

В. Т. Гриневецький, Л. Ю. Сорокіна, В. М. Чехній

**ДО ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БАЗОВОГО ПРИРОДНО-
ОБ'ЄКТНОГО БЛОКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО
КАДАСТРУ УКРАЇНИ ДОСТОВІРНОЮ, СВІЖОЮ І
КОМПЛЕКСНОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ**

Земельна проблема, найактуальніші аспекти якої особливо гостро постали в нинішніх умовах України, потребує повсякденної уваги досвідчених фахівців, науковців, керівних органів, практиків та природокористувачів і охоронців земель насамперед у плані досконалого і достатнього геоінформаційного (геоекологічного) забезпечення її вирішення. Фундаментальним і основоположним документом у цій справі має слугувати державний земельний кадастр (ДЗК), у структурі якого особливо важливою ланкою є інформаційний блок про природні та природно-антропогенні умови і кількісні характеристики якості земель, про їхній фізичний стан, природні та природно-антропогенні зміни, охорону, збереження та доступне відтворення і примноження ресурсних цінностей.

Наші дослідження стосуються саме цього аспекту, зокрема вивчення стану опрацювання проблеми забезпечення базового природно-об'єктного (земельно-ресурсного) блоку системи ДЗК достовірною, свіжою, особливо комплексною ландшафтознавчою інформацією. Значну увагу приділено передумовам законодавчого вирішення проблеми геоінформаційного забезпечення розробки природно-об'єктного блоку ДЗК, який автори вважають фундаментальним у створенні досконалої державної земельно-кадастрової системи. Наше бачення зазначеного блоку базовим не безпідставне, оскільки, за визначеннями Земельного кодексу України (ЗКУ), „державний земельний кадастр є основою для ведення кадастрів інших природних ресурсів” [1, Ст. 193-2, с. 87].

Звичайно, за такого загального розуміння ролі ДЗК (і сутності та територіально-географічної упорядкованості вивчення властивостей земель й обліку усіх природних ресурсів держави), базове значення природного блоку

і необхідність систематичного наповнення його відповідною комплексною, тобто ландшафтознавчою у своїй основі, інформацією сумнівів не може викликати.

Однак доводиться рахуватися з тим, що цього, здавалося б, очевидного та аксіоматичного положення не помітили та належним чином не означили у ЗКУ законодавці, відсунувши на задній, вторинний план першооснову для формування ДЗК - природознавчу інформацію (яку до того ж розпорошено) та надавши пріоритетів явним споживацьким діям – *процедурі* „визнання факту виникнення або припинення права власності...!». Саме такою постала дефініція ДЗК у основному законодавчому акті про землю: „Державний земельний кадастр – це єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру (!) визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів» [1, Ст. 193-1, с. 87].

Інші статті Земельного кодексу України якщо не спростовують сформульовану у ньому споживацьки налаштовану дефініцію ДЗК, то принаймні, коректніше викладають його призначення та завдання, які полягають у: а) забезпеченні *повноти* відомостей про всі земельні ділянки; б) застосуванні *єдиної системи* просторових координат та системи ідентифікації земельних ділянок; в) запровадженні *єдиної системи земельно-кадастрової інформації* та її достовірності [Там же. Ст. 194-195, с. 87-88]. Однак навіть виокремлене покомпонентно- природознавче інформаційне забезпечення розробки ДЗК, не кажучи про те, яке вище автори означили як сучасне *комплексне* ландшафтно- інформаційне забезпечення розробки першоосновного природно- інформаційного блоку кадастру, законодавці звели найбільшою мірою до знань про *місцеположення ділянок та обліку кількості і якості* земель. Останній зведений тільки до того, що: 1) Облік

кількості земель відображає відомості, які характеризують кожну ділянку за площею та складом угідь; 2) Облік якості земель відображає відомості, які характеризують земельні угіддя за природними властивостями та набутими властивостями, що впливають на їх родючість, а також за ступенем забруднення ґрунтів [Там же. Ст. 203, с. 89].

Зрозуміло, що за такого бачення кількості та якості земель, ДЗК налаштовується явно на одне тільки сільськогосподарське призначення і втрачає функцію, декларовану у другому пункті визначення ДЗК, щодо того, що він є *основою для ведення інших кадастрів* [1, Ст. 193-2, с. 87]. Додамо, що звужено галузеву (агрозгосподарську) налаштованість ДЗК повною мірою підсилює стаття (199-а) про бонітування ґрунтів (останнє потребує *специфічної* інформації про *ґрунти сільськогосподарських угідь*, а не про всю територію – землі – певного кадастрового чи адміністративного таксону.

Але, зауважимо, що в ДЗК загальний поділ та *оцінювання земель* (не одних тільки ґрунтів (!), які є специфічним природним утворенням і *частинним елементом* ландшафтів) скоріше мають виступати у значенні *оцінювання території* з традиційних антропоцентричних позицій *придатності* тієї чи іншої частини земельних ділянок для віднесення їх до однієї з дев'яти категорій землекористування: сільськогосподарського, житлово-забудовного, природно-заповідного та іншого особливого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського, водогосподарського, промислового та іншого спеціального призначення (див. [1, Ст. 19, с. 16]). У рамках кожної з виділених категорій є *свої шкали оцінювання*, детальність яких визначається масштабістю об'єкта (рівнем таксона) та ін.

Яким бути державному земельному кадастру, не бракує публікацій відомих українських дослідників і досвідчених фахівців, у т.ч. викладачів відповідних вищих навчальних закладів. Особливої уваги заслуговують наукові статті і монографії, авторами яких є Л.Я. Новаковський, А.М. Третяк, М.Г. Лихогруд, В.М. Трегобчук, О.П. Канаш, В.О. Леонець, А.Я.

Сохнич, М.Г. Ступень та ін. Це питання ретельно і детально розглядалось на засіданні спеціального

„круглого столу», на якому особливу увагу приділено *концептуальним засадам* ведення державного земельного кадастру в Україні. З доповіддю виступив проф. М.Г. Лихогруд – начальник управління державного земельного кадастру та державного реєстру прав на землю і нерухоме майно Держкомзему України. Доповідач критично оцінив дефініцію ДЗК у Земельному кодексі України і зазначив: „... хоч Земельний кодекс України є чинним законодавчим актом і ми як законослухняні громадяни й державні службовці маємо його дотримуватись, але як вчені, як фахівці, ми можемо сказати, що це визначення є не зовсім точним» [3, с. 5].

На його думку, „кадастр – це не сам процес виконання робіт (тобто не вище згадана „процедурал»), а результати (відомості та документи) земельно-кадастрових робіт, які вносяться в базу даних кадастру» [3, с. 6]. Підкресливши, що нині ДЗК – обов'язковий атрибут ринкової економіки, механізм обліку земельних ділянок, проф. М.Г.Лихогруд наголосив, що „державний земельний кадастр розглядається як *інформаційне середовище для ефективного управління земельним ресурсами... Це інформаційне середовище для прийняття оптимальних рішень у галузі землеустрою, охорони земель, їх раціонального використання та моніторингу*. Функцій кадастру – дуже багато» [Там же, с. 5]. (Курсив наш – автори). За його висновками, „у всьому світі кадастр ... розглядається як державна система відомостей і документів, що містить дані про земельні ділянки та інше майно... Саме таке визначення кадастру – нове і вже значиться в законопроекті... Це визначення надзвичайно прогресивне і повною мірою відповідає світовим стандартам. Воно об'єднує як кадастрову функцію – відомості про земельні ділянки, так і правову – про речові права на них та їх обмеження» [3, с. 5]. Крім того, доповідач висловив низку інших важливих пропозицій, які були деталізовані та поглиблені у виступах учасників зібрання.

З нашого погляду, на засіданні „круглого столу” надзвичайно важливим стало коректне зауваження досвідченого ґрунтознавця і відомого розробника основних положень ДЗК О.П. Канаша щодо того, щоб (за нагромадженнями землевпорядних техніко-технологічних, правових та фіскальних проблем формування ДЗК) „не забути б про облік *природного стану* земель”, резонно зіславшись на те, що, за загальним визнанням і класичним формулюванням дефініції, ДЗК – це сукупність достовірних і необхідних даних про природний, господарський і правовий *стан земель*. Особливо наголошено, що „питання, пов’язані з природним станом земель, які є дуже-дуже важливі, на великий жаль, залишаються поза увагою. А проте з цими питаннями у нас не все гаразд і є що обговорювати... Кадастром передбачено якісний облік земель, який звітується кожні п’ять років, але останній раз звіт про якісний стан земель був лише у 1996 році). За його переконанням, яке автори, безумовно, повністю підтримують, без систематичного оновлення інформації про стан земель (ґрунтового покриву) „кадастр буде яловим” [2].

Істотною і принципово важливою є пропозиція О.П. Канаша не підлаштовувати усю систему ДЗК під чужі, у т.ч. міжнародні стандарти. Така думка справедлива особливо тому, що *Україна є унікальною* за сукупністю багатьох критеріїв: ландшафтних умов, історії, рівня і специфіки освоєння земель, особливо їх чи не найвищої серед європейських країн розораності, а також виснаження, деградованості, дуже великої площі земель, забруднених радіонуклідами, пестицидами, ракетним паливом, щільно наповнених в густо- населених районах багаторічними відвалами сміття, сховищами та могильниками пестицидів й інших застарілих ядохімікатів, а також різних край небезпечних виробничих відходів колишніх імперсько-війських підприємств. Останні роки ознаменовані бурхливою і дуже невпорядкованою приватизацією земель та занедбаністю невідкладних проблем їх повсюдної ретельної охорони і захисту від шкідливої дії стихійних природних та особливо природно- антропогенних процесів і подолання явного

споживацького ставлення до землі. Не зайвим буде нагадати, що однією з рис „унікальності“ України є і те, що, на відміну від усіх інших європейських держав, у ній досі не ухвалено Закон про державний земельний кадастр, хоч, здається, фахівці і науковці зробили майже все залежне від них, щоб розробити і вчасно подати до владних структур відповідний законопроект; також знятий з розгляду (у 2009 р.) „предтечний“ для ДЗК законопроект про інвентаризацію земель.

Усе це настійно вимагає глибоко переосмислити територіально значимі природно- (ландшафто-, земле-) організуючі функції ДЗК України та розглядати його насамперед як державний документ, який містить достовірні комплексні геоекологічні (ландшафтно- інформаційні) дані про природний (антропогенно-природний) стан земель та його динаміку в просторово- часових вимірах. Зрозуміло, що це стосується найбільшою мірою того першоосновно-інформаційного розділу кадастру, який автори не безпідставно розглядають як базовий природно-об’єктний (земельно- ландшафтний) блок земельно- кадастрової системи України. До останнього часу питання про необхідність його створення не розглядалось здебільшого через звичне галузево-господарське та покомпонентно-природознавче бачення проблем землекористування, яке до того ж органічно не ув’язується з охороною земель в процесі їхньої експлуатації, яку пом’якшено називають „використанням земель“.

Можливо, одним із спонукаючих чи хоча б стимулюючих чинників ландшафтознавчого аналізу ДЗК та послідовного наповнення його відповідною інтегральною природо (ландшафто) знавчою інформацією стане та важлива обставина, що Україна у 2004 р. підписала, а у 2005 р. ратифікувала Європейську конвенцію про ландшафти. У варіантах двох проектів Закону України „Про ландшафти“, розроблених у Мінприроди України та двічі рецензованих в Інституті географії НАН України його редакцій 2007 і 2009 рр., постало питання про необхідність якнайтіснішого узгодження цього закону із (поки що не ухваленим) Законом України

„Про державний земельний кадастр», особливо у тій частині, яка стосується необхідності включення у проект Закону України „Про ландшафти» розділу (статей) „Про кадастр ландшафтів України». Хоч реалії сьогодення такі, що поки що є нездоланні труднощі створення універсального (та уніфікованого), повно охоплюючого все ландшафтне різноманіття, Закону України „Про державний кадастр ландшафтів», але велінням часу таку проблему окреслено і поставлено на порядок денний першої половини нинішнього ХХІ століття. Як перші кроки у цьому напрямі маємо розглядати використання ландшафтознавчих ідей і напрацювань до обґрунтування шляхів вирішення проблеми створення і закріплення в системі ДЗК України базового природно-об'єктного блоку та систематичного забезпечення його достовірною, свіжою (оновлювальною) комплексною інформацією.

Підсумовуючи викладене і опрацьовану нами проблему забезпечення базового природно-об'єктного блоку системи державного земельного кадастру України достовірною, свіжою і комплексною інформацією, автори дійшли таких висновків щодо напрямів і шляхів її послідовного вирішення.

1. Першим кроком методолого-методичного опрацювання і послідовного вирішення проблеми має слугувати удосконалення структурної моделі ДЗК. Вертикальний (ранжувальний) ряд її обґрунтував чл.-кор. УААН А.М.Третяк, запропонувавши відповідну чотириступеневу схему (національний, регіональний, базовий і локальний рівні, кожен з яких містить 9-10 (вищі рівні) чи 15 підрозділів (базовий і локальний рівні) [7, с. 60-81]. Схема використовується для практичного ведення ДЗК. Однак їй не вистачає повноцінного базового природно-об'єктного геоінформаційного блоку. Окрім того, схемі бракує „горизонтальної розгортки», особливо у плані узгодження її з класичною трирядною структурованістю кадастру за станом земель та встановленою у ЗКУ і практиці землекористування категорійністю (9 основних категорій) земель (див. [1, Ст. 19, с.16]).

Щоб забезпечити повноцінне виконання земельним кадастром своїх

універсальних інформаційно-землеорганізаційних (органічно нероздільних експлуатаційно-природно-, ландшафтоохоронних) функцій, ДЗК має ґрунтуватися не на застарілій, а планово (регулярно) оновлюваній, свіжій, достовірній і комплексній базовій геоінформації про фізичний стан об'єктів землекористування. В іншому разі оцінювальні операції, у т.ч. з використанням найновіших техніко-технологічних схем і засобів, не спроможні виробити об'єктивні і достовірні (якісні, економічні, грошові та ін.) оцінки земель. Проблема комплексного геоінформаційного забезпечення ведення ДЗК не може далі вирішуватися за нині існуючими підходами і схемами розрізненого (в просторі, часі, методичного, інституційного) збирання інформації та сподівань, що її інтегрують та доведуть до необхідної кондиції сучасні електронні засоби.

Опрацьовуючи питання ландшафтознавчого забезпечення ДЗК України, методології і методики дослідження ландшафтів як його основи, автори статті вважають за необхідне звернути особливу увагу на зміст тієї частини кадастрової інформації, якісне представлення, систематизація та використання якої потребує вивчення земель як складової перетворених господарською діяльністю ландшафтних комплексів. У законодавчих і нормативно-методичних документах, що є підставою для виконання робіт з кадастрування земель України, не передбачено використання комплексних показників та характеристик про ландшафти та їхні антропогенні зміни. Разом із тим, стандартні характеристики ґрунтового покриву та ступінь його забруднення, розглянуті на тлі притаманних ландшафтним утворенням зв'язків і процесів, надають можливості отримати більш достовірні та кондиційні дані про цінність земель. При формуванні кадастрової інформації необхідним є також врахування ландшафтознавчих оцінок впливу наявних техногенних об'єктів як потенційні джерела забруднення досліджуваних земельних ділянок.

2. Створення і забезпечення постійної діяльності необхідної земельно-(ландшафтно) інформаційної інфраструктури ДЗК – складна нова

проблема, вирішення якої потребує необхідного наукового опрацювання, часу, не малих коштів та інституційного і кадрового забезпечення. Реальним джерелом її фінансово-економічного вирішення можуть стати відрахування до бюджету від галопуючої і недостатньо впорядкованої приватизації і продажу земель, які в Україні дуже мало працюють на створення досконалої національної земельно-кадастрової системи, особливо на проведення польових зйомок, моніторинг земель, розробку і впровадження комплексу заходів тотальної охорони земель в процесі їхнього багатопланового використання.

Усі землі, як основне національне багатство України, потребують *повсякденного всебічного догляду*, збереження, поліпшення властивостей і доступного підвищення та примноження їхнього природно-ресурсного потенціалу на науково обґрунтованій комплексній (тотально-територіальній) основі. Підґрунтям для цього слугують регулярно оновлювані, свіжі і новітні дані про основні властивості і фізичний стан земель, їхню динаміку та природно- і антропогенно зумовлені зміни. Тому для забезпечення систематичного надходження до земельно-кадастрової системи необхідних даних і *випереджувального* проведення відповідних земельно – чи, точніше, ландшафтознавчо-кадастрових досліджень, назріла необхідність створення в структурі Держкомзему Інституту комплексних досліджень стану й охорони земель (ландшафтів) України, найбільшими підрозділами якого мають слугувати інженерно-технічна землевпорядна служба та служба географії, фізики, гео- і агрохімії та охорони земель. Відкладання вирішення цих проблем на пізніший час дорого обійдеться державі як у частині створення досконалої національної земельно-кадастрової системи, так і в справі втрат багатьох цінностей земельно-ресурсного потенціалу України.

Список літератури:

1. Земельний кодекс України; Лісовий кодекс України; Кодекс України про надра. Офіц. вид. із змінами та доповн. станом на 15.03.2007. – К.: Вид. Дім „ІнЮре”, 2007. – 240 с.
2. Канаш О.П. Не забути б про облік природного стану земель

//Землевпорядний вісник. – 2006. - № 3. – С. 19.

3. Лихогруд М. Концептуальні засади ведення державного земельного кадастру в Україні // Землевпорядний вісник. – 2006. - № 3. – С. 5-9.
4. Новаковський Л.Я., Третяк А.М., Муховиков А.М., Леонець В.О. Земельний кадастр. Проблеми, реформування та автоматизації. – К.: Урожай, 2008. – 180 с.
5. Сохнич Л.Я. Методологічні засади інформаційного забезпечення державного земельного кадастру // Землеустрій і кадастр. – 2004. - № 3-4. – С. 34-40.
6. Ступень М., Кисіль Л., Гулько Р., Кульчицький Б. Державний земельний кадастр як важлива передумова організації раціонального використання і охорони земель //Вісн. Львів. держ. аграрн. ун-ту. – 2006. - № 9. – С. 154- 158.
7. Третяк А.М. Проблеми подальшого реформування державного земельного кадастру в Україні //Землевпорядкування. – 2001. - № 1. – С. 56-61.
8. Третяк А.М. Державний земельний кадастр: проблеми і перспективи //Землевпорядкування. – 2002. - № 3. – С. 26-34.