

УДК 332.6

к.т.н., доц. Малашевський М.А., Бугаєнко О.А.,
Київський національний університет будівництва і архітектури

ЩОДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Проаналізовано чинне законодавство України за основними положеннями, що стосуються проведення моніторингу та охорони земель.

Ключові слова: охорона земель, використання земель, моніторинг довкілля, моніторинг земель, моніторинг ґрунтів, нормативні акти.

Постановка проблеми. Реформування земельних відносин останніх десятиліть супроводжувалося негативною динамікою змін якісного стану земель. З 1990 року в Україні зросли площі солонцюватих та засолених ґрунтів на 45,3 тис. га, змитих — на 454,8 тис. га, кам'янистих — на 8,3 тис. га. За період з 1991 року внесення у ґрунт мінеральних добрив у перерахунку на 100% діючої речовини на гектар посівної площі зменшилося майже в 11 разів, органічних добрив — у 66 разів. За цей час постійно скорочувалася і питома вага площ, на яких вносяться добрива [5]. Продовжується тенденція різкого зниження рівня гумусу у ґрунтах (щорічний показник коливається на рівні 0,5-0,6 т з 1 га) [6].

У результаті проведення аналізу статистичної звітності територіальних органів земельних ресурсів можна стверджувати, що загальна площа земель, що потребують консервації, станом на 2012 рік по Україні склала 1,1 млн. га, з них 643,1 тис. га – деградовані, 437,6 тис. га – малопродуктивні і 11,9 тис. га – техногенно забруднені землі. Загалом виявлено, що площа порушених земель по Україні складає 144,5 тис. га [7].

За даних умов постає питання удосконалення регулювання земельних відносин, що видається неможливим без аналізу нормативно-правового підґрунтя проведення моніторингу і охорони земель в Україні.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз законодавства для визначення пріоритетних напрямів удосконалення методів регулювання земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного законодавства, моніторинг земель є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля (п.3 Земельного кодексу України), моніторинг ґрунтів є складовою частиною моніторингу земель (ч.3 п.1 Положення про моніторинг земель [1]). Так, поняття державної системи моніторингу довкілля (п.1 Положення про державну систему моніторингу довкілля [2]), моніторингу земель (п.1

Положення про моніторинг земель) і моніторингу ґрунтів (п.1.2 Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення [3]) мають однорідні визначення (стосовно відповідного об'єкта моніторингу). Слід зазначити, що зміст п.1 Положення про державну систему моніторингу довкілля повністю відповідає ч.1 ст. 119 Земельного кодексу України.



Рис. 1. Нормативні акти, якими регулюється моніторинг та охорона земель в Україні.

У таких нормативно-правових актах, як Земельний кодекс України (п.4 ст.119), Закон України «Про охорону земель»(ч.2 ст. 54) і Положення про моніторинг земель (п.2), виділено національний, регіональний і локальний рівні моніторингу земель. У Положенні про моніторинг земель додатково вказується

ступінь охоплення території на конкретному рівні проведення моніторингу, визначені відповідальні.

Вищенаведені рівні ведення моніторингу земель не суперечать рівням ведення моніторингу ґрунтів, що визначені п. 2.4 Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення.

Суб'єкти моніторингу довкілля, визначені ч.4 п.3 Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля [4], відповідають п.4. Положення про державну систему моніторингу довкілля, у якому додатково вказано об'єкти для кожного суб'єкта моніторингу (п. 8) (крім ДАЗВ - Державного агентства України з управління зоною відчуження). Визначеним положенням стосовно суб'єктів моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення відповідає ч.3 ст.5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», ч.4 ст.19 Закону України «Про охорону земель», ч.4 п.1 Положення про моніторинг земель, п.2.3 Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення (доповнено нормою про взаємодію з іншими виконавцями: Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Держкомземом України, Держводгоспом України та науково-дослідними установами УААН землеохоронного профілю). Не суперечать загальному переліку суб'єктів моніторингу з точки зору зрошуваних та осушуваних земель положення ч.7 ст.16 Закону України «Про меліорацію земель», п.1.3. Інструкції з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель.

Згідно ч.3 п.4 Положення про державну систему моніторингу довкілля, координацію діяльності суб'єктів системи моніторингу, розгляд поточних питань, пов'язаних з проведенням моніторингу довкілля, здійснює міжвідомча комісія з питань моніторингу довкілля із секціями за відповідними напрямками, склад та положення про яку затверджуються Кабінетом Міністрів України. Але Постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 № 1551 «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань моніторингу довкілля» втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів № 397 від 02.06.2010. Це питання залишається неврегульованим.

Аналізуючи нормативно-правове забезпечення моніторингу земель в Україні, можна стверджувати про наявність невідповідностей у визначеннях базових понять і основних положеннях.

Так, згідно ст. 119 Земельного кодексу України, основними завданнями моніторингу земель є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів.

Для системи моніторингу навколишнього середовища ч. 4 – 9 п.1 Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища визначено основні завдання: проведення систематичних спостережень, збирання та збереження даних про стан навколишнього природного середовища; створення та ведення банків даних і забезпечення інформаційного обміну; аналіз інформації, оцінка стану навколишнього природного середовища і впливу на нього факторів забруднення, прогнозування змін та інформаційно-аналітична підтримка прийняття рішень з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки; удосконалення нормативного, методичного та технічного забезпечення збирання, збереження, оброблення та аналізу даних; забезпечення достовірності інформації.

Згідно ч.1 ст.54 Закону України «Про охорону земель», моніторинг земель і ґрунтів проводиться з метою своєчасного виявлення зміни стану земель та властивостей ґрунтів, оцінки здійснення заходів щодо охорони земель, збереження та відтворення родючості ґрунтів, попередження впливу негативних процесів і ліквідації наслідків цього впливу, що є значно ширшим визначення, наведеного у п. 2.1 Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення. Останнім встановлено проведення моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення з метою своєчасного виявлення змін стану ґрунтів, їх оцінки, відвернення наслідків негативних процесів, розроблення науково обґрунтованих систем землеробства і агротехнологій.

Законом України «Про охорону земель» визначено повноваження центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики в галузі охорони земель, що різняться між собою. Так, згідно з ч.5 ст.18 до повноважень центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики в галузі охорони земель належить проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. Відповідно ж до ч.4 ст.19 центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики проводить моніторинг родючості ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення. У ч.13 ст.54 зазначено, що моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення здійснюється уповноваженим органом виконавчої влади з питань аграрної політики.

При цьому згідно абзаців 7-10 ст.54 Закону України «Про охорону земель» моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення включає:

- агрохімічне обстеження ґрунтів;
- контроль змін якісного стану ґрунтів;

- агрохімічну паспортизацію земельних ділянок, що не відповідає п.3.1. Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, згідно з яким моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення здійснюється шляхом:

- аналізу та узагальнення архівного (базового) фонду даних;
- ґрунтово-агрохімічного та еколого-меліоративного (суцільних і вибіркових) обстежень ґрунтів, агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення;

- функціонування мережі стаціонарних ділянок та польових дослідів, на яких ведуться спеціальний, кризовий та науковий моніторинг ґрунтів і забезпечуються комплексні дослідження, контроль за властивостями ґрунтів, розроблення прогностичних моделей та ґрунтозахисних технологій;

- використання даних дистанційного зондування та глобальної системи визначення місцезнаходження досліджуваних ділянок.

Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі - КОАП) визначено:

- справи про псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст.52), порушення правил використання земель (ст.53, 53³, 53⁴), порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст.54), розглядають згідно ст.238-1 органи державного контролю за використанням та охороною земель, а відповідно до ст.242-1 – органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України;

- справи щодо адміністративних правопорушень при використанні земель державного лісового фонду: незаконне використання земель державного лісового фонду (ст.63), знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг, захисних лісових насаджень (ст.65¹), пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст.69), засмічення лісів відходами (ст.73) розглядають згідно ст.241 органи лісового господарства, відповідно до ст.242-1 – органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України.

Повноваження не розмежовано і не конкретизовано.

Наявні невідповідності у визначенні розмірів стягнень:

- Згідно ст.53 КОАП розміри штрафу, що накладається на громадян та посадових осіб при знищенні або пошкодженні захисних лісонасаджень, становлять відповідно від 5 до 25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ) – для громадян та від 15 до 30 НМДГ – для посадових осіб, що не відповідає ст.651, якою зафіксовано, що знищення або

пошкодження захисних лісових насаджень тягне за собою накладення штрафу у розмірі від 5 до 10 НМДГ – на громадян і на посадових осіб – від 7 до 12 НМДГ.

- Відповідно до ст.52 забруднення сільськогосподарських та інших земель хімічними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від 20 до 80 НМДГ і на посадових осіб, громадян-суб'єктів підприємницької діяльності – від 50 до 100 НМДГ, причому ст.72 визначено, що пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, промисловими і комунально-побутовими викидами, відходами і покидьками, що спричиняє його усихання чи захворювання, тягне за собою накладення штрафу на громадян від 10 до 30 НМДГ і на посадових осіб – від 30 до 50 НМДГ (забруднення просторового базису – земель лісового фонду – за таких обставин неминуче).

- Згідно зі ст.53, невиконання природоохоронного режиму використання земель тягне за собою накладення штрафу на громадян від 5 до 25 НМДГ; відповідно до ст. 91, порушення вимог режиму територій природно-заповідного фонду тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від 9 до 24 НМДГ. Отже, верхня межа стягнення є навіть нижчою, ніж у ст. 53, що визначає стягнення для загального випадку.

Шлях вирішення описаних колізій визначається конкретним випадком. У тому разі, коли норми знаходяться на різних щаблях в ієрархічній структурі законодавства, застосовуємо ті, що мають більш високу юридичну силу (за основні завдання моніторингу земель приймаємо визначені Земельним кодексом України, а не Державною програмою проведення моніторингу навколишнього природного середовища; при визначенні поняття мети проведення моніторингу ґрунтів керуємося Законом України «Про охорону земель», а не Положенням про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення). У розглянутих випадках, коли невідповідність виникає у загальній і спеціальній нормах, перевага надається спеціальному (так, приймаємо розміри штрафів за невиконання природоохоронного режиму, визначені статтями, що регулюють відповідальність за порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, у випадку знищення або пошкодження захисних лісонасаджень – згідно статей, що присвячені окремо відповідальності за знищення або пошкодження позахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень тощо).

Висновки. В результаті проведеного аналізу можна стверджувати про низький рівень уніфікації, системності нормативно-правової бази моніторингу і

охорони земель. Досліджена взаємна невідповідність деяких визначень базових понять, процедур, сфери компетенції регулюючих органів, відповідальності за порушення законодавства.

Література

1. Положення про моніторинг земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 № 661 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-93-п>.
2. Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 № 391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/391-98-п>.
3. Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення: Наказ Мінагрополітики України від 26.02.2004 № 51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0383-04>.
4. Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 21.08.2002 N 323 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.14536.0>.
5. Державне управління землями сільськогосподарського призначення: що заважає високоефективно використовувати та надійно охороняти їх. //Землевпорядний вісник. –2010. – № 5. – с. 12-19.
6. Третяк А. Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні// Національна безпека і оборона - 2009. - №3. - с. 58-63.
7. Про стан здійснення заходів з охорони земель в розрізі регіонів. Офіційний сайт Головного управління Держземагентства у Волинській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zem.voladm.gov.ua>.

Аннотація

Проведено аналіз діючого законодавства України по основним положенням, касаючимся моніторинга и охорони земель

Abstract

Analysis of current legislation of Ukraine by main provisions regulating land monitoring and land conservation was conducted.