрунтів. Окрему увагу приділено поняттю моніторингу довкілля та виокремлено спектр його ознак, проаналізовано роль моніторингу земель та ґрунтів як підсистеми моніторингу довкілля.

В статті звертається увага на співвідношення моніторингу земель і ґрунтів з контролем за використанням й охороною земель, які визнаються правовими інструментами, завдяки яким забезпечується збереження та раціональне використання земель в Україні.

В результаті аналізу сформульовано висновок, що моніторинг земель і ґрунтів є важливим чинником та складовою частиною кадастрової діяльності, оскільки механізм проведення земельного моніторингу спрямований на спостереження за якісним станом земель і взаємопов'язаний із їх обліком. Підкреслюється, що якщо відомості, отримані в результаті моніторингу земель та ґрунтів, передбачають якісну оцінку стану земель, то облік земель у Державному земельному кадастрі охоплює інформацію як якісного, так і кількісного змісту.

В якості переконливого аргументу щодо значення проведення моніторингу земель і ґрунтів як важливого чинника кадастрової діяльності відзначається запровадження Держгеокадастром автоматизованої інформаційної системи моніторингу земель і ґрунтів.

Ключові слова: земельний моніторинг; моніторинг довкілля; кадастрова діяльність; моніторинг земель і ґрунтів; земельні відносини, державний земельний кадастр.

The article is devoted to clarifying the essence of land and soil monitoring and defining its role in the implementation of cadastral activities in the field of land relations. It is concluded that in modern conditions there is a tendency to expand the function of land and soil monitoring. It is noted that despite the fact that the concept of land and soil monitoring has a long-standing legislative regulation, in today's conditions it acquires new features and needs to be improved as one of the factors of cadastral activity and as one of the functions of state regulation of land relations.

The essence and place of land and soil monitoring in the sphere of land relations are considered in this article with due regard for the significant legislative changes which introduced the reform of the State environmental monitoring system, including land monitoring. The author focuses on legislative innovations that relate directly to the mechanism of land and soil monitoring. Special attention is paid to the concept of environmental monitoring and a range of its features is outlined, and the role of land and soil monitoring as a subsystem of environmental monitoring is analysed.

The article draws attention to the correlation between land and soil monitoring and control over land use and protection, which are recognised as legal instruments that ensure the conservation and rational use of land in Ukraine.

As a result of the analysis, it is concluded that land and soil monitoring is an important factor and an integral part of cadastral activity, since the mechanism of land monitoring is aimed at observing the qualitative state of land and is interconnected with its registration. It is emphasised that while the information obtained as a result of land and soil monitoring provides for a qualitative assessment of the state of land, the registration of land in the State Land Cadastre covers information of both qualitative and quantitative content.

As a convincing argument for the importance of land and soil monitoring as an important factor in cadastral activities, the introduction of an automated information system for land and soil monitoring by the StateGeoCadastre is noted.

Key words: land monitoring; environmental monitoring; cadastral activity; land and soil monitoring; land relations; state land cadastre.

Постановка проблеми. В сучасних умовах ефективного регулювання земельних відносин, а також забезпечення раціонального використання та охорони земель навряд чи може бути досягнуто без проведення постійного їх моніторингу. То ж не випадково земельний моніторинг у науковій літературі визначають однією із важливих функцій державного регулювання земельних відносин. [1, с. 358]. Реалізація цієї функції забезпечується комплексною системою спостережень, аналізу та узагальнення інформації про стан земель та ґрунтів, зміни показників їх якісного стану та родючості, про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, зокрема про оцінку земельних ділянок, речових прав на них та розмір плати за землю, що здійснюється з метою своєчасного виявлення змін стану земель та ґрунтів, запобігання та ліквідації наслідків негативних процесів, а також забезпечення прозорості земельних відносин та гарантування доступу громадськості до інформації про стан цих відносин. Важливо відмітити, що саме результати моніторингу земель та ґрунтів дея-

кою мірою складають відомості, які вносяться до державного земельного кадастру при реєстрації земельних ділянок. У зв'язку з цим постає потреба у науковій розвідці щодо ролі моніторингу земель при здійсненні кадастрової діяльності у сфері земельних відносин.

Стан опрацювання проблематики. Питання щодо деяких аспектів та сутності проведення моніторингу природних ресурсів, моніторингу земель та ґрунтів були предметом наукових досліджень І.І. Каракаша, Т.О.Коваленко, П.Ф. Кулинич, Т.В. Лісової, Т.К. Оверковської, С.В. Шарипової, М.В. Шульги та інших вчених. Водночас викликає науковий інтерес питання щодо функції моніторингу земель і ґрунтів в межах здійснення кадастрової діяльності. Окрім того в сьогоdnішніх умовах функція моніторингу земель і ґрунтів як чинника кадастрової діяльності набуває нових ознак та рис, що потребує певного наукового аналізу з метою формулювання пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання у цій сфері.

Метою статті є отримання наукових результатів та формулювання на їх основі висновків щодо юридич-

ного значення та місця моніторингу земель і ґрунтів в межах здійснення кадастрової діяльності.

Виклад основного матеріалу. Поняття моніторингу земель не є новим для земельного законодавства України. Зокрема, це поняття було закріплене і в Земельному кодексі УРСР від 18 грудня 1990 року, і у Земельному кодексі України в редакції від 13 березня 1992 року, а також і в чинному Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 року (далі – ЗК України).

Так, згідно ч. 1 ст. 191 ЗК України моніторинг земель – це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів.

Разом з тим на сьогоднішній день сутність і місце моніторингу у сфері земельних відносин необхідно розглядати урахуванням суттєвих законодавчих змін. Зокрема, варто відзначити, що Законом України від 20 березня 2023 року № 2973- IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля» [2] (набирає чинності) започатковано реформування державної системи моніторингу довкілля, у тому числі і земельного моніторингу. Так, в межах цих реформаційних процесів постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2024 р. № 684 «Деякі питання функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем» [3] затверджено Порядок функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем (набирає чинності). Згідно з цим Порядком однією з підсистем є моніторинг земель і ґрунтів. І, очевидно, це виправдано як на практиці, так і науково обґрунтовано, оскільки основним завданням моніторингу земель і ґрунтів є прогнозування еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок, щоб запобігти або усунути дії негативних процесів. Не менш важливим є припис законодавства про те, що моніторинг земель і ґрунтів – це складова державної системи моніторингу довкілля, оскільки отримані внаслідок спостереження за станом земель відомості об'єктивно характеризують вплив хімічних, фізичних і біологічних факторів на навколишнє природне середовище, рівень його забруднення, у тому числі рівень забруднення ґрунтів.

На думку науковців, екологічний моніторинг має широкий спектр ознак, що уможливило його розгляд у різних аспектах: по-перше, як сукупність дій суб'єктів, спеціально уповноважених щодо організації екологічного моніторингу, реалізації еколого-управлінських відносин, що узагальнюють його результати; по-друге, здійснення завдяки екологічному моніторингу діяльності прикладного еколого-інформаційного й прогностичного характеру, що реалізується в спеціальних еколого-моніторингових відносинах; по-третє, як відповідна процедура організаційно-правового характеру, яку здійснюють уповноважені особи [4, с.65]. У системі моніторингу обробляється і зберігається дуже важлива інформація. Нею можуть скористатися органи державної влади й місцевого самоврядування щодо належного використання й охорони земель. З огляду на це органи державної влади можуть своєчасно приймати рішення щодо поліпшення охорони земель. Це дає також можливість вимагати від землевласників і землекористувачів усунення правопорушень щодо забруднення, засмічення, виснаження, псування земель тощо. На законодавчому рівні встановлюється певний порядок проведення моніторингу земель і ґрунтів, щоб виконати спеціальні зйомки і обстеження земель; виявити чинники, які можуть негативно впливати; здійснити оцінку, прогнозування, запобігти впливу негативних процесів. Щоб отримати комплексну інформацію про зміни в кількісному і якісному стані довкілля, необхідно провести дослідження моніторингу як на рівні окремих елементів, так їх системи [5, с. 58].

Порядок проведення моніторингу земель і ґрунтів (далі – Порядок), затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 року № 848 [6] (набуває чинності). Цим Порядком встановлюється механізм проведення моніторингу земель і ґрунтів, який полягає у своєчасному виявленні зміни стану земель, забруднення і властивостей ґрунтів, оцінці здійснення заходів з охорони земель, збереження та відтворення родючості ґрунтів, попередженні впливу негативних процесів і ліквідації наслідків такого впливу. Аналогічним чином мета проведення моніторингу земель і ґрунтів визначена і Законом України «Про охорону земель».

Проведення моніторингу земель і ґрунтів передбачає систематичні спостереження за станом земель і ґрунтів, а саме: агрохімічну паспортизацію земельних ділянок, агрохімічне обстеження ґрунтів та ін.; виявлення у них змін, зокрема із використанням даних дистанційного зондування Землі, а також проведення оцінки: 1) стану використання сільськогосподарських угідь; 2) процесів, які пов'язані зі зміною родючості ґрунтів, заростанням земельних ділянок, забрудненням земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами; 3) стану берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд; 4) процесів, пов'язаних із утворенням ярів, зсувів, із сільовими потоками, землетрусами, карстовими, криогенними та іншими явищами; 5) стану земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазовидобувними об'єктами, очисними спорудами, гноєсховищами, складами пально-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, гірничими об'єктами, місцями захоронення відходів промисловості і радіоактивних відходів, а також іншими промисловими об'єктами; 6) процесів, пов'язаних із забрудненням ґрунтів, засміченням земельних ділянок внаслідок надзвичайних ситуацій та /або збройної агресії і бойових дій під час воєнного стану.

Інформацію про стан земель і ґрунтів збирають, виявляючи зміни, а також оцінюючи стан використання угідь, полів, ділянок; аналізують розвиток водної й вітрової ерозії, втрату гумусу, погіршення структури ґрунту тощо, тобто виявляють процеси, що впливають на зміну родючості ґрунтів. Отриману інформацію обробляють, аналізуючи ряд послідовних спостережень і порівнюючи одержані показники. Для моніторингу використовують дані, які допомагають об'єктивно оцінити ситуацію, змодельувати та спрогнозувати її.

Повноваження щодо проведення моніторингу земель і ґрунтів покладені на Держгеокадастр, Міндовкілля, Мінагрополітики, Держекоінспекцію, ДСНС, ДАЗВ, Держлісагентство, Держрибагентство, ДКА.

Позитивним нововведенням в межах реформаційних законодавчих змін є те, що для забезпечення прозорості даних та обміну інформацією щодо моніторингу земель і землекористування, а також інформаційних потреб у сфері охорони земель запроваджується та використовується автоматизована інформаційна система моніторингу земель і ґрунтів.

Власником (держателем) автоматизованої інформаційної системи моніторингу земель і ґрунтів та виключних майнових прав на її програмне забезпечення і володільцем інформації, яка міститься в цій системі, є держава в особі Держгеокадастру, який: (1) забезпечує створення та функціонування автоматизованої інформаційної системи моніторингу земель і ґрунтів; (2) визначає вимоги до її програмного забезпечення, організовує його розроблення; (3) спрямовує діяльність адміністратора; (4) оприлюднює один раз на рік на офіційному веб-сайті Держгеокадастру результати проведення моніторингу земель і ґрунтів.

До набрання чинності зазначених законодавчих змін, проведення моніторингу земель і ґрунтів здійснює Держгеокадастр за участю Міндовкілля, Мінагрополітики,

Національної академії аграрних наук та ДКА згідно Положення про моніторинг земель, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 21 серпня 2019 р. № 760 [7]. Відповідно до цього Положення об'єктом моніторингу є всі землі незалежно від форми власності на них, а моніторинг ґрунтів є складовою частиною моніторингу земель.

Варто зазначити, що моніторинг земель і контроль за використанням й охороною земель – це ті правові інструменти, завдяки яким забезпечується збереження й раціональне використання земель в Україні. Моніторинг земель і ґрунтів спрямований на спостереження за якісним станом земель і взаємопов'язаний із їх обліком. Під час проведення обліку земель використовуються відомості щодо якості земель, отримані під час моніторингу земель. Контроль за використанням та охороною земель передбачає здійснення перевірок власників та користувачів земельних ділянок на додержання земельного законодавства. Оскільки проведення моніторингу земель і ґрунтів, контроль за їх використанням й охороною здійснює Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, можна зробити висновок, що означені функції є вагомим чинником та складовою частиною кадастрової діяльності. Згідно закону державний земельний кадастр – 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 і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами, про меліоративні мережі та складові частини меліоративних мереж. Отже, результати моніторингу земель та ґрунтів, а також дані контролю за охороною земель та їхнім використанням становлять відомості, які включаються до геоінформаційної системи Державного земельного кадастру. В науковій літературі Н.О. Грабовець зазначає, що напрямки кадастрової діяльності залежать від мети одержання інформації для ведення державного земельного кадастру всіх категорій земель. Ідеться, по-перше, про організаційно-технічну діяльність, яка спрямовується на окреслення земельних ділянок та інших кадастрових об'єктів. По-друге, земельно-оціночна діяльність стосується визначення якості, економічної й екологічної цінності земельних ділянок, вартості земель та прав на них. Земельно-облікова діяльність як ще один напрямок кадастрової діяльності полягає в систематизації та віддзеркаленні інформації державного земельного кадастру у земельно-кадастровій документації [8, с. 14]. У найтіснішому зв'язку із моніторингом земель та ґрунтів перебуває земельно-облікова діяльність Державного земельного кадастру, оскільки її результатом є здійснення обліку кількості й якості земель, тобто збір інформації, що характеризує земельні ділянки за окремими ознаками і передбачає

присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам, що реєструються у державному реєстрі земель. Облік земель як складова частина державного земельного кадастру є певною мірою гарантією права на земельні ділянки, сприяє розвитку системи оподаткування земель тощо [9, с.232]. Окрім того облік земель здійснюється спеціально уповноваженими державними органами з метою отримання, систематизації та аналізу відомостей щодо кількісно-якісних характеристик земель.

Згідно зі ст. 33 Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року облік кількості земель у Державному земельному кадастрі відображає площу, склад земельних угідь відповідно до затвердженої класифікації, розподіл земель за власниками (користувачами) у визначеному законом обсязі. Облік якості земельних угідь визначається характеристикою землі за природними і набутими властивостями, від яких залежить її продуктивність та економічна цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів» [10].

Облік кількості та якості земель і земельних ділянок залежить, як зазначається у наукових дослідженнях, від різних складників. На правильно проведений облік впливає повнота збору даних про земельні ресурси, придатність сформованої інформації для передачі каналами зв'язку в керівну систему та/або обробки в автоматизованому режимі. Крім того, інформація про земельні ресурси (ділянки) має бути достовірною і своєчасною. Це ще раз підтверджує, що ефективність обліку, достовірність і правильність інформаційної бази впливає на результативність управління [127]. Таким чином, якщо відомості, отримані в результаті моніторингу земель та ґрунтів, передбачають якісну оцінку стану земель, то облік земель у Державному земельному кадастрі охоплює інформацію як якісного, так і кількісного змісту. Взаємозв'язок обох цих видів діяльності Державного земельного кадастру очевидний: саме моніторинг земель і ґрунтів повинен надати вичерпну інформацію про якість земель, яка буде використана при здійсненні обліку земель.

Висновок. Проведення моніторингу земель і ґрунтів є важливим чинником та складовою частиною кадастрової діяльності, оскільки механізм проведення земельного моніторингу спрямований на спостереження за якісним станом земель і взаємопов'язаний із їх обліком. Відомості, отримані в результаті моніторингу земель та ґрунтів, передбачають якісну оцінку стану земель, а облік земель у Державному земельному кадастрі охоплює інформацію як якісного, так і кількісного змісту. Законодавчі новели, що незабаром набудуть чинності, спрямовані на вдосконалення механізму проведення моніторингу земель і ґрунтів, а також на підвищення достовірності кадастрових відомостей, які становлять базу даних Державного земельного кадастру.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коваленко Т.О. Правові аспекти державного земельного моніторингу у контексті здійснення кадастрової діяльності. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2023. Вип.78. Ч.1. С.351-358.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля: Закон України від 20 березня 2023 року № 2973-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2973-20#Text>
3. Деякі питання функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем: постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2024 р. № 684. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/684-2024-%D0%BF#Text>
4. Позняк Е. В. Правові засади здійснення моніторингу об'єктів підвищеної небезпеки. Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні: матер. наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 28 березня 2014 р.). Чернівці: Кондратьєв А. В., 2014. С. 65–66.
5. Бусуйок Д. Законодавче та правове регулювання моніторингу земель в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 8. С. 56–59.
6. Про затвердження Порядку проведення моніторингу земель і ґрунтів: постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 року № 848. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-2024-%D0%BF#Text>
7. Про затвердження Положення про моніторинг земель: постанова Кабінету Міністрів України в редакції від 21 серпня 2019 №760. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text>.
8. Грабовець Н. О. Правове забезпечення основних видів земельно-кадастрової діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2011. 18 с.
9. Лебедева Т.М. Облік земель: правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. Вип. 2. С. 229–236.
10. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. ст.61. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>.
11. Сакаль О., Третяк Н. Напрями удосконалення земельного обліку як інституційної основи сталого розвитку територій. *Землезнавчий вісник*. 2014. № 5. С. 22–26.