

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.53>

ОКРЕМІ ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ ТА МОНІТОРИНГУ ЗЕМЕЛЬ

Шарапова С.В.,*кандидат юридичних наук, доцент**кафедри земельного та аграрного права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6731-7772>*

Шарапова С.В. Окремі питання співвідношення державного земельного кадастру та моніторингу земель.

Статтю присвячено деяким питанням щодо співвідношення державного земельного кадастру та моніторингу земель. Підкреслено, що в системі управління у галузі використання та охорони земель значну роль відіграють такі функції, як державний земельний кадастр та моніторинг земель. Наголошується, що державний земельний кадастр та моніторинг земель виступають головним джерелом інформації про якісний та кількісний стан земель. Така інформація є необхідною для вирішення відповідних завдань та прийняття обґрунтованих рішень у галузі управління земельними ресурсами.

Підкреслюється, що моніторинг земель, який здійснюється з метою отримання інформації про якісний стан земельних ресурсів, відіграє вагомий роль у провадженні кадастрової діяльності та є одним із її напрямів.

Акцентовано увагу, що державний земельний кадастр, як функція управління в галузі використання, охорони та відновлення земель, тісно взаємопов'язаний з такими функціями, як моніторинг земель та контроль за використанням та охороною земель. Наголошується, що зазначені функції мають особливість доповнювати одна одну, що дає змогу досягти цілей та завдань в галузі публічного управління у земельній сфері.

Досліджено функції, які притаманні державному земельному кадастру, однією з яких є інформаційна. Також автор зазначає, що на підставі даних, отриманих при проведенні моніторингу земель, наповнюються база даних державного земельного кадастру щодо якісних характеристик земель. Крім того, загальна мета державного земельного кадастру та моніторингу земель спрямована на охорону та збереження земельних ресурсів. Таким чином, до завдань моніторингу земель належить інформаційне забезпечення ведення державного земельного кадастру, що в свою чергу доповнює зміст земельно-кадастрової діяльності.

Наголошено, що державний земельний кадастр та моніторинг земель є головними джерелами отримання інформації про стан земельних

ресурсів, які дозволяють одержати об'єктивні дані по всій території країни. Інформація, яка міститься у системі державного земельного кадастру та здобута у процесі здійснення моніторингу земель, служить правовою основою для прийняття необхідних рішень державними органами в галузі використання та охорони земель. Формування бази даних на основі моніторингової інформації є одним із засобів забезпечення здійснення кадастрової діяльності.

Ключові слова: державний земельний кадастр, кадастрова діяльність, моніторинг земель, інформація, охорона, інформаційна система, якісний стан, функції управління.

Sharapova S.V. Some issues of correlation between the state land cadastre and land monitoring.

The article is devoted to some issues of correlation between the state land cadastre and land monitoring. It is emphasized that such functions as the state land cadastre and land monitoring play a significant role in the management system in the field of land use and protection. It is emphasized that the State land cadastre and land monitoring are the main source of information on the qualitative and quantitative state of land. Such information is necessary for solving relevant tasks and making informed decisions in the field of land management.

It is emphasized that land monitoring, which is carried out with the aim of obtaining information on the qualitative state of land resources, plays a significant role in the implementation of cadastral activities and is one of its directions.

It is emphasized that the State Land Cadastre, as a function of management in the field of land use, protection and restoration, is closely interrelated with such functions as land monitoring and control over land use and protection. It is emphasized that these functions have the feature of complementing each other, which makes it possible to achieve the goals and objectives in the field of public administration in the land sector.

The author examines the functions inherent in the State Land Cadastre, one of which is

information. The author also notes that based on the data obtained during land monitoring, the State Land Cadastre's database on the qualitative characteristics of land is filled with information on land. In addition, the overall goal of the state land cadastre and land monitoring is to protect and preserve land resources. Thus, the tasks of land monitoring include information support of the state land cadastre, which in turn complements the content of land cadastral activities.

It is emphasized that the State Land Cadastre and land monitoring are the main sources of information on the state of land resources which allow obtaining objective data throughout the country. The information contained in the State Land Cadastre system and obtained in the course of land monitoring serves as the legal basis for making the necessary decisions by public authorities in the field of land use and protection. Formation of a database based on monitoring information is one of the means of ensuring cadastral activities.

Key words: state land cadastre, cadastral activity, land monitoring, information, protection, information system, quality state, management functions.

Постановка проблеми. В системі управління у галузі використання та охорони земель значну роль відіграють його функції. Особливе місце серед яких займає державний земельний кадастр та моніторинг земель як інформаційна база про якісний та кількісний стан земель. Така інформація є необхідною для вирішення відповідних завдань та прийняття обґрунтованих рішень у галузі управління земельними ресурсами. Таким чином, у нинішніх умовах постійно зростає потреба в інформації про землю як основу земельних перетворень, що проводяться. Основним джерелом отримання такої інформації є моніторинг земель, який здійснюється з метою отримання інформації про якісний стан земельних ресурсів та відіграє особливу роль у провадженні кадастрової діяльності. Таким чином, виникають окремі питання щодо співвідношення моніторингу земель із державним земельним кадастром.

Стан опрацювання цієї проблематики. Вибір теми статті визначено актуальністю порушеної в ній проблеми, яка розглядалася в роботах таких учених, як І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинич, Т.В. Лісової, С.В. Хомінець, А.М. Третяка, В.М. Третяка та ін. Проте на сьогодні потребує дослідження низка питань, які виникають у сфері функціонування моніторингу земель та ведення Державного земельного кадастру.

Метою статті є дослідження особливостей державного земельного кадастру як функції управління в галузі використання, охорони та відновлення земель, а також здійснення аналізу окремих питань, які виникають у сфері функці-

онування моніторингу земель та його співвідношення з державним земельним кадастром.

Виклад основного матеріалу. Доцільно погодитися з висловленою позицією вчених, що Державний земельний кадастр є однією з найважливіших функцій публічного управління у сфері використання, охорони та відновлення земель, основними завданнями якої має бути: забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання, охорони та відновлення земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування бізнес-планів та проєктів землеустрою [1, с. 225]. Проте, вагому частину інформації, що наповнює систему державного земельного кадастру, можна отримати тільки при здійсненні моніторингу земель та моніторингу ґрунтів. Підкреслимо, що загальний термін «моніторинг» (утворений від лат. *monitor* – що спостерігає, застережений, від англ. *monitoring* – контроль) з'явився в суцільному обігу наприкінці 60-х рр. ХХ ст., який було застосовано для системи нагляду з урахуванням таких умов: по-перше, він не містить елементи управління, що притаманно контролю, і тому відповідає інформаційній системі; по-друге, він широко застосовується в міжнародно-правових документах [2, с. 75].

Відповідно до ст. 191 Земельного кодексу України моніторинг земель являє собою систему спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. У системі моніторингу земель проводиться збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та додержання вимог екологічної безпеки.

Отже, можна виділити відповідні етапи здійснення моніторингу земель: (а) виділення об'єкта спостереження (залежно від цілей, спостережень і охоплення територій); (б) обстеження виділеного об'єкта спостереження; (в) оброблення отриманої інформації та оцінка стану об'єкта спостереження; (г) складання прогнозу зміни стану об'єкта спостереження; (ґ) надання інформації зацікавленим суб'єктам.

Інформація, отримана у процесі здійснення моніторингу земель, слугує правовою основою для ухвалення необхідних рішень державними органами в галузі використання та охорони земель. Інформація про стан земельних ресурсів

та їх використання, отримана в процесі ведення моніторингу, накопичується в архівах і банках даних автоматизованої інформаційної системи. На основі зібраної інформації і результатів оцінювання стану земель складаються оперативні зведення, наукові прогнози і рекомендації, що надаються до місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого та 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 довкіллі, рівень забруднення ґрунтів, що дає можливість органам державного управління ставити певні вимоги до землекористувачів щодо усунення правопорушень у галузі використання і охорони земель [2, с. 97].

Моніторинг земель можна розглядати як один із заходів щодо охорони земель, а також як функцію управління у сфері використання, охорони та відновлення земель.

Питання щодо управління у галузі використання та охорони земель завжди перебували в полі зору вчених правознавців. Як слушно підкреслює Т.В. Лісова, в основу системи управління земельними ресурсами повинні бути покладені певні принципи: а) різноманіття й рівноправності всіх форм власності при користуванні й володінні землею; б) пріоритету прав та обов'язків, визначених Конституцією України; в) правового захисту і відповідальності за них; г) цільового й раціонального їх використання; д) сталого землекористування; е) пріоритету життєво важливих інтересів держави й особистості; є) комплексного й диференційованого підходу до управління землями різних категорій; ж) доступності інформації про стан земель; з) платності використання земель [3, с. 113].

В організаційно-правовому механізмі публічного управління у земельній сфері ключове значення мають функції управління, під якими розуміють окремі напрями діяльності відповідних органів публічної адміністрації та їх посадових осіб щодо забезпечення організації раціонального використання, охорони та відновлення земель [4, с. 276].

Земельний моніторинг, як одна із функцій управління у галузі використання, охорони та відновлення земель, тісно взаємопов'язаний з такими функціями, як державний земельний кадастр та контроль за використанням та охороною земель. Зазначені функції мають особливість доповнювати одна одну, що дає змогу досягти цілей та завдань управління в галузі публічного управління у земельній сфері.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державний земельний кадастр» [5] земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забез-

печення 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.

Об'єктами Державного земельного кадастру є: землі в межах державного кордону України; землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць, землі в межах територій територіальних громад; обмеження у використанні земель; меліоративні мережі; складові частини меліоративних мереж; земельні ділянки (ст. 10).

В юридичній літературі земельний кадастр розглядають у вузькому і широкому розумінні. У вузькому розумінні земельний кадастр є книгою (реєстром) про предмети земельного оподаткування; у широкому це певна система дій із обліку, опису та оцінки землі, які здійснюються державними органами із метою отримання відомостей про землю для запровадження земельного оподаткування та інших суспільних потреб [6, с. 35].

Відомості та документи державного земельного кадастру є державним інформаційним ресурсом і становлять інформаційну основу для регулювання земельних відносин, здійснення землеустрою, заходів з охорони земель, основною передумовою вирішення проблем соціально-економічної та екологічної складової землекористування і забезпечення його сталості, продуктивних функцій землі як природного капіталу (Концепція єдиної системи нормативно-правових актів у сфері державного земельного кадастру, затв. Наказом Держкомзему від 12.12.2008 р. № 610).

Крім цього, державний земельний кадастр може виконувати ряд функцій. А саме: облікову, потрібну для забезпечення реєстрації земельно-кадастрових об'єктів і прав на них; фіскальну – держава повинна формувати оподатковану базу на основі реальних даних і визначати кадастрову вартість об'єктів шляхом відповідної нормативної грошової оцінки; інформаційну - забезпечення зацікавлених суб'єктів достовірними, юридично значимими відомостями про об'єкти землекористування [7, с. 53].

Таким чином, розглядаючи земельний кадастр та моніторинг земель як функції управління в галузі використання, охорони та відновлення земель, можна зробити висновок про те, що вони тісно взаємопов'язані та доповнюють одна одну. На підставі даних, отриманих при проведенні моніторингу земель, наповнюється база даних державного земельного када-

стру щодо якісних характеристик земель. Крім того, загальна мета цих функцій спрямована на охорону та збереження земельних ресурсів. Таким чином, до завдань моніторингу земель належить інформаційне забезпечення ведення державного земельного кадастру, що в свою чергу доповнює зміст земельно-кадастрової діяльності.

Як слушно зазначає А. Мартин, 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. 51].

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 [9, с. 9].

Висновки. Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що державний земельний кадастр та моніторинг земель є головними джерелами отримання інформації про стан земельних ресурсів, які дозволяють одержати об'єктивні дані по всій території країни. Інформація, яка міститься у системі державного кадастру та здобута у процесі здійснення моніторингу земель, служить правовою основою для прийняття необхідних рішень державними органами в галузі використання та охорони земель. Формування бази даних на основі моніторингової інформації є одним із засобів забезпечення здійснення кадастрової діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лісова Т.В., Лейба Л.В. Окремі питання ведення державного земельного кадастру. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 3. С. 224–228.
2. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: *монографія* [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. Х.: Право, 2012. 448 с.
3. Лісова Т.В. Управління в галузі використання й охорони земель: проблеми сьогоднішнього. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Випуск 13. С. 112–117.
4. Земельне право: підручник. 3-тє вид., доп. і перероб.; за ред. М.В. Шульги. Харків: Юрайт, 2023. 592 с.
5. Про державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (дата звернення: 17.09.2023).
6. Кулинич П.Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади. *Юридичний журнал*. 2005. № 11 (41). С. 35–42.
7. Третяк А. Українські парадокси і проблеми розвитку державного земельного кадастру. *Національна безпека і оборона*. 2011. № 6. С. 52–55.
8. Мартин А. Перспективи розвитку державного земельного кадастру в Україні. *Національна безпека і оборона*. 2011. № 6. С. 48–51.
9. Шарапова С.В. Питання інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Випуск 2. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=tipp_2014_2_19.