

УДК 349.414(477)

Л.М. Макєєва

аспірант
Класичний приватний університет

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

У статті обґрунтовано необхідність удосконалення інформаційного забезпечення щодо використання земель сільськогосподарського призначення з метою ефективного державного управління земельними ресурсами, охорони земель та функціонування ринкових земельних відносин. Запропоновано напрями вдосконалення земельно-інформаційної системи шляхом доповнення її показниками якості земель, їх оцінки, відображення особливо цінних територій, що сприятиме посиленню контролю державними органами влади за станом використання сільськогосподарських земель.

Ключові слова: інформаційне забезпечення, державне управління земельними ресурсами, земельно-інформаційна система, використання земель сільськогосподарського призначення, охорона земель.

I. Вступ

Управління земельними ресурсами невід'ємно пов'язано з ефективним їх використанням як основного національного багатства. Актуалізація цієї проблеми зумовлена тим, що стан земель постійно погіршується: земля деградує, родючість ґрунтів знижується, негативні процеси посилюються, відбувається неприпустиме забруднення природного середовища та загострюється екологічна криза, що виснажує природні ресурси. Усе це потребує докорінної зміни ставлення до землі, вживання рішучих заходів для запобігання негативним процесам. Безперечною необхідністю стали розробка законодавчої, нормативної й інформаційної бази; наукове забезпечення правового, економічного та організаційного механізмів регулювання земельних відносин; врахування традицій, національних особливостей і державних інтересів у питаннях використання землі.

Для ефективного управління земельними ресурсами та прийняття рішень у сфері регулювання земельних відносин органи управління й усі суб'єкти земельних відносин мають бути забезпечені достовірною та оперативною інформацією про стан земельного фонду й динаміку його розвитку. Володіння необхідною об'єктивною інформацією дасть змогу органам влади планувати та прогнозувати розвиток земельних ресурсів, приймати доцільні рішення щодо раціонального використання землі.

Багато вчених підкреслюють, що на сучасному етапі розвитку земельних відносин в аграрній сфері виникає потреба вдосконалення інформаційного забезпечення з метою ефективного управління землями

сільськогосподарського призначення. Дослідження характеристик та особливостей використання земель сільськогосподарського призначення й розуміння принципів їх використання допоможе забезпечити виконання ефективних заходів, спрямованих на охорону цих земель. Проблеми інформаційного забезпечення державного управління земельними ресурсами вивчало багато вітчизняних та зарубіжних науковців, а саме: Р. Аблер, Д.І. Бабміндра, В.О. Боровий, А.О. Варламов, О.С. Дорош, В.А. Ільяшенко, С.А. Кальченко, Ю.О. Карпінський, Г. Ларсон, М.Г. Лихогруд, А.А. Ляшенко, М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, А.В. Мерзляк, О.Г. Мордвінов, М.Г. Ступень, А.М. Третяк, О.І. Шапоренко, М.Д. Черемшинський, А. Хопфер та ін. Заходи щодо створення земельно-інформаційного середовища з метою підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами, використання й охорони земель набувають особливої актуальності в умовах земельних перетворень і запровадження напрямів земельної реформи.

II. Постановка завдання

Мета статті – науково обґрунтувати необхідність удосконалення інформаційного забезпечення щодо використання земель сільськогосподарського призначення з метою ефективного державного управління земельними ресурсами, охорони земель та функціонування ринкових земельних відносин; запропонувати напрями вдосконалення земельно-інформаційної системи, що сприятиме посиленню контролю державними органами влади за станом використання сільськогосподарських земель.

III. Результати

Для вирішення завдань державного управління земельними ресурсами необхідним є інформаційне забезпечення органів влади

сукупністю даних, які створюються й зберігаються в спеціалізованих інформаційних системах. Головною вимогою системи управління земельними ресурсами до інформації є точне її призначення, своєчасність її подання [3]. Загалом інформаційна система управління земельними ресурсами має бути складовою єдиного інформаційного ресурсу країни, регіону та муніципального утворення й забезпечувати інформаційну базу для підвищення ефективності діяльності його структурних одиниць.

На сучасному етапі основним інструментом щодо забезпечення органів влади та органів місцевого самоврядування інформацією про земельний фонд є матеріали статистичної звітності, що дають змогу проаналізувати розподіл земельного фонду за категоріями цільового використання, видами економічної діяльності, формами власності на землю, власниками та користувачами землі. На сьогодні така звітність не дає змоги відображати досить широке коло показників, які б усебічно характеризували земельну ділянку. Відповідно, володіючи обмеженими показниками й не маючи показників якісних, оціночних, економічних характеристик земельного фонду, неможливо прийняти доцільне рішення щодо використання земельних ресурсів. Особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення, тому що для забезпечення ефективного та раціонального використання продуктивних земель необхідно володіти достовірною інформацією про її якісний стан і придатність до сільськогосподарського використання.

Згідно із земельним законодавством, забезпечити відомостями про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також даними про кількісну і якісну характеристику земель, розподіл земель між власниками і користувачами земель, їх оцінку покликана система Державного земельного кадастру. На сьогодні її визначають як єдину геоінформаційну систему відомостей про землю, що забезпечує збирання, оброблення, аналіз, моделювання та постачання геопросторових даних [4].

Отже, одним з найважливіших інструментів державного управління земельним фондом є Державний земельний кадастр, який забезпечує прийняття науково обґрунтованих рішень у галузі організації раціонального використання та охорони земель [1]. По суті, земельний кадастр є зведенням систематизованих, науково обґрунтованих та достовірних відомостей про землі всіх категорій. Він призначений для забезпечення органів державної влади й місцевого самоврядування та зацікавлених осіб відомостями про природний стан, господарське при-

значення й правовий режим земель з метою організації їх раціонального використання та охорони, регулювання земельних відносин, здійснення землеустрою.

Крім того, державний земельний кадастр є основою для ведення кадастрів інших природних ресурсів [5]. Дані Державного земельного кадастру обов'язково повинні бути враховані при плануванні використання й охорони земель, вилученні та наданні земельних ділянок, проведенні землеустрою, здійсненні державного контролю за використанням і охороною земель та інших заходів.

Дані кадастрового обліку мають господарське значення. Зокрема, зафіксовані площі сільськогосподарських угідь можуть бути змінені або переведені в інші види угідь лише у встановленому законом порядку. Відомості обліку становлять основу різних державних заходів, пов'язаних з використанням та охороною земель.

На сучасному етапі, враховуючи недостатність необхідних державних коштів, банк даних Державного земельного кадастру формується шляхом поєднання статистичного обліку та збору даних про земельні ділянки, з якими здійснюються певні операції (надання в користування, передача у власність, купівля-продаж, оренда, дарування, міна тощо). У такому разі діяльність органів системи державного земельного кадастру фінансує держава, а збір і надання достовірних даних щодо окремих земельних ділянок – їх власники.

На наш погляд, при формуванні таким способом банку земельно-кадастрових даних повинен бути повний перелік (реєстр) суб'єктів земельних відносин. Збір такої інформації в умовах ринку – складне й трудомістке завдання через інформаційну закритість приватного сектору економіки. Крім того, в банку земельно-кадастрових даних відсутня та інформація про земельні ділянки, з якими операції не здійснюються, а це переважна частина земель сільськогосподарського призначення.

Для доцільності застосування земельно-кадастрових даних, які отримують у результаті збору інформації щодо стану земель сільськогосподарського призначення, це повинен бути постійний процес оновлення даних про стан земель. Систематизація земельно-кадастрових відомостей потрібна для цілеспрямованого використання їх у виробничій діяльності власників землі й землекористувачів, а також для державного управління земельними ресурсами [3].

Слід зазначити, що сьогодні в системі державних земельних органів країни сучасні автоматизовані методи щодо збору, накопичування й зберігання інформації з метою прогнозування, планування використання та управління земельними ресурсами не набу-

ли ще широкого застосування. На нашу думку, це пов'язано з тим, що рівень автоматизації інформаційних процесів із цією метою надто низький і потребує вдосконалення, на що й має бути спрямована державна політика у сфері управління та розвитку земельних відносин.

Джерелом одержання інформації про стан земельного фонду є дані сучасної земельно-кадастрової документації, яка містить відомості про правовий, природний і господарський стан земель. Однак чинна система даних земельного кадастру, зокрема щодо обліку якості земель, потребує вдосконалення та доповнення її показниками забруднення важкими пестицидами, гербіцидами, радіонуклідами тощо. Це стосується й відображення в системі державного земельного кадастру показників нормативної ціни землі, ставок і розмірів плати за землю.

На нашу думку, першим кроком, який має закласти передумови для подальшого посиленого контролю за дотриманням режиму використання земель, є їх відображення у складі кадастрово-реєстраційної системи. Важливість збереження та примноження земельно-ресурсного потенціалу заради прийдешніх поколінь зумовлює значну актуальність вжиття спеціальних правових та організаційно-технічних заходів щодо охорони особливо цінних земель – тієї частини земельного фонду України, що відзначається найбільш родючим ґрунтовим покривом.

За таких умов важливим науковим завданням стає впровадження нових підходів в облік земель у кадастрово-реєстраційній системі, яка становитиме інформаційно-аналітичну базу земельних ресурсів, у тому числі особливо цінних територій, а також здійснюватиме контроль за станом і використанням земель сільськогосподарського призначення. Сучасні методи формування, обліку та охорони земель сільськогосподарського призначення не завжди забезпечують їх ефективне збереження й раціональне використання. На сьогодні виникає необхідність проведення повторних ґрунтових обстежень, розробки нових підходів щодо оцінки якості земель та ґрунтового покриття України.

Удосконалення земельно-кадастрового обліку земель сільськогосподарського призначення є важливою умовою гарантування екологічної безпеки при використанні цих земель, необхідною запорукою раціонального використання цих земель і функціонування ринкових земельних відносин, управління земельними ресурсами, моніторингу та охорони земель. Облік завжди виконував роль найважливішої складової управління економічними процесами й об'єктами.

Натомість чинна система статистичної звітності з обліку кількості не в змозі задо-

вільнити вимоги сьогодення щодо контролю держави за використанням та збереженням продуктивних земель, які є основним засобом виробництва продуктів харчування. Крім того, діюча інформаційна система не дає повноцінної інформації та характеризується певною обмеженістю використання показників щодо земельних ділянок з метою дослідження проблем землекористування, у тому числі для потреб забезпечення чистою та якісною сільськогосподарською продукцією. Через інформаційну обмеженість, дезінтегрованість у ГІС, неможливість ведення обліку в автоматизованому режимі виникає нагальна необхідність її удосконалення та відмови від "абстрактної" просто-риво не прив'язаної статистичної інформації про земельний фонд держави, його кількісні та особливо якісні характеристики.

У чинних формах звітності з кількісного обліку земель не передбачено відображення даних щодо особливо цінних земель (передусім сільськогосподарського призначення), зокрема тих, на яких розміщені особливо цінні агропромислові групи ґрунтів. Важливою характеристикою земель сільськогосподарського призначення є дані, які характеризують ці землі за природними та набутими властивостями, що впливають на їх родючість, а також за ступінь забруднення ґрунтів. Проте на сьогодні в Україні відсутні нормативні документи щодо відображення таких даних [2].

На нашу думку, кадастрово-реєстраційна система повинна бути наповнена картографічною й семантичною інформацією про поширення особливо цінних груп ґрунтів у межах сільських (селищних) рад, адміністративного району, області та України в цілому. Крім ґрунтів особливому обліку повинні підлягати земельні ділянки та землі, що згідно зі встановленими законодавством критеріями належать до особливо цінних земель. Наявність такої бази в подальшому даватиме змогу органам державного управління земельними ресурсами опрацьовувати отримані результати в межах відповідних територіальних відділів та узагальнювати її (вивчати закономірності поширення, структуру особливо цінних земель, їх оцінку тощо).

Одним із методів отримання повної інформації про землю є проведення інвентаризації земель. Її мета – створення інформаційної бази для ведення державного земельного кадастру, регулювання земельних відносин, раціонального використання й охорони земельних ресурсів, оподаткування. У ході проведення робіт із земельно-кадастрової інвентаризації отримують достовірні дані про площі, межі, склад угідь та конфігурації земельних ділянок, що дає можливість прогнозувати й планувати використання земель, обсяг надходжень, обґрунто-

вано нараховувати земельний податок, здійснювати раціональну політику у сфері формування ринку землі [3]. Такі дані містять інформацію про те, які земельні ділянки не використовують або використовують нерационально, не за цільовим призначенням, у супереччя вимогам земельного та природоохоронного законодавства.

Зважаючи на те, що в результаті реформування земельних відносин і реорганізації сільськогосподарських підприємств, приватизації їх земель утворилася складна система колективних та одноосібних, великих і дрібних землекористувачів, які мають різноманітний правовий статус (власність, оренда тощо), процес становлення цієї системи не завершився. Триває перерозподіл земель на території колишніх колгоспів і радгоспів, з'явилося багато землевласників в особі власників земельних часток, селянських господарств та орендарів. Значними площами сільськогосподарських земель, які були передані до земель запасу й резервного фонду, розпоряджаються районні державні адміністрації. Усе це суттєво ускладнило земельні відносини та використання земель, порушило внутрішньогосподарські й міжгосподарські зв'язки, організацію виробництва, праці та управління [2].

Отже, стає необхідним проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення, що дасть змогу державним органам влади прийняти рішення стосовно планування використання й охорони земель. Тим більше, що процеси перерозподілу земель, реорганізації сільськогосподарських підприємств і приватизації їх земель характеризуються спонтанністю й суперечностями, що призвело до посилення виснажливого використання сільськогосподарських угідь, їх деградації, скорочення обсягів меліорації земель, повсюдного порушення організації території, скорочення площ продуктивних земель, зниження врожайності сільськогосподарських культур.

Досить важливим інформаційним ресурсом для прийняття управлінського рішення щодо планування використання земель, їх перерозподілу та проведення земельно-кадастрових робіт є наявність достовірного планово-картографічного матеріалу, який відповідає дійсності. На нашу думку, нарізла потреба великомасштабного обстеження ґрунтового покриття України. Необхідність проведення ґрунтового обстеження зумовлена, передусім, тим, що останні обстеження на території всіх сільськогосподарських підприємств України проводили у 1957–1961 рр., а поновлення змісту карт агропромислових груп ґрунтів здійснювалося силами "Укрземпроект" до 1991 р.

На нашу думку, зацікавлення в проведенні зазначених обстежень має бути виявлене з боку держави, адже ґрунтові обсте-

ження слід розглядати як державний захід, від проведення якого залежатиме успішність політики у сфері охорони земель та збереження природних ландшафтів. Власники ж земельних ділянок та користувачі, як правило, мало зацікавлені в проведенні такого заходу та його об'єктивності. Навпаки, їх більше влаштовує ситуація, коли показники якісного стану земельних ресурсів не відповідають реальності або вважаються сумнівними, адже це дає змогу безконтрольно застосовувати виснажливі для ґрунтів технології інтенсивного землеробства, вилучати високоцінні землі під забудову тощо.

Проведення нового туру великомасштабних ґрунтових обстежень є досить складним процесом, який потребує великих коштів з державного бюджету. Але це можна розглядати як довгострокову інвестицію в забезпечення екологічної та продовольчої безпеки українського народу. Окупність витрат на проведення ґрунтових обстежень найближчими роками, звичайно, буде мізерною, проте в стратегічному вимірі Україна отримає надзвичайно цінну інформацію для управління сільськими територіями, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, охорони природних ресурсів тощо.

Перспективним є створення доступних в онлайн режимі картографічних творів у поєднанні з кількісними та якісними характеристиками земель сільськогосподарського призначення, що, у свою чергу, сприятиме інвестиційній привабливості цих територій; забезпечуватиме контроль з боку держави, громадян та громадських організацій, наукових установ за використанням цих земель згідно із цільовим використанням, їх охорону й моніторинг.

На нашу думку, зважаючи на те, що останніми роками суттєво змінився склад та інформаційний обсяг показників, які відображають правовий стан земель різних категорій, збільшена інформаційна місткість та інтенсивність використання масивів показників, які пов'язані з власністю й оцінкою земель, особливо таких її частин, як оцінка земель сільськогосподарського призначення та показників, які змінюються в часі (за роками): дані про якість угідь та їх деградацію й дані, які визначають обмеження щодо використання земель, – необхідне детальне вивчення та оперативне втручання в зміст, алгоритми й програми вирішення завдань з генералізації, структуру баз даних, зміст звітів і документів різних рівнів, процес збору інформації та введення їх у бази даних тощо.

IV. Висновки

Наявність достовірної інформації є головним критерієм прийняття ефективних управлінських рішень у сфері використання та охорони земель на державному й регіональному рівнях. На сьогодні виникає необхідність удосконалення інформаційного

середовища щодо використання земельного фонду країни, зокрема земельно-реєстраційна система має бути доповнена показниками якості земель, їх оцінки та відображати особливо цінні території, що сприятиме посиленню контролю державними органами влади за станом використання сільськогосподарських земель. Крім того, набуває важливості проведення обстежень якісного стану земель та поновлення планово-картографічного матеріалу щодо ґрунтового покриву країни. Таким чином, більш досконала система інформаційного забезпечення системи управління земельними ресурсами має сприяти підвищенню ефективності державного управління земельними ресурсами та створенню необхідних умов для прийняття доцільних рішень щодо раціонального використання й охорони земель сільськогосподарського призначення.

Список використаної літератури

1. Андрейцев В.І. Земельне право і земельне законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії /

В.І. Андрейцев. – 2-ге вид., випр. – К.: Знання, 2007. – 445 с.

2. Бабміндра Д.І. Регіональне виокремлення земель гіршої якості, які можуть бути резервом для несільськогосподарського використання / Д.І. Бабміндра, В.О. Слінчук // Землевпорядний вісник. – 2007. – № 2. – С. 56–59.
3. Варламов А.А. Методологические положения управления земельными ресурсами: монография / А.А. Варламов, Р.Т. Нагаев, С.А. Кальченко // Теоретические и методические положения управления земельными ресурсами и формирование системы государственного земельного кадастра. – М.: ГУЗ, 2001. – С. 5–24.
4. Про державний земельний кадастр: Закон України станом на 07.07.2011 р. / Верховна Рада України: офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 2011. – 64 с.
5. Земельний кодекс України: науково-практичний коментар. Станом на 01.03.2013 р. / під ред. В.І. Курило. – К.: Центр навчальної літератури, 2013. – 536 с.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2013.

Макеева Л.М. Информационное обеспечение государственного управления землями сельскохозяйственного назначения

В статье обоснована необходимость совершенствования информационного обеспечения по использованию земель сельскохозяйственного назначения с целью эффективного государственного управления земельными ресурсами, охраны земель и функционирования рыночных земельных отношений. Предложены направления совершенствования земельно-информационной системы путем дополнения ее показателями качества земель, их оценки, отображения особо ценных территорий, что будет способствовать усилению контроля государственными органами власти за состоянием использования сельскохозяйственных земель.

Ключевые слова: государственное управление земельными ресурсами, использование земель сельскохозяйственного назначения.

Makeeva L. Information provision governance agricultural land

In the article the need to improve the provision of information on the use of agricultural land for the purpose of effective public land management, land protection and functioning land market relations. Directions improve the land information system through the addition of indicators of land quality, their evaluation, display the most valuable areas, which will strengthen the control of public authorities as the use of agricultural land.

For effective land management and decision-making in the field of land law controls and all subjects of land relations should be provided with accurate and current information on the state land fund and the dynamics of its development. Owning a necessary objective information will enable authorities to plan and predict the development of land resources and make appropriate decisions about the rational use of land. Information system of land management should be part of a single information resource of the country, the region and the municipality and provide the information base for improving the efficiency of its business units.

One of the most important instruments of state land fund is state land cadastre, which provides scientifically based decision-making in the field of rational use and protection of land. These state land cadastre must be taken into account when planning land use and protection, removal and provision of land, carrying out land management, state control over the use and protection of lands and other events.

Source of information on the state land fund data is a modern cadastral documentation which contains information on the legal, natural and economic condition of the land. However, the current system of land registry data, in particular on account of the quality of land, needs improvement and addition of indicators of pollution with heavy pesticides, herbicides, radionuclides, etc. This applies to the display in the state land cadastre parameters normative price of land, rates and fees for land.

Modern methods concerning the formation, registration and protection of agricultural land does not always ensure their effective conservation and sustainable use. At present, there is the need for repeated soil surveys, development of new approaches for assessing the quality of land and soil of Ukraine.

Key words: governance agricultural land, use of agricultural land.