УДК: 330.34 (477)

А.Д. Капустін, О.Т. Левандівський

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ТА ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ НА ОСНОВІ ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОГО МОНІТОРИНГУ

У статті проаналізовано законодавчо-нормативну базу, інституції, механізми, інструменти управління земельними та водними ресурсами, їх державного моніторингу.

The legislative and standard basis, institutions, mechanisms, tools as for the management of land and water resources, state monitoring of them are analysed in the article.

Ключові слова: природні, земельні та водні ресурси, управління, законодавчо-нормативна база, моніторинг, держава, контроль.

Управління охороною навколишнього природного середовища в сьогоденних еколого-економічних системах має займати в усіх країнах як частинах світу, що глобалізується, провідне місце. Нині, як ніколи раніше, економіко-соціальна діяльність людини залежить від сталого екологічного розвитку. На це особливо було наголошено вже на першому Всесвітньому зібранні з охорони навколишнього природного середовища в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) у 1992 р. Бразилія не випадково стала місцем такого зібрання представників держав та міжнародних організацій, бо саме сельва (джунглі) цієї країни є легенями світу.

Людське суспільство повинно управляти своїми можливостями використання природних ресурсів.

А наприкінці XX – початку XXI ст. найкращими механізмами для такого управління володіє, перш за все, держава. Провідне місце в системі державного управління належить законодавчо-нормативній діяльності (закони, постанови, укази тощо), яка визначає систему відповідних заходів, при обов'язковому означенні людських, матеріальних і фінансових ресурсів та проведенні державного моніторингу за станом природних ресурсів, належним їх використанням за відповідного моніторингу, контролю. Невипадково за всіляких змін в Україні існує Міністерство екології і природних ресурсів [1].

Оскільки проблема управління природними ресурсами є надзвичайно актуальною, то цілком зрозуміло, що окремі питання з проблеми розглядало чимало представників вітчизняної економічної науки: В.А. Борисова, М.А. Голян, Л.М. Горбач, Т.С. Гузенко, Б.М. Данилишин, Ю.П. Кулаковсткий, В.С. Мищенко, Н.А. Мішньова, М.А. Хвесик, М.В. Щурик та ін. [6 – 12].

За усього багатства природно-ресурсного потенціалу, – земля з сільськогосподарськими угіддями, лігами, не сільськогосподарського призначення (під населеними пунктами, промисловими підприємствами тощо); водні ресурси (річки, озера, світовий океан тощо); атмосфера; корисні копалини – викопні ресурси, – особливого значення набула земля – та водокористування. Саме тому метою даної статті є розкриття системи державного моніторингу земельних та водних ресурсів.

Базовою основою управління земельними, а разом з тим і водними ресурсами нашої країни є «Земельний Кодекс України» [2]. До особливого значення нормотворчих актів у сфері управління земельними та водними ресурсами країн також належать: «Постанова Кабміну України» від 12.01.1993 р. № 15 (про порядок ведення державного земельного кадастру)- із змінами внесеними згідно Постановами КМ № 99 – 97 – п) від 30.01.97; № 1919 – п) від 18.10.99; № 792 (792 – 2004 – п) від 21.06.2004; № 884 (884 – 2009 – п) від 05.08.2009; № 1413 (1413 – 2009) від 23.12.2009 [3]; «Постанова Кабміну України» від 20.08.1993 р. № 661 (про затвердження положення про моніторинг земель) – із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 2041 (2041 – 2003 п) від 26.12.2003 [4]; «Розпорядження Кабміну України» від 23.06.2010 р. № 1724 – р (про виконання програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки) [5].

У «Земельному Кодексі України» досить чітко визначено, що земля – основне національне багатство країни, окреслені земельні відносини, та їх регулювання. При цьому підкреслено, що земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються даним Кодексом [2, с. 4]. Завданням земельного законодавства, включаючи Кодекс та інші нормативно-правові акти у галузі земельних відносин, визначено регулювання земельних відносин, в т.ч. з метою забезпечення раціонального використання та охорони земель при наданні пріоритету вимогам екологічної безпеки. [там само]. Детально розписані в Кодексі повноваження різних гілок влади та їх півнів [2, с. 5 – 10]. Окремо виділено організацію ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використання і охороною земель, організацію моніторингу земель. Важливим є законодавче визначення категорій земель для їх використання: сільськогосподарського призначення; природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення; історико-культурного призначення; лісогосподарського призначення; водного фонду; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [2, с. 10].

В цілому в Кодексі, як і Постановах і Розпорядженнях Кабміну України, що відзначені вище, досить вдало, деталізовано розписано механізми, інструментарій та інституції управління земельними і водними ресурсами країни, контролювання цього процесу. Але на практиці при відсутності, по-перше, дійсної адмінреформи, що спрямовує на функціональне, не галузеве управління, та присутності, по-друге, величезної корупції, в умовах, по-третє, коли громадянське суспільство в країні тільки започатковується законодавчо-нормативна база опинилася в глухому куті недотримання її. Так, досі не розроблено земляного кадастру вартісної оцінки основного багатства країни. А звідси розгул тіньового ринку, розбазаргування земель і водних ресурсів і т. д. і т. п. І тільки поєднання зусиль відомого трикутника з рівними сторонами, де при вершинах – адміністрація і влада в цілому, громадянське суспільство та дійсний бізнес – реальний шлях ля виходу з зазначеного кута.

Покажемо конкретно, що вже зроблено щодо управління земельними та водними ресурсами через державний моніторинг.

Управління природними ресурсами не може бути ефективним без моніторингу земель. Сутність його полягає в системі постійного спостереження за станом земельного фонду з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінок попередження й усунення

наслідків негативних процесів і явищ. Відповідно до цього визначення, моніторинг земель повинен мати чіткий об'єкт і предмет досліджень. В якості територіального об'єкта можна, прийняти поряд із господарськими, просторові ландшафтні одиниці. При моніторингу необхідно розрізняти дві фази: безпосереднє (дистанційне) спостереження при вивченні земель і систематизація одержаних даних [6].

Для різних рівнів моніторингу необхідно мати й відповідні характеристики використання земель. Для державного, регіонального та обласного це можуть бути категорії земель, різні за цільовим призначенням і правовим режимом (землі сільськогосподарського призначення, лісового й водного фонду, поселень тощо); види угідь (ліси, сіножаті, пасовища, рілля, поселення різного типу тощо). Для районного — види використання (різні варіанти лісогосподарської діяльності, рілля з переважанням різних типів сівозмін, сіножаті, поліпшені та природні пасовища, дороги з різним видом покриття тощо). Для місцевого — специфічні місцеві форми використання (рілля — з різним ступенем удобрення; сіножаті — за числом укосів або з випасом по отаві; пасовища — за складом тварин, що випасаються, і сезонності; дороги — за інтенсивністю руху тощо).

Серед основних груп екзогенних процесів, можна виділити наступні [11]:

— природні (карстові, солюфлюкційні вивітрювання, заболочування тощо);

— природно-господарські (ерозійні, дефляційні);

— підтоплення, заростання луків і ріллі, евтрофікації водойм тощо;

— господарські (мінералізація ґрунтів, руйнування ґрунтової структури, де гуміфікація верхніх ґрунтових горизонтів, зміна їх РН, деградація та знищення рослинності, закочкарювання луків, забруднення земель викидами й відходами виробничих підприємств; зміна характеру використання земель, меж).

Положення про функції, компетенції, інформаційне забезпечення органів управління, контроль і моніторинг земель на різному рівні повинні бути юридично узаконеними а будь-які зміни в них можуть вноситися тільки після взаємного врегулювання, а не в односторонньому порядку.

За сутністю та змістом державний моніторинг водних об'єктів є системою регулярних спостережень за гідрологічними та гідрохімічними показниками їх стану, яке забезпечує збирання, обробку, передачу збереження, аналіз екологічної інформації [8; 9].

Забруднення водних ресурсів доцільно розглядати як забруднення води в зоні водоспоживання та забруднення в межах міста за рахунок його стоків. Якщо з урбанізованими відходами шляхом будівництва очисних споруд можливо досить ефективно боротися, то виникає проблемне питання — як протидіяти забрудненню водних ресурсів сільськогосподарським виробництвом. Близько 20% добрив і пестицидів у зонах підвищеного зволоження попадає у водостоки.

Сучасні водоочисні технології не в змозі очистити питну воду від розчинів канцерогенних та інших видів забруднюючих речовин. Хімізація сільського господарства призводить до збільшення кількості внесених у ґрунт добрив та отрутохімікатів. Потрібно у зонах водозбору використовувати мінеральні добрива та інші хімічні інгредієнти виключно у гранульованій формі, розробити біологічні методи захисту рослин. Особливою проблемою є проникнення забруднених поверхневих стоків, які мають підвищену кислотність, у підґрунтові води.

Оцінка води залежить від її дефіцитності. При надлишку вона є безкоштовною, а в умовах нестачі води її оцінка базується на принципах платності за природні ресурси [10]. Чим вище очікуваний і фактичний (реальний) доход підприємства, фірми від

отримуваної води, тим більша диференційна рента та грошова оцінка води. Крім того, в калькуляцію собівартості треба включити витрати на постачання, підготовку, очищення води та транспортування до споживача. Заходи щодо оптимізації водокористування полягають у наступному:

— розміщення посіві культур з урахування водозабезпеченості річних басейнів, регіонів.

— оптимізація внесення добрив і пестицидів з метою запобігання забруднення поверхневих і підземних вод, скорочення поливних норм,

— упровадження ощадливих (краплинне зрошення) способів зволоження ґрунтів;

— розвиток і вдосконалення меліоративної системи;

— охорона малих річок і проведення лісоохоронних заходів на державному та місцевому рівнях.

Кабінет Міністрів України [2] реалізує державну екологічну політику в галузі використання, охорони та відтворення водних ресурсів; розпоряджається водними об'єктами; здійснює державний контроль; визначає пріоритети водокористування; розробляє державні та інші програми з охорони водних ресурсів; визначає порядок діяльності програм, організовує і координує роботи з ліквідації стихійних лих, керує зовнішніми зв'язками екологічного спрямування.

Міністерство екології та природних ресурсів [1] України здійснює комплексне управління, державний контроль за використанням і охороною вод, організовує і проводить їх державний моніторинг, розробляє і затверджує нормативи і правила організаційно-економічні заходи щодо охорони і раціонального відтворення водних ресурсів, здійснює міжнародне співробітництво.

Державний комітет України [3] з водних ресурсів здійснює державне управління, розробляє і встановлює режими роботи водосховищ, забезпечення потреб населення, ведення державного обліку водокористування та водного кадастру, попереджає шкідливу дію водних лих і ліквідацію їх наслідків, здійснює контроль за дотриманням режимів роботи водосховищ і водогосподарських систем в галузі управління і контролю за використанням і охороною вод. Отже, контроль за використанням і охороною водних ресурсів здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів, Державний комітет з водних ресурсів.

Громадський контроль проводять громадські інспекції у визначеному порядку. Державний моніторинг вод, облік, спостереження, збір інформації і аналіз. Державний моніторинг вод, облік спостереження, збір інформації і аналіз, екологічна експертиза здійснюється також у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [3]. Крім того, він визначає стимулювання працівників, а чинне законодавство гарантує їм правовий захист.

Державний облік водокористування здійснюється з метою систематизації даних про забір та користування водою, ефективність водогосподарських систем. Державний облік поверхневих вод здійснюється Державним комітетом України з гідрометеорології шляхом гідрометричних, гідрохімічних та інших спостережень. Державний облік поверхневих вод здійснюється Державним комітетом України з гідрометеорології шляхом гідрометричних, гідрохімічних та інших спостережень. Державний облік підземних вод здійснюється Державним комітетом з питань екології на використання надр шляхом спостереження за якісними і кількісними характеристиками підземних вод, що затверджуються цим Комітетом за погодження з міністерством екології та природних ресурсів.

Державний водний кадастр складається з метою систематизації даних державного обліку водокористування та визначення наявних для користування водних ресурсів. Він ведеться Державним комітетом водного господарства України, Державним комітетом з геології і використання надр України, Державним комітетом України з гідрометеорології у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Для забезпечення регулярного періодичного оновлення інформації, яка міститься в паспортах об'єктів системи природокористування, необхідно розробити організаційну структуру збору інформації, форми паспортів, визначити положення, які закріплюють порядок збору даних і ведення паспортів, ступінь відповідальності осіб, які беруть участь в складанні паспортів. Оновлення інформації, яка міститься в паспортах об'єктів вищих рівнів, повинно поєднуватись із впровадженням цих паспортів на об'єктах нижчих рівнів.

Юридична правомірність документів, що використовуються під час збору інформації для паспортів, а також форм видачі результатів її обробки, оформляється відповідними правовими актами. Необхідні для паспортів дані про функціонування і розвиток об'єктів системи природокористування можна збирати як за каналами офіційної статистики (Держкомстат, Статуправління, фінансові органи), так і за допомогою періодичних і вибіркових спостережень.

Для регіонального регулювання природокористування і прийняття обґрунтованих рішень при управлінні фінансовими ресурсами природокористування, інформаційною основою є еколого-економічний паспорт території, зміст якого повинен відображати коло питань і проблем, які найбільш гостро постають в даному регіоні. Проте, основні принципи і методичні підходи до формування паспорту території повинні бути єдиними. В цьому пакеті документів повинна знаходити своє відображення наступна інформація про:

— промислово-виробничий потенціал та інфраструктуру регіону;

— природно-ресурсний потенціал;

— антропогенне навантаження на навколишнє середовище, його компонентну структуру (атмосферу, водні, земельні, лісові ресурси), джерела і характер впливу, реципієнтів;

— перспективи розвитку регіону;

— природоохоронні заходи, ресурсозбереження і раціональне використання природних ресурсів, запобігання погіршення їх якості;

— нормативну базу природокористування, включаючи економічні нормативи (платежі, податкові ставки, ціни на окремі види природних ресурсів тощо); екологічні стандарти на викиди, скиди, розміщення шкідливих речовин в природному середовищі; санітарні норми, принципи встановлення санітарно-захисних зон і розміщення шкідливих виробництв;

— економічні, правові та інші умови функціонування природно-господарської системи регіону;

— особливі умови, значущість окремих об'єктів, особливості регіону тощо.

Еколого-економічний паспорт регіону, за своєю сутністю, є стратегічною програмою розвитку території, реалізація якої максимально адаптована до умов, коли в одне ціле пов'язані цілі, завдання, заходи, джерела фінансування, виконавці тощо. Еколого-економічний паспорт території має складатись з трьох основних блоків: інформаційного, організаційного, організаційно-економічного, проблемно-цільового.

Таким чином, управління земельними та водними ресурсами має підґрунтям значну законодавчо-нормативну базу. При цьому, проведення моніторингу земельних та

водних ресурсів є необхідною умовою екологізації природокористування. З погляду національних інтересів екологічної безпеки, підвищення якості земельних і водних ресурсів, необхідно розробляти концепції та науково-методологічні підходи до формування більш загальної (наприклад, регіональної) системи спостереження й контролю за природними ресурсами. Отже, еколого-економічний механізм природокористування потребує формування організаційної структури управління та регулювання тих процесів, які протікають у відтворення та збереження природних ресурсів.

1. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010.— http:// zakon1.rada.gov.ua — 10.12.2010. 2. Земельний кодекс України: чинник законодавство зі змінами і допов. На 01.03.2010 (Відповідає офіц. текстові).— К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010, — 88 с. 3. Кабінет Міністрів України. Постанова від 12.01.1993 (із змінами по 23.12.2009).— http.: // www.rada.gov.ua. 4. Кабінет Міністрів України. Постанова від 20.08.1993 (зі змінами від 26.12.2003.— www.rada.gov.ua.). 5. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 23.06.2010 р. № 1724 — р.— http.: // www.rada.gov.ua. 6. *Борисова В.А.* Екологічні аспекти відтворення земельних ресурсів/ В.А. Борисова // Вісник ХДАУ. Серія: Економіка АПК і природокористування.— № 7, 2001.— С. 65—67; 7. *Гузенко Т.С.* Земельні відносини в контексті формування позабюджетного фонду відтворення природних ресурсів в аграрній сфері/ Т.С. Гузенко // Вісник СНАУ. Серія: фінанси і кредит, 2008.— №2.— С. 165—169. 8. Економіка природокористування: підручник / [Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, В.А. Голян].— К.: Кондор, 2009.— 466 с. 9. Економіко-правове регулювання природокористування: монографія / [М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кулаковсткий].— К.: Кондор.— 2009.— 524 с. 10. *Мищенко В.С.* Концепция платного природопользования на Украине/ В.С. Мищенко // Экономыка Украины.— 1993.— № 7.— С. 68—73. 11. *Мышньова Н.А.* Організаційно-економічні аспекти управління родючістю ґрунту в сучасних умовах / Н.А. Мішньова.— Суми: Університетська книга, 1998.— 42 с. 12. Устойчивое развитие: теория, методология, практика: учебник / Под ред. Л.Г. Мельника.— Сумы: Университетская книга, 2009, 1230 с.