

УДК 711.14(045)

Т.В. Козлова, к.т.н., доц.

МІСЦЕ ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ У ФОРМУВАННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ

Національний авіаційний університет
E-mail: t_kozlova@ukr.net

Проаналізовано тенденції змін сучасного екологічного стану довкілля. Обґрунтовано актуальність подальшого розвитку національної екологічної мережі України. Розглянуто структурні особливості. Визначено передумови для збільшення площі екомережі, що склалися у процесі реформування економічних відносин у землекористуванні. Наведено пріоритетні функції державного земельного кадастру.

Ключові слова: державний земельний кадастр, землі природно-заповідного фонду, екологічна мережа, об'єкти, особлива охорона, території.

Постановка проблеми

В умовах економічного реформування значно зростає роль державного земельного кадастру (ДЗК), який є інформаційною базою для виконання функцій:

- ефективного управління земельними ресурсами;
- ведення статистики;
- здійснення землеустрою;
- регулювання земельних відносин;
- підтримки податкової політики;
- обґрунтування розмірів плати за землю.

Успішне та ефективне здійснення цих функцій є запорукою сталого розвитку територіальних ресурсів і ринкових земельних відносин, що зумовлює актуальність неухильного удосконалення існуючої земельно-кадастрової системи.

Окрім зазначених функцій переважно економічного спрямування ДЗК має забезпечувати сприятливе законодавче підґрунтя для покращення екологічного стану країни.

Невпинні процеси глобалізації світової економіки посилюють роль завдань екологічного спрямування. Нагальними прикладами є аварії на Чорнобильській АЕС (Україна, 1986) та на АЕС Фукусіма-1 (Японія, 2011), причини яких різні, але наслідки значно перевищили територіальні межі постраждалих країн.

Незважаючи на те, що згідно з заявами офіційних джерел кількість радіоактивних викидів із Фукусіми становила близько 10% від загальної кількості викидів на Чорнобильській АЕС, за загальним впливом на довкілля аварія в Японії може не лише порівнятися з чорнобильською, а й перебільшити її. Такий невтішний прогноз є свідченням посилення впливу негативних чинників на світову екологію через зростання інтенсивності використання земель, невпинні демографічні процеси тощо.

Зокрема, стосовно України є цікавою оцінка науковців Міжнародного інституту менеджменту навколишнього середовища (Швейцарія), згідно з якою щорічні втрати України від погіршення її екологічного стану становлять близько 15–20% внутрішнього національного доходу і є одними з найбільших у світі. Тому цілком істотно, що наукові основи збереження і поліпшення навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів віднесені Постановою Президії Національної академії наук України № 55 від 25.02.2009 р. до основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих і технічних наук на 2009–2013 рр.

Усвідомлюючи на світовому рівні важливість проблеми екологічної спрямованості, водночас треба опікуватися створенням ефективної законодавчої бази забезпечення безпеки довкілля на національному рівні. І для України роль екологічного аспекту є однією з першочергових, а отже, ДЗК мусить відповідним чином віддзеркалювати екологічну складову серед проблем регулювання земельних відносин.

Державному земельному кадастру України нині притаманні недостатня достовірність та повнота земельно-кадастрової інформації, що ускладнює державний контроль за використанням і охороною земель та регулярне проведення моніторингу земель і ґрунтів.

Ці фактори послаблюють роль ДЗК як основи ведення кадастрів інших природних ресурсів, тому він майже не виконує своїх основних функцій.

Аналіз досліджень і публікацій

Удосконаленню ведення державного земельного кадастру, проблемам управління та раціонального використання земель в Україні присвячені роботи широкого кола вітчизняних науковців, зокрема, Д.С. Добряка, О.П. Канаша, А.М. Третьяка, Л.Я. Новаковського, А.Г. Мартина, Т.О. Євсюкова, І.П. Гетманьчик [1–7] та ін.

Результатом розуміння на законотворчому рівні пріоритетності для України вирішення екологічних проблем став пакет законодавчих документів про формування національної екологічної мережі.

Аналогічні процеси відбуваються і в інших країнах світу та характеризуються багатогранністю та багатофакторністю.

Мета роботи – визначення функцій ДЗК під час формування національної екологічної мережі України.

Структура екологічної мережі України

Екологічна мережа України – це єдина територіальна система, яка створюється з метою:

- поліпшення умов для формування та відновлення довкілля;
- підвищення природно-ресурсного потенціалу території України;
- збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, місць оселення;
- зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду;
- міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

Відносини, пов'язані з формуванням в Україні екологічної мережі, регулюються:

- законом про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. (2000);
 - Земельним кодексом України (2001),
 - законом про Генеральну схему планування територій України (2002);
 - законом про екологічну мережу України (2004);
 - законами про окремі типи територій та об'єктів, що підлягають особливій державній охороні;
 - іншими нормативно-правовими актами.
- Складовими екологічної мережі є [8]:
- 1) території та об'єкти природно-заповідного фонду як основні природні елементи екологічної мережі;
 - 2) землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони;
 - 3) землі лісогосподарського призначення;
 - 4) полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісового фонду;
 - 5) землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами;

б) землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів;

7) природні території та об'єкти:

– ділянки степової рослинності;

– пасовища;

– сіножаті;

– кам'яні розсипи;

– піски;

– солончаки;

– земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність;

8) земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України;

9) території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України;

10) частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання:

– пасовища;

– луки;

– сіножаті;

11) радіоактивно-забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом.

Єдину територіальну систему екологічної мережі складають такі структурні елементи, що відрізняються за своїми функціями:

– ключові території;

– сполучні території;

– буферні зони;

– відновлювані території.

Ключовими територіями є території та об'єкти, віднесені законодавством України до категорії природних територій та об'єктів особливої державної охорони:

– території та об'єкти природно-заповідного фонду;

– водно-болотні угіддя міжнародного значення;

– водоохоронні зони;

– землі лісового фонду;

– полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісового фонду;

– землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами;

– землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів;

– земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України;

– території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного та рослинного світу, занесених до Червоної книги України.

Ці території забезпечують збереження найбільш цінних і типових для цього регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття.

Крім того, передбачається віднесення до складу ключових територій екологічної мережі деяких категорій сільськогосподарських угідь екстенсивного використання, що мають особливу природну цінність:

– пасовища;

– сіножаті ділянки степової рослинності;

– кам'яні розсипи;

– піски;

– солончаки.

Сполучні території (екологічні коридори) – природні або приведені до природного стану ділянки землі чи водної поверхні, які формуються для поєднання між собою ключових територій, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичним матеріалом (див. рисунок).

До головних природних коридорів віднесено річки Дністер, Південний і Західний Буг, Дніпро та Сіверський Донець.



Схема проектних елементів загальнодержавного значення національної екологічної мережі України [9]

Буферна зона – це місцевість із природним або частково зміненим станом ландшафту, що оточує найцінніші ділянки екологічної мережі та захищає їх від дії зовнішніх негативних факторів природного або антропогенного походження. Буферні території виділяються для попередження негативного впливу господарської діяльності на цінні природні комплекси й об'єкти. Буферні території забезпечують захист ключових і сполучних територій від зовнішніх впливів.

Відновлювані території забезпечують формування просторової цілісності екологічної мережі. До складу відновлюваних територій відносяться території, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану. Це передусім законсервовані землі, тобто такі, що виведені з господарського обороту на певний термін для здійснення заходів щодо відновлення родючості та екологічно задовільного стану ґрунтів. До відновлюваних територій екологічної мережі входять порушені, деградовані і малопродуктивні землі та землі, що зазнали впливу негативних процесів та стихійних явищ.

Функції державного земельного кадастру

Формування екологічної мережі здійснюється на підставі Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. (надалі Програма), прийнятої Постановою Верховної Ради України і введеної в дію відповідним законом України від 21 вересня 2000 р. № 1989-11.

Процес формування національної екологічної мережі полягає в збереженні, розширенні, відновленні та охороні єдиної системи територій із природним станом ландшафту та інших природних комплексів і унікальних територій, у створенні на їх основі природних об'єктів, які підлягають особливій охороні. Це сприяє зменшенню, запобіганню та ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності людей на навколишнє природне середовище, збереженню природних ресурсів, генетичного фонду живої природи.

Програма має забезпечити поєднання національної екологічної мережі з екологічними мережами суміжних країн, що входять до

Всесвітової екологічної мережі (Польща, Білорусь, Російська Федерація, Румунія, Республіка Молдова, Словацька Республіка), шляхом створення спільних транскордонних елементів екологічної мережі в межах природних регіонів та природних коридорів і узгодження проектів землеустрою на прикордонних ділянках.

Основними природними елементами екологічної мережі є землі природно-заповідного фонду (ПЗФ), тому доведення його площі до визначеного Програмою рівня – головне завдання формування екологічної мережі.

У структурі земельного фонду України території та об'єкти ПЗФ становлять порівняно незначну площу (див. рисунок).

За даними Міністерства охорони навколишнього природного середовища України у 2010 р. ПЗФ України обіймав більше 3 млн. гектарів, що становить 5% території країни (для порівняння: станом на 1992 р. – 2,1%, 2003 р. – 4,5%) [9].

До 2015 р. площу ПЗФ України планується значно збільшити: до 10,4% площі всієї держави, що є проблематичним, ураховуючи темпи її зростання за останні сім років.

Існуючі об'єкти і території ПЗФ мають недосконале функціональне зонування, нерозвинену інфраструктуру (у тому числі рекреаційну та туристичну). Для багатьох із них не встановлено необхідні режими охорони, буферні зони, не інвентаризовано компоненти біологічного і ландшафтного різноманіття, не організовано їх моніторинг.

Серед численних видів господарської діяльності, що являють собою реальну загрозу різноманіттю, найбільш поширеними в регіонах є:

- несанкціонована забудова узбережжя моря, лиманів, озер і річок;

- надмірна розораність території, яка поширюється на схилі, ґрунтозахисні й водозахисні землі;

- нерегламентоване випасання худоби на пасовищах в лісосмугах, на силових землях;

- розробка будівельних матеріалів, корисних копалин;

- прогресуюча деградація полезахисних лісосмуг, пов'язана з їх вирубанням і недостатнім поновленням;

- надмірне рекреаційне навантаження приморського узбережжя та інших рекреаційних ділянок;

- інтенсивне забруднення сільськогосподарських земель та інших угідь хімікатами, промисловими та побутовими відходами.

Формування екологічної мережі передбачає зміни в структурі земельного фонду країни через віднесення на підставі обґрунтування екологічної необхідності та економічної доцільності частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відновленням природних ландшафтів. Сприятливими передумовами для збільшення площі земель з природними ландшафтами, що склалися у процесі реформування економічних відносин у землекористуванні, є:

- вилучення земель сільськогосподарського призначення (насамперед деградованих орних земель) внаслідок економічної збитковості їх використання за цільовим призначенням;

- вилучення з промислового використання (у видобувній, будівельній та інших галузях виробництва) земельних ділянок, які втратили природний стан і становлять підвищену небезпеку для навколишнього середовища;

- надання переваги відновленню природних ландшафтів як найбільш доцільному виду використання земель, що вибувають зі сфери сільськогосподарського використання;

- установа водохоронних зон і прибережних захисних смуг навколо водних об'єктів;

- збільшення території лісів, лісосмуг навколо сільськогосподарських угідь, промислових та житлових зон;

- сумлінне виконання Україною міжнародних зобов'язань у галузі охорони довкілля.

Державний контроль за формуванням, збереженням та використанням екологічної мережі здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з пи-

тань охорони навколишнього природного середовища. У порядку, визначеному законом, може здійснюватися також громадський контроль за формуванням, збереженням та використанням екологічної мережі.

Важлива проблема, що стримує розвиток мережі ПЗФ і екологічних коридорів – недосконалість національного законодавства і міжвідомчої неузгодженості, зокрема, належності до різних міністерств і відомств. Це ускладнює проведення єдиної державної політики в створенні мережі ПЗФ і національної екологічної мережі України, а також її інтеграції в загальноєвропейську екологічну мережу.

Території та об'єкти екологічної мережі підлягають державному обліку. Такий облік є складовою ДЗК, державних кадастрів інших природних ресурсів, територій та об'єктів ПЗФ, державної статистичної звітності.

Державний земельний кадастр дозволяє, використовуючи різні форми і методи кадастрового обліку, створити повну та об'єктивну картину про стан природного об'єкта.

Завдяки даним ДЗК стає можливим вивести з обробітку малопродуктивні та деградовані сільськогосподарські землі, консервувати їх та поступово повернути до стану природних угідь. У більшості регіонів такої трансформації потребують 10–15% сільськогосподарських земель [10].

Включення територій та об'єктів до переліку територій та об'єктів екологічної мережі не призводить до зміни форми власності і категорії земель на відповідні природні ресурси, їх власника чи користувача.

Одночасно власники і користувачі територій та об'єктів, включених до переліків територій та об'єктів екологічної мережі, зобов'язані забезпечувати їх використання за цільовим призначенням.

Території та об'єкти ПЗФ та інші території, що підлягають особливій охороні за законодавством України при включенні до переліку об'єктів екологічної мережі зберігають охоронний правовий режим, установленний для відповідних категорій.

Якщо ж, виходячи з вимог Зведеної схеми формування екологічної мережі України, відповідних регіональних чи місцевих схем, виникає необхідність зміни режиму охорони та використання певного об'єкта, то змінюється статус, тип або категорія відповідного об'єкта екологічної мережі.

Режим охорони та використання буферних зон, сполучних і відновлюваних територій екологічної мережі визначається згідно з відповідною схемою екологічної мережі.

Розглянуте коло проблем дозволяє перейти до визначення функцій, які має вирішувати на сучасному етапі формування національної екологічної мережі ДЗК:

1) еколого-господарська – забезпечити відомості про екологічну та економічну цінність земель, їх придатність для того чи іншого використання, а також припустимі види господарської діяльності;

2) регулююча – інформаційно забезпечити формування, удосконалення та функціонування адміністративних і економічних механізмів державного регулювання земельних відносин у частині контролю за дотриманням обмежень у використанні земель;

3) правова – забезпечити реєстрацію правового статусу обмежень у використанні земельних ділянок (джерело обмеження, право, що обмежується, дані про угоди, про форму права на ділянку та її власника тощо);

4) облікова – здійснити державний кадастровий геопросторовий облік обмежень у використанні земельних ресурсів (їх кількості, розташування, розподілу між власниками та користувачами, якісного стану земель тощо);

5) фіскальна – інформаційно та організаційно забезпечити спеціальні режими оподаткування земельних ділянок з урахуванням обмежень у їх використанні.

Висновки

Сучасний етап розвитку землевпорядної, екологічної, економічної та правової галузей науки передбачає їх тісну інтеграцію. Зокрема, є актуальним розроблення цілісної системи заходів, яка дозволить кардинально удосконалити систему ведення ДЗК в Україні.

Концептуальні питання вдосконалення земельних відносин мають бути щільно пов'язані з адміністративно-територіальною реформою, економічною, соціальною, екологічною політикою держави і спрямовані на підвищення добробуту населення.

Забезпечення, екологічно збалансованого розвитку України, підвищення її природно-ресурсного потенціалу, збереження цінних природних територій, біологічних ресурсів, генетичного фонду тваринного та рослинного світу вимагають дотримання оптимального балансу між територіями, що інтенсивно експлуатуються, і такими, щодо яких запроваджуються спеціальні режими охорони та відтворення, задля чого і формується національна екологічна мережа України.

Будь-яке управлінське рішення в галузі природокористування має базуватися на даних кадастрового обліку, чим і зумовлена актуальність проведеної систематизації функцій ДЗК.

Література

1. Добряк Д.С. Напрями вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин / Д.С. Добряк, А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2009. – № 4. – С. 5–10.
2. До питання про створення національної екологічної мережі України / О.П. Канаш, О.О. Тільс, А.Г. Мартин, Р.А. Третяк // Землевпорядкування. – 2002. – № 4 (8). – С. 19–24.
3. Теоретико-методологічні основи державного земельного кадастру в Україні / під заг. ред. А.М. Третяка. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2003. – 253 с.
4. Новаковський Л.Я. Проблеми реалізації Земельного кодексу України / Л.Я. Новаковський // Землевпорядкування. – 2003. – № 4. – С. 3–9.
5. Мартин А.Г. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ / А.Г. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 2. – С. 30–36.
6. Державний земельний кадастр як інформаційна основа еколого-економічної оцінки використання земель : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук: 08.08.01 / Т.О. Євсюков. – К., 2005. – 19 с.
7. Гетманьчик І.П. Екологічні аспекти використання земель природно-заповідного фонду / І.П. Гетманьчик // Науковий вісник Національного аграрного університету. – 2008. – Вип. 128. – С. 129–132.
8. Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21.09.2000 №1989-III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1989-14>.
9. Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства в навколишньому природному середовищі. – Спеціальне видання до 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів навколишнього середовища «Довкілля для Європи». – К.: Мін-екобезпеки, 2003. – 125 с.
10. Топчієв О.Г. Суспільно-географічні дослідження: методологія, методи, методики. – Одеса: Астропринт, 2005. – 632 с.